

Römer, Michael

**Research Report**

## Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung

KBI Sonderinformation, No. 50

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Römer, Michael (2007) : Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, KBI Sonderinformation, No. 50, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/45391>

**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

**Beitragssenkung  
in der Arbeitslosenversicherung**

Sonderinformation 50

März 2007

Bearbeitung:  
Michael Römer

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

# Inhaltsübersicht

<b>1.</b>	<b>Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung: Trotz Senkung noch immer hoch</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Einsparmöglichkeiten und Beitragssenkungspotenzial im Jahr 2007</b>	<b>3</b>
2.1	Vorbemerkungen	3
2.2	Einsparmöglichkeiten bei beruflicher Weiterbildung, Arbeitsbeschaffung und Strukturanpassung	6
2.3	Einsparmöglichkeiten bei Ich-AG, Personal-Service-Agentur und Eingliederungszuschuss	7
2.4	Weitere Einsparmöglichkeiten	9
2.5	Beitragssenkungspotenzial im Jahr 2007	10
<b>3.</b>	<b>Einsparmöglichkeiten und Beitragssenkungspotenzial im Jahr 2008</b>	<b>12</b>
3.1	Einsparmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld I	12
3.2	Zusätzliche Einsparmöglichkeiten	14
3.3	Beitragssenkungspotenzial im Jahr 2008	15
<b>4.</b>	<b>Zusätzlich: Abbau und Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen</b>	<b>16</b>
4.1	Abbau und Umfinanzierung im Einzelnen	16
4.2	Beitragssenkungspotenzial bei Umfinanzierung	19
4.3	Keine neuen versicherungsfremden Leistungen einführen!	21
<b>5.</b>	<b>Ergebnis: Senkung des Beitragssatzes vor allem möglichst bald, aber auch möglichst weitgehend</b>	<b>23</b>

## 1. Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung: Trotz Senkung noch immer hoch

Seit Jahren prägt eine hohe Zahl von dauerhaft Arbeitslosen das Bild des deutschen Arbeitsmarktes. Arbeitslosigkeit ist nicht mehr überwiegend konjunkturell bedingt, sondern vor allem auf strukturelle Probleme zurückzuführen. Die Ursachen sind vielfältig und reichen von einem inflexiblen und überregulierten Arbeitsmarkt über zu hohe Lohnabschlüsse bis zu steigenden Lohnnebenkosten, die infolge von Konstruktionsmängeln in den Sozialversicherungssystemen seit Jahren anwachsen.

Zu den überhöhten Lohnnebenkosten hat auch die Arbeitslosenversicherung beigetragen. Ihr Beitragssatz beläuft sich trotz der zum Jahreswechsel erfolgten Senkung immer noch auf 4,2 v.H.<sup>1</sup> Dies hat zur Folge, dass im Jahr 2007 rund 33 Milliarden Euro an Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern eingezogen werden. Verglichen mit dem Jahr 1970, als der Beitragssatz bei 1,3 v.H. lag, erreicht das gegenwärtige Niveau des Beitragssatzes einen mehr als dreimal so hohen Wert. Diese große Differenz resultiert nicht nur daraus, dass mit der Zahl der Arbeitslosen auch die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeitslosengeld stiegen. Mitursache sind auch die erheblichen Ausweitungen bei den Förderinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik und bei der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I. Bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden hohe Summen an Beitragsgeldern für Maßnahmen ausgegeben, die nachweislich wenig wirksam sind<sup>2</sup>. Mit dem immer noch zu hohen Beitragssatz und den falsch gesetzten Schwerpunkten trägt die Arbeitslosenversicherung in erheblichem Maße selbst zur Arbeitslosigkeit bei. Es ist daher notwendig, unwirksame und zweckwidrige Anreize zu beseitigen, Ausgaben zu begrenzen und den Beitragssatz und damit die Lohnnebenkosten abzusenken.

Tatsächlich kann der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung noch weiter reduziert werden. Dafür kommen vor allem Einsparvorschläge im Ausgabenkatalog der Bundesagentur für Arbeit in Betracht, die unmittelbare Beitragssenkungen ermöglichen und keine Mehrausgaben

---

<sup>1</sup> Zum 1.1.2007 wurde der Beitragssatz um 2,3 Prozentpunkte auf 4,2 v.H. abgesenkt. Ein Prozentpunkt wird aus der zum Jahreswechsel erfolgten Anhebung der Umsatzsteuer finanziert; die anderen 1,3 Prozentpunkte aus den im Jahr 2006 erzielten Beitragsüberschüssen der Bundesagentur für Arbeit.

<sup>2</sup> Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Heft 96 der Schriftenreihe, 2002, S. 60 ff., S. 81 f., S. 88 ff. und S. 101 ff. Dies hat zuletzt das *Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)* bestätigt. Das Institut äußert, dass lediglich 28 v.H. aller Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik als wissenschaftlich gesichert positiv wirken. Vgl. *IZA*, Dann waren`s nur noch vier...Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch? Discussion Paper No. 2605, Februar 2007, S. 13.

im Bundeshaushalt zur Folge haben<sup>3</sup>. Darüber hinaus ist auf ein weiteres Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung hinzuweisen, nämlich auf den Abbau und die Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen<sup>4</sup>. Bei Umfinanzierung dieser Leistungen kann ein zusätzliches Potenzial zur Beitragssatzsenkung erschlossen werden.

Mit Hilfe von Einsparungen und der Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen kann über eine kurzfristige Verringerung des Beitragssatzes hinaus eine dauerhafte Beitragssatzsenkung erreicht werden. Diese Perspektive nachhaltig verringerter Lohnnebenkosten dürfte es den Arbeitgebern auf breiter Front erleichtern, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

## 2. Einsparmöglichkeiten und Beitragssenkungspotenzial im Jahr 2007

### 2.1 Vorbemerkungen

Zwischen der Höhe der Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung und der Höhe des Beitragssatzes besteht ein enger Zusammenhang. Dies lässt die folgende Tabelle 1 erkennen, die einen Überblick über die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung gibt.

**Tabelle 1: Einnahmen der Arbeitslosenversicherung**

	Ist 2005	Ist 2006	Soll 2007
	in Millionen Euro		
Beiträge der Versicherten	46.989	51.176	33.144
Winterbeschäftigungs-Umlage	144	203	260
Insolvenzgeld-Umlage	1.292	920	1.000
Europäischer Sozialfonds	304	303	58
Verwaltungskostenerstattungen	209	191	216
Ausgleichszahlung des Bundes aus Umsatzsteuer	-	-	6.468
Mittel aus der Ausgleichsabgabe	122	128	115
Sonstige Einnahmen	3.632	2.463	351
<b><u>Summe der Einnahmen</u></b>	<b><u>52.692</u></b>	<b><u>55.384</u></b>	<b><u>41.612</u></b>

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

<sup>3</sup> Siehe unter Abschnitt 2, Einsparmöglichkeiten und Beitragssenkungspotenzial im Jahr 2007, S. 3 ff. sowie unter Abschnitt 3, Einsparmöglichkeiten und Beitragssenkungspotenzial im Jahr 2008, S. 12 ff.

<sup>4</sup> Siehe unter Abschnitt 4, Zusätzlich: Abbau und Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen, S. 16 ff.

Im Jahr 2007 beträgt der Anteil der Versichertenbeiträge an den Gesamteinnahmen rund 80 v.H.. Die Beitragseinnahmen sind mit rund 33,1 Milliarden Euro veranschlagt. Auf Basis des seit 1.1.2007 geltenden Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung in Höhe von 4,2 v.H., entspricht demnach ein Beitragssatzpunkt einem Einnahmenvolumen von rund 7,9 Milliarden Euro aus Beiträgen. Eine Ausgabenreduzierung in dieser Höhe würde somit eine Absenkung des Beitragssatzes um einen Prozentpunkt erlauben. Seit dem 1.1.2007, als die Umsatzsteuer von 16 auf 19 v.H. angehoben und der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung abgesenkt worden ist, erhält die Bundesagentur für Arbeit vom Bund eine Ausgleichszahlung. Der Bundesagentur wird dauerhaft der Gegenwert aus einem Prozentpunkt Umsatzsteueraufkommen überwiesen<sup>5</sup>. Für das Jahr 2007 sind rund 6,5 Milliarden Euro, für das Jahr 2008 rund 7,6 Milliarden Euro und für 2009 rund 7,8 Milliarden Euro vorgesehen<sup>6</sup>.

Über die Verwendung der Einnahmen gibt die folgende Tabelle 2 Auskunft. Sie enthält auch jene Ausgaben, bei denen die Einsparvorschläge des Instituts ansetzen.

**Tabelle 2: Ausgaben der Arbeitslosenversicherung**

	<b>Ist 2005</b>	<b>Ist 2006</b>	<b>Soll 2007</b>
	in Millionen Euro		
<b>Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts</b>	<b>32.977</b>	<b>27.218</b>	<b>26.884</b>
Arbeitslosengeld I	27.019	22.899	21.780
Aussteuerungsbetrag (§ 46 Abs. 4 SGB II)	4.556	3.282	4.000
Erstattungen an die Rentenversicherung	193	200	204
Insolvenzgeld	1.210	836	900
<b>Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung</b>	<b>3.561</b>	<b>2.483</b>	<b>3.300<sup>1</sup></b>
Maßnahmekosten der beruflichen Weiterbildung	654	527	k. A. <sup>2</sup>
Unterhaltsgeld (Restabw.) und Teilunterhaltsgeld	372	83	k. A.
Berufsausbildungsförd. benacht. Auszubildender	1.005	808	k. A.
Eingliederungszuschüsse	308	291	k. A.
Einstellungszuschüsse bei Neugründung	69	38	k. A.
Einstellungszuschüsse bei Vertretung	9	4	k. A.
Beauftragung mit Eingliederungsmaßnahmen	17	12	k. A.
Personal-Service-Agenturen	157	38	k. A.
Mobilitätshilfen	118	104	k. A.
Freie Förderung	81	113	k. A.
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	261	107	k. A.
Strukturanpassungsmaßnahmen	167	69	k. A.
Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßn.	12	3	k. A.
Andere Leistungen	331	286	k. A.

<sup>5</sup> Vgl. § 363 SGB III i.d. Fassung des Art. 7 Nr. 4 HBeglG 2006, Bundesgesetzblatt I 2006, S. 1402 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Quartalsbericht 4/2006, S. 29.

<b>Sonstige aktive Arbeitsförderung</b>	<b>10.016</b>	<b>8.637</b>	<b>9.674</b>
Förd. der beruflichen Ausbildung (ohne Rehab.)	955	871	964
Leistungen zur Teilhabe Behinderter am Arbeitsleben	2.850	2.440	2.678
• Ersteingliederung (2004: 68,8 v.H. der Geförderten)	(1.961)	(1.679)	(1.842)
• Wiedereingliederung (2004: 31,2 v.H. der Geförderten)	(889)	(761)	(836)
Förderung selbstständiger Tätigkeiten	3.200	2.581	2.658
• Überbrückungsgeld	(1.847)	(1.471)	(170)
• Existenzgründungszuschüsse (Ich-AG)	(1.353)	(1.027)	(600)
• Gründungszuschüsse		(83)	(1.888)
Arbeitslosengeld I bei beruflicher Weiterbildung	763	714	700
Kurzarbeitergeld/ Saisonkurzarbeitergeld	416	150	490
SV-Erstattungen bei Saisonkurzarbeitergeld			131
Transferkurzarbeitergeld	219	199	217
Winterbauförderung (umlagefinanziert)	165	157	111
Winterbauförderung (beitragsfinanziert)	76	96	3
Europäischer Sozialfonds (ESF)	106	55	90
Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer	25	31	38
Transfermaßnahmen	12	14	15
Altersteilzeit	1.111	1.260	1.500
Vermittlungsgutscheine	61	58	70
Institutionelle Förderung	12	4	5
Sonstige Ausgaben (z.B. Jugendsofortprogramm)	42	7	5
<b>Verwaltungs- und sonstige Ausgaben</b>	<b>6.535</b>	<b>5.831</b>	<b>3.820</b>
<b>Summe der Ausgaben</b>	<b><u>53.089</u></b>	<b><u>44.169</u></b>	<b><u>43.678</u></b>
<sup>1</sup> Die Ausgabensumme ist variabel und ergibt sich aus den Einzeltiteln im Jahresverlauf.			
<sup>2</sup> Keine Angabe im Haushaltsplan 2007.			

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Offensichtlich ist, dass die Vielzahl der Einzelprogramme der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. Arbeitsförderung im Ausgabenkatalog der Arbeitslosenversicherung einen großen Platz einnehmen. Für das Jahr 2007 sind rund 13 Milliarden Euro veranschlagt, womit mehr als 30 v.H. der Gesamteinnahmen in diesem Bereich ausgegeben werden.

Mit dem Einsatz der zahlreichen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik soll die Vermittlung Arbeitsloser in neue dauerhafte Beschäftigungen im ersten Arbeitsmarkt beschleunigt werden. In der Praxis wird dies jedoch nur unzureichend erreicht. Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, der Arbeitsbeschaffung und Strukturanpassung sowie weitere Programme haben häufig negative Effekte zur Folge: So verschlechtern sich mit der Teilnahme an einer



Maßnahme oft die Aussichten auf eine reguläre Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt<sup>7</sup>. Zugleich verlängert sich dadurch die Dauer der Arbeitslosigkeit. Diese Zusammenhänge sind seit langer Zeit bekannt und es ist deshalb zu begrüßen, dass in den letzten Jahren ein Abbau und eine deutliche Ausgabenreduzierung von Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und Strukturanpassung sowie der beruflichen Weiterbildung stattgefunden hat<sup>8</sup>. Dennoch wird weiterhin zu viel Geld für solche Programme ausgegeben, weshalb Anlass für weitere Einsparungen besteht.

## **2.2 Einsparmöglichkeiten bei beruflicher Weiterbildung, Arbeitsbeschaffung und Strukturanpassung**

Im Jahr 2006 wurden für Maßnahmen der *beruflichen Weiterbildung* rund 500 Millionen Euro aufgebracht. Hinzu kommen rund 100 Millionen Euro für Unterhaltsgeld und Teilunterhaltsgeld sowie rund 700 Millionen Euro für Arbeitslosengeld I bei beruflicher Weiterbildung. Die Gesamtausgaben im Rahmen der beruflichen Weiterbildung beliefen sich somit auf rund 1,3 Milliarden Euro. Gegenüber dem Jahr 2005, als für diese Ausgabenposten noch rund 1,8 Milliarden Euro aufgewendet wurden, erfolgte also eine Kürzung der Summe um knapp 30 v.H.. Im Jahr 2007 sollte im Zuge von weiteren Einsparungen nochmals eine Reduzierung um rund 30 v.H. bzw. 400 Millionen Euro angestrebt werden. Neuere Untersuchungen zeigen zwar, dass sich aus Weiterbildungsprogrammen durchaus positive Effekte für die Beschäftigungschancen der Teilnehmer ergeben. Allerdings nur dann, wenn Maßnahmen gezielt eingesetzt werden<sup>9</sup>. Die vorgeschlagene Ausgabenreduzierung kann durch eine entsprechende Einschränkung bei der Vergabe von Neumitteln erreicht werden. So sollten berufliche Weiterbildungsprogramme nur in den Bereichen stattfinden, in denen an Hand von Evaluationsstudien positive Wirkungen bescheinigt werden.

Für die als versicherungsfremde Leistung einzustufenden *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*<sup>10</sup> wurden im Jahr 2006 107 Millionen Euro aufgewendet<sup>11</sup>. Im Jahr 2004 lagen die Ausgaben

<sup>7</sup> Siehe bereits oben Fn 2.

<sup>8</sup> Dies wurde vom *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* auch immer wieder gefordert, vgl. *dass.*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 82, S. 88 und S. 103. Sowie *dass.*, Rundschreiben 10/2005, S. 5 f.

<sup>9</sup> Vgl. *Institut zur Zukunft der Arbeit*, Dann waren`s nur noch vier... (Fn 2), S. 9 f. und S. 15.

<sup>10</sup> Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 87 f. und in der Übersicht auf S. 113 ff. Vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, Randziffer 514.

<sup>11</sup> Zu den steuerfinanzierten Ein-Euro-Jobs, die ebenfalls unter den Begriff Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingeordnet werden können, siehe unten S. 21.

noch bei rund 1,2 Milliarden Euro, im Jahr 2003 sogar bei rund 1,7 Milliarden Euro<sup>12</sup>. Bereits im Jahr 2005 kam es zu einer deutlichen Reduzierung auf 261 Millionen Euro. Das Ziel sollte sein, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen künftig komplett einzustellen. Denn auch diese Maßnahmen sind nur wenig geeignet, Arbeitslose in Beschäftigungsverhältnisse im ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Teilnehmer werden nach Beendigung eines Programms häufig wieder arbeitslos. Zudem verdrängen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen reguläre Beschäftigung in der Privatwirtschaft, wodurch die Zahl dauerhafter Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt sogar verringert wird<sup>13</sup>.

Aus diesem Grund sollten keine neuen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mehr bewilligt werden. Laufende Maßnahmen sollten beendet und dann eingestellt werden. Für 2007 wird angenommen, dass für bereits bewilligte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen noch rund 30 Millionen Euro benötigt werden. Im Vergleich zum Jahr 2006 ließen sich die Ausgaben demnach um 77 Millionen Euro reduzieren. Aber auch die Strukturanpassungsmaßnahmen, für die im Jahr 2006 noch rund 70 Millionen Euro aufgewendet wurden, sollten komplett auslaufen. Für 2007 sollten ebenso wie bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen noch maximal 30 Millionen Euro für bereits bewilligte Programme eingesetzt werden. Im Vergleich zum Jahr 2006 ließen sich demnach die Ausgaben um 40 Millionen Euro vermindern.

### **2.3 Einsparmöglichkeiten bei Ich-AG, Personal-Service-Agentur und Eingliederungszuschuss**

Im Rahmen der Förderung zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit wurde Anfang 2004 mit dem Instrument der *Ich-AG* (Existenzgründungszuschuss) eine neue Förderart parallel zum Überbrückungsgeld ins Leben gerufen. Im Jahr 2006 erfolgte ein Stopp der beiden Programme. Seit dem 1.8.2006 sind keine Neubewilligungen mehr möglich und es werden nur noch Altansprüche bedient. Zur Förderung der Selbstständigkeit wird seit diesem Zeitpunkt ein neuer Gründungszuschuss eingesetzt<sup>14</sup>. Für das Jahr 2007 sind für Existenzgründungszuschüsse noch 600 Millionen Euro und für das Überbrückungsgeld noch 170 Millionen Euro vorgesehen. Für den neu geschaffenen Gründungszuschuss sollen im Jahr 2007 bereits 1,9 Milliarden Euro aufgewendet werden.

<sup>12</sup> Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Geschäftsbericht 2004, S. 95.

<sup>13</sup> Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 88 ff. Vgl. auch aktuell *Institut zur Zukunft der Arbeit*, Dann waren`s nur noch vier... (Fn 2), S. 10.

<sup>14</sup> Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Quartalsbericht 4/2006, S. 31.

Die Zusammenlegung der beiden Förderprogramme Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld ist zu begrüßen<sup>15</sup>. Denn sowohl die Erfahrungen mit den traditionellen Förderarten als auch theoretische Überlegungen hatten den Schluss nahegelegt, dass von Ich-AGs eher nur geringe positive Wirkungen ausgehen<sup>16</sup>. Darüber hinaus gehörte zu den Anspruchsvoraussetzungen der Ich-AG eine vorhergehende Arbeitslosigkeit. Dies hat eine Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten von Existenzgründungen bewirkt, die aus einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis heraus erfolgten<sup>17</sup>. Solche Existenzgründer erhielten keine Zuschüsse, obwohl sie ebenfalls Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichteten. Trotz dieser unerwünschten Nebenwirkungen der Ich-AG sollte die Bundesagentur Existenzgründungen weiterhin fördern. Allerdings sollte eine Mittelvergabe nur dann erfolgen, wenn gut strukturierte Pläne zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit vorgelegt werden. Bei einem solchen Vorgehen dürfte es möglich sein, die Ausgaben für Gründungszuschüsse im Jahr 2007 auf rund 1,5 Milliarden Euro zu begrenzen. Auch nach dem Auslaufen des Existenzgründungszuschusses und des Überbrückungsgeldes sollten im Jahr 2008 die Ausgaben für Gründungszuschüsse nicht höher ausfallen.

Die Förderinstrumente *Personal-Service-Agentur* und *Eingliederungszuschuss* entfalten ebenfalls nur geringe positive Effekte<sup>18</sup>. Denn sie sind mit offenkundigen Nachteilen und Mängeln verbunden. So erhalten die in den Agenturen beschäftigten Zeitarbeitnehmer, wenn sie an Betriebe entliehen werden, dort die gleichen Arbeitsbedingungen und Löhne wie die Stammbesellschaft. Dadurch vermindern sich insbesondere für Geringqualifizierte die Chancen für eine Wiederbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt erheblich. Zudem nutzen die Agenturen an sie gezahlte Zuschüsse als Subvention, um am Markt einen günstigeren Preis für Leiharbeit anbieten zu können als die nichtsubventionierte Konkurrenz<sup>19</sup>. Die Folge sind lediglich Verdrängungseffekte, so dass sich die Gesamtzahl der in Beschäftigung vermittelten Personen nicht erhöht. Inzwischen wurden die Nachteile der Personal-Service-Agenturen erkannt und der Einsatz des Instruments deutlich zurückgefahren. Die Bundesagentur für Arbeit gab im

---

<sup>15</sup> Die Zusammenlegung wurde vom *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* bereits im Jahr 2005 empfohlen. Siehe *dass.*, Rundschreiben 10/2005, S. 7.

<sup>16</sup> Dies ist auch die Einschätzung der *Stiftung Marktwirtschaft*. Vgl. *dies.*, Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 90, 2005, S. 15. Das *Institut zur Zukunft der Arbeit* weist darauf hin, dass die vorliegenden Evaluationsstudien nur eine erste Abschätzung der Wirksamkeit von Existenzgründungszuschüssen liefern. Auffällig sei, dass Hinweise auf erhebliche Mitnahmeeffekte vorlägen. Vgl. *dass.*, Dann waren's nur noch vier... (Fn 2), S. 10.

<sup>17</sup> So auch *N. Berthold/ S. von Berchem*, Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Kleine Handbibliothek der Stiftung Marktwirtschaft, Band 36, 2005, S. 131.

<sup>18</sup> So auch die *Stiftung Marktwirtschaft*, Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 16), S. 15 und *Institut zur Zukunft der Arbeit*, Dann waren's nur noch vier... (Fn 2), S. 10 f.

<sup>19</sup> Vgl. *N. Berthold/ S. von Berchem*, Arbeitsmarktpolitik in Deutschland (Fn 17), S. 121 f.

Jahr 2006 mit 38 Millionen Euro nur noch ein Viertel des Betrages des Vorjahres aus<sup>20</sup>. Im Jahr 2007 sollten die Ausgaben halbiert und in den Folgejahren das Förderinstrument komplett gestrichen werden.

Die vier Formen der *Eingliederungszuschüsse*<sup>21</sup> sollten - wie dies von der Bundesagentur für Arbeit bereits selbst vorgeschlagen wurde<sup>22</sup> - zu einer Zuschussart zusammengefasst und die Ausgaben des Jahres 2006 in Höhe von insgesamt 345 Millionen Euro um 50 v.H. verringert werden. Eine Halbierung der Ausgaben kann jeweils dadurch erreicht werden, dass entsprechend weniger neue Fördermittel vergeben werden. Bewilligte Maßnahmen sollten auslaufen und anschließend komplett eingestellt werden.

## 2.4 Weitere Einsparmöglichkeiten

Für die übrigen Teile der aktiven Arbeitsförderung gilt ebenfalls, dass sie auf wirksame Maßnahmen begrenzt werden sollten. Die zahlreichen Programme der Bundesagentur für Arbeit sollten deutlich reduziert werden<sup>23</sup>. So lassen sich z.B. zusätzliche Einsparungen durch Aufhebung der *freien Förderung* und des als versicherungsfremde Leistung einzuordnenden *Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit*<sup>24</sup> erzielen. Im Rahmen der freien Förderung werden zum Beispiel Zuschüsse zur Mobilität vergeben. Da selbst die Bundesagentur die komplette Einstellung der Mobilitätshilfen (Zuschüsse für Fahrt-, Umzugs- und Arbeitskleidungskosten) empfiehlt<sup>25</sup>, ist auch die Einstellung der freien Förderung vertretbar. Die Mittel für das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit wurden in den letzten Jahren bereits erheblich zurückgefahren<sup>26</sup>. Diese Mittel sollten ab dem Jahr 2007 möglichst vollständig eingespart werden, da der Erfolg des Programms äußerst fraglich ist. Untersu-

<sup>20</sup> Eine deutliche Reduzierung der Ausgaben wurde vom *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* bereits im Jahr 2005 nahegelegt. Siehe *dass.*, Rundschreiben 10/2005, S. 7 f.

<sup>21</sup> Eingliederungszuschüsse, Einstellungszuschüsse bei Neugründung und bei Vertretung sowie Beauftragung mit Eingliederungsmaßnahmen. Vgl. Tabelle 2, S. 4 f., Abschnitt Aktive Arbeitsförderung; Eingliederungstitel.

<sup>22</sup> Vgl. Tagesspiegel vom 4.10.2005, Bundesagentur ordnet ihre Arbeitsmarktpolitik neu.

<sup>23</sup> Auch das *Institut zur Zukunft der Arbeit* empfiehlt, die mehr als 60 Instrumente der Bundesagentur für Arbeit auf vier wirksame Maßnahmen - befristete Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber, Weiterbildungskurse, Vermittlungsgutscheine und die Förderung von Existenzgründern - zu konzentrieren. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.2.2007, Nur 28 Cent je Euro zahlen sich aus.

<sup>24</sup> Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 58 f. Vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, Randziffer 518.

<sup>25</sup> Vgl. Tagesspiegel vom 4.10.2005, Bundesagentur ordnet ihre Arbeitsmarktpolitik neu.

<sup>26</sup> Dies hat das *Karl-Bräuer-Institut* immer wieder empfohlen. Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 63 und *dass.*, Rundschreiben 10/2005, S. 8. In den Jahren 2001 und 2002 wurden für das Sofortprogramm jeweils über eine Milliarde Euro ausgegeben, für das Jahr 2007 sind weniger als 5 Millionen Euro eingeplant.

chungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung haben gezeigt, dass rund 50 v.H. der Teilnehmer nach Abschluss einer Maßnahme lediglich in andere Förderinstrumente „weitergewandert“ sind<sup>27</sup>.

Schließlich lassen sich auch bei den in Tabelle 2 (S. 4 f.) bezeichneten „anderen Leistungen“ der aktiven Arbeitsförderung Einsparungen erzielen. Im Jahr 2006 wurden die Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr bereits um 20 v.H. reduziert. Für das Jahr 2007 sollten die Ausgaben des Jahres 2006 auf 170 Millionen Euro halbiert werden.

Darüber hinaus sollte es möglich sein, durch Effizienzsteigerungen bei Verwaltungsabläufen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere aber durch Zusammenlegung und Streichung von Förderinstrumenten, die *Verwaltungsausgaben* im Jahr 2007 noch stärker als vorgesehen zu reduzieren. Der Sollwert für Verwaltungs- und sonstige Ausgaben liegt im Jahr 2007 bereits um 35 v.H. unter dem Istwert des Jahres 2006. Wird eine weitere Minderung um 5 v.H. erreicht, so lassen sich rund 190 Millionen Euro einsparen.

## 2.5 Beitragssenkungspotenzial im Jahr 2007

Die zuvor angeführten Einsparvorschläge ermöglichen es, im Jahr 2007 in der Arbeitslosenversicherung ein Entlastungspotenzial von rund 1,7 Milliarden Euro zu erschließen. Voraussetzung dafür ist, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen möglichst zur Jahresmitte in Kraft treten. Die folgende Tabelle 3 (S. 11) verdeutlicht das Einsparvolumen. Da im Jahr 2007 ein Betrag von 7,9 Milliarden Euro einem Beitragssatzpunkt in der Arbeitslosenversicherung entspricht, kann durch Entlastungen von rund 1,7 Milliarden Euro der aktuelle Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung in Höhe von 4,2 v.H. um **0,2 Prozentpunkte auf 4 v.H.** reduziert werden.

Dabei ist die günstige konjunkturelle Entwicklung seit Jahresende 2006 noch nicht berücksichtigt. Sie führt dazu, dass die Zahl der Arbeitslosen zurückgeht und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten steigt. Dadurch kommt es seit Jahresbeginn 2007 zu geringeren Ausgaben beim Arbeitslosengeld I und zu höheren Beitragseinnahmen als im Haushaltsplan für 2007 angenommen. Beide Trends bewirken, dass sich noch in diesem Jahr Spiel-

---

<sup>27</sup> Siehe dazu näher *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 62 f.

raum für eine weitergehende Beitragssenkung ergibt. Die Bundesagentur geht rein rechnerisch von einem Senkungspotenzial um bis zu **0,6 Prozentpunkte** aus<sup>28</sup>. Unter dieser Annahme könnte der Beitragssatz im Jahr 2007 sogar **auf 3,4 v.H.** gesenkt werden.

**Tabelle 3: Einspar- und Entlastungspotenzial für das Jahr 2007<sup>1</sup>**

	<b>Beträge in Mio. Euro</b>
Reduzierung der Ausgaben bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und beim Unterhalts- bzw. Arbeitslosengeld I für Teilnehmer um 30 v.H.	400 <sup>3</sup>
Reduzierung der Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	77 <sup>3</sup>
Reduzierung der Ausgaben für Strukturanpassungsmaßnahmen	40 <sup>3</sup>
Reduzierung der Ausgaben für Gründungszuschüsse	400 <sup>4</sup>
Halbierung der Ausgaben für Personal-Service-Agenturen	19 <sup>3</sup>
Zusammenlegung der vier Eingliederungszuschüsse; Halbierung der Ausgaben	173 <sup>3</sup>
Komplette Streichung der freien Förderung	133 <sup>5</sup>
Komplette Streichung der Mobilitätshilfen <sup>2</sup>	104 <sup>5</sup>
Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen <sup>2</sup>	3 <sup>5</sup>
Streichung des Jugendsofortprogramms	5 <sup>4</sup>
Halbierung der Ausgaben für „andere Leistungen“	170 <sup>3</sup>
Reduzierung der Verwaltungsausgaben um 5 v.H.	190 <sup>4</sup>
<b><u>Einspar- und Entlastungspotenzial insgesamt</u></b>	<b><u>1.714</u></b>
<sup>1</sup> Bei In Kraft treten der Einsparvorschläge möglichst zur Jahresmitte 2007.	
<sup>2</sup> Von der Bundesagentur für Arbeit selbst unterbreitete Vorschläge im Jahr 2005, vgl. Tagesspiegel vom 4.10.2005, Bundesagentur ordnet ihre Arbeitsmarktpolitik neu.	
<sup>3</sup> Istwert 2006.	
<sup>4</sup> In Bezug auf den Sollwert 2007.	
<sup>5</sup> In Bezug auf den Istwert 2006.	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

<sup>28</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.2.2007, Spielraum für Senkung des Arbeitslosenbeitrags. In diesem Beitrag wird der Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales, Gerald Weiß (CDU) zitiert, der es als gerechtfertigt und wirtschaftspolitisch geboten ansieht, den Beitragssatz nochmals von 4,2 v.H. auf unter 4 v.H. zu senken. Weiß äußert ohne nähere Erläuterung, dass die Reduktion spätestens zum 1. Juli 2007 erfolgen müsse.

### 3. Einsparmöglichkeiten und Beitragssenkungspotenzial im Jahr 2008

Für das Jahr 2008 stellt sich dann die Frage, ob der Beitragssatz auf dem niedrigeren Niveau von 3,4 v.H. konstant gehalten werden kann. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, wird es durch zusätzliche Einsparmaßnahmen möglich sein, den Beitragssatz im Jahr 2008 nicht nur konstant zu halten, sondern ihn darüber hinaus noch einmal zu senken. Dabei wird unterstellt, dass die Senkung des Jahres 2007, so weit sie auf der relativ guten konjunkturellen Entwicklung (0,6 Prozentpunkte) beruht, im Jahr 2008 nicht revidiert werden muss.

#### 3.1 Einsparmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld I

Beim Arbeitslosengeld I – dem mit Abstand größten Kostenblock der Bundesagentur für Arbeit – wurden im Jahr 2006 die Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr um rund 15 v.H. reduziert. Dennoch lässt sich eine weitere Minderung der Ausgaben erreichen, wenn bei dieser Versicherungsleistung vorliegende Fehlanreize und versicherungsfremde Leistungen abgebaut werden.

Einen ersten wichtigen Reformschritt hat der Gesetzgeber bereits vollzogen. Seit Februar 2006 ist die maximale *Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I* auf 12 Monate begrenzt. Lediglich für Arbeitslose, die 55 Jahre und älter sind, besteht eine Ausnahmeregelung: Sie können bis zu 18 Monate Arbeitslosengeld I beziehen<sup>29</sup>. Die generelle Reduzierung der Anspruchsdauer auf 12 Monate hat den Anreiz erhöht, sich umgehend und intensiv um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen. Zudem wurde sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Arbeitnehmern der negative Anreiz weitgehend aufgehoben, die ehemals lange Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I von bis zu 32 Monaten als Brücke zur Frühverrentung zu missbrauchen.

Im Jahr 2006 wurden 22,9 Milliarden Euro für Arbeitslosengeld I ausgegeben. Für das Jahr 2007 sind im Haushaltsplan 21,8 Milliarden Euro vorgesehen, womit ein weiterer Rückgang um 5 v.H. erreicht würde. Eine Befristung der maximalen Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I auf einheitlich 12 Monate<sup>30</sup> würde ein noch größeres Einspar- und Entlastungsvolumen ermöglichen. Ab dem Jahr, ab dem sämtliche alten Ansprüche mit einer Bezugsdauer von mehr

<sup>29</sup> Vgl. § 127 SGB III.

<sup>30</sup> Für eine Beschränkung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I auf einheitlich zwölf Monate hat sich auch der *Sachverständigenrat* ausgesprochen. Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2001/02, Randziffer 424. Das *Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)* hat ebenfalls für eine Begrenzung der Bezugsdauer auf einheitlich 12 Monate plädiert. Vgl. *Der Spiegel* 3/2002, S. 85.

als 12 Monaten ausgelaufen sind und nur noch Ansprüche mit einer Bezugsdauer von 12 Monaten bestehen, könnte ein jährliches Einspar- und Entlastungsvolumen von schätzungsweise 2,5 Milliarden Euro erreicht werden<sup>31</sup>. Eine einheitliche Bezugsdauer würde auch die noch bestehende versicherungsfremde Differenzierung der Bezugsdauer nach dem Alter vollständig beseitigen<sup>32</sup>.

Weitere Einsparungen lassen sich erzielen, wenn beim Arbeitslosengeld I künftig auf den versicherungsfremden *Kinderzuschlag*<sup>33</sup> verzichtet wird. Allerdings wird aus Gründen des Vertrauensschutzes nur ein schrittweiser Abbau erfolgen können. Ab dem 1.1. 2008 wären daher alle neu entstehenden Ansprüche auf Arbeitslosengeld I mit dem einheitlichen Satz von 60 v.H. des Nettoarbeitsentgelts im Bemessungszeitraum zu begleichen. Ansprüche die vor dem 1.1.2008 entstehen, würden demnach den Kinderzuschlag noch bis zu 18 Monaten Bezugsdauer umfassen. Deshalb wird zur Vereinfachung ein Abbau des Betrages über zwei Jahre angenommen. Im ersten Jahr der Umsetzung könnten somit rund 425 Millionen Euro der geschätzten jährlichen Ausgaben von rund 850 Millionen Euro<sup>34</sup> eingespart werden.

Zur weiteren Verringerung von Ausgaben kann dadurch beigetragen werden, dass künftig vor der Gewährung von Arbeitslosengeld I eine *Karenzzeit* von einem Monat eingeführt wird<sup>35</sup>. Damit würde auch der Anreiz geschaffen, sich bereits vor Eintritt der Arbeitslosigkeit umgehend um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen, um möglichst im Anschluss an ein auslaufendes Beschäftigungsverhältnis einen anderen Arbeitsvertrag zu erhalten. Zudem erscheint es zumutbar, für einen Zeitraum von vier Wochen den Lebensunterhalt aus eigenen Ersparnissen zu bestreiten. Eine längere Karenzzeit sollte nicht in Erwägung gezogen werden, da insbesondere Berufsanfänger oder Alleinverdiener mit größeren Familien nicht in der Lage sein wer-

<sup>31</sup> Der ursprüngliche Schätzwert lag bei 7,4 Milliarden Euro. Dabei wurde davon ausgegangen, dass der Rechtsanspruch von bis zu 32 Monaten Arbeitslosengeld I auf maximal 12 Monate gemindert wird. Inzwischen kann nur noch maximal 18 Monate Arbeitslosengeld I bezogen werden. Eine Reduzierung auf einheitlich 12 Monate würde demnach zu geringeren Einsparungen führen. Zur ursprünglichen Schätzung siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 34 f.

<sup>32</sup> Ebenda, S. 29 f. Auch der *Sachverständigenrat* ordnet die Differenzierung der Bezugsdauer nach Alter als versicherungsfremd ein, vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, Randziffer 542.

<sup>33</sup> Arbeitslose mit Kindern erhalten an Stelle der 60 v.H. des Nettoarbeitsentgelts im Bezugszeitraum einen höheren Satz von 67 v.H. Die Gewährung dieses höheren Satzes stellt eine versicherungsfremde Leistung dar. Siehe dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 37 ff. Auch der *Sachverständigenrat* ordnet den Kinderzuschlag als versicherungsfremde Leistung ein und empfiehlt diesen zu streichen. Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, Randziffern 510 und 542.

<sup>34</sup> Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 38 f.

<sup>35</sup> Dies empfiehlt auch die *Stiftung Marktwirtschaft*. Vgl. *Stiftung Marktwirtschaft*, Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 16), S. 11 f.



den, ausreichende Rücklagen für mehrere Monate Arbeitslosigkeit zu bilden. Als Einsparpotenzial kann ein Betrag von rund 1,8 Milliarden Euro angesetzt werden. Im Jahr 2007 entspricht dies voraussichtlich einer Monatsausgabe für Arbeitslosengeld I<sup>36</sup>. Für Härtefälle, die im Fall von Arbeitslosigkeit über keinerlei Ersparnisse zur Bestreitung des Lebensunterhaltes verfügen, wird es zu Mehrausgaben beim Bund für Arbeitslosengeld II kommen.

### 3.2 Zusätzliche Einsparmöglichkeiten

Bei den Leistungen anlässlich von Kurzarbeit und bei der Winterbauförderung können ebenfalls erhebliche Beträge eingespart werden. Die bislang praktizierte, als versicherungsfremd einzustufende Finanzierung der *Kurzarbeit*<sup>37</sup> aus Beitragsmitteln sollte eingestellt werden<sup>38</sup>. Kurzarbeit sollte künftig durch Arbeitszeitkonten abgedeckt werden. Bereits im Jahr 2007 sollten in den Monaten außerhalb der Winterzeit Arbeitszeitguthaben angesammelt werden, um dann im folgenden Winter Beschäftigungsausfall aufzufangen. Ein solches Vorgehen empfiehlt sich auch für künftige Jahre. Damit könnten das Kurzarbeiter- bzw. Saisonkurzarbeitergeld und das Transferkurzarbeitergeld komplett aufgehoben werden.

Die *Winterbauförderung* wird im Jahr 2007 zu 97 v.H. über eine spezielle Umlage unter den Arbeitgebern der Baubranche finanziert<sup>39</sup>. Die anderen 3 v.H. werden jedoch versicherungsfremd aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung aufgebracht. In Zukunft sollte die gesamte Winterbauförderung über die Umlage finanziert werden.

Mit der Streichung der Kurzarbeitergelder und der Winterbauförderung aus dem Katalog der Arbeitslosenversicherung und durch weitere Effizienzsteigerungen bei den Verwaltungsabläu-

---

<sup>36</sup> Siehe oben Tabelle 2, S. 4 f. Die Stiftung Marktwirtschaft rechnet bei Einführung einer einmonatigen Karenzzeit sogar mit einer Einsparung von mindestens 15 v.H. der Ausgaben für das Arbeitslosengeld I (Jahr 2005). Dies wären dann rund 3,3 Milliarden Euro auf Basis des Wertes für 2007. Vgl. *Stiftung Marktwirtschaft*, Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 16), S. 12.

<sup>37</sup> Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 45 ff.

<sup>38</sup> Diese Aussage gilt auch in Bezug auf das zum 1.4.2006 neu geschaffene Saison-Kurzarbeitergeld. Auch diese Leistung wird aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert.

<sup>39</sup> Im Jahr 2006 waren lediglich 62 v.H. der Ausgaben umlagefinanziert. Im Jahr 2007 wird damit voraussichtlich der wiederholten Forderung des *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* - die Winterbauförderung komplett auf die Umlagefinanzierung umzustellen – nahezu entsprochen. Siehe *dass.*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 50, und *dass.*, Rundschreiben 10/2005, S. 13.

fen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit sollte es möglich sein, die *Verwaltungsausgaben* im Jahr 2008 um weitere 5 v.H. bzw. um rund 180 Millionen Euro zu senken<sup>40</sup>.

### 3.3 Beitragssenkungspotenzial im Jahr 2008

Wie die folgende Tabelle 4 im Einzelnen auflistet, summieren sich die angeführten Einsparungen im Jahr 2008 auf rund 7,4 Milliarden Euro. Dieses Entlastungspotenzial erlaubt es, den Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung erneut zu senken. Ausgehend von einem Beitragssatz im Jahr 2007 von 3,4 v.H. wäre in **2008** eine Reduzierung um **weitere 0,9 Prozentpunkte** auf dann **2,5 v.H.** möglich<sup>41</sup>.

**Tabelle 4: Einspar- und Entlastungspotenzial für das Jahr 2008**

	<b>Beträge in Mio. Euro</b>
Summe der Einsparungen aus dem Jahr 2007	1.714
Verkürzung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I	2.500 <sup>1</sup>
Streichung des Kinderzuschlags beim Arbeitslosengeld I für Neufälle	425 <sup>1</sup>
Einführung einer Karenzzeit beim Arbeitslosengeld I	1.800 <sup>1</sup>
Abfederung der Kurzarbeit durch Arbeitszeitkonten; Einsparung des Kurzarbeiter- bzw. des Saisonkurzarbeitergeldes	490 <sup>2</sup>
Einsparung der SV-Erstattungen bei Saisonkurzarbeitergeld	131 <sup>2</sup>
Abfederung der Transferkurzarbeit durch Arbeitszeitkonten; Einsparung des Transferkurzarbeitergeldes	217 <sup>2</sup>
Komplette Finanzierung der Winterbauförderung durch Umlage	3 <sup>2</sup>
Zusätzliche Reduzierung der Verwaltungsausgaben um 5 v.H.	180 <sup>1</sup>
<b><u>Einspar- und Entlastungspotenzial insgesamt</u></b>	<b><u>7.460</u></b>
<sup>1</sup> In Bezug auf den Sollwert 2007.	
<sup>2</sup> Sollwert 2007.	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

<sup>40</sup> Zur Ermittlung des Wertes ist davon ausgegangen worden, dass der Sollwert des Jahres 2007 (3.820 Millionen Euro) bereits im Jahr 2007 um 5 v.H. auf 3.630 Millionen Euro reduziert wird. Eine Einsparung von 5 v.H. diesen Wertes entspricht dann rund 180 Millionen Euro.

<sup>41</sup> Unter Zugrundelegung der im Haushaltsplan angesetzten Beitragseinnahmen im Jahr 2007 in Höhe von rund 33,1 Milliarden Euro entspricht ein Beitragssatzpunkt einem Beitragsvolumen von 7,9 Milliarden Euro. Ein Einsparvolumen von rund 7,4 Milliarden Euro ist demnach mit 0,9 Beitragssatzpunkten gleichzusetzen. Ausgehend von einem bereits reduzierten Beitragssatz im Jahr 2007 von 3,4 v.H., würde im Jahr 2008 eine zusätzliche Absenkung von 0,9 Prozentpunkten einen Beitragssatz von 2,5 v.H. ermöglichen.

## **4. Zusätzlich: Abbau und Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen**

Neben dem bisher aufgezeigten Spielraum für Beitragssenkungen gibt es noch ein weiteres erhebliches Entlastungspotenzial, das durch den Abbau und die Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen erschlossen werden kann. Allerdings unterscheiden sich die versicherungsfremden Leistungen erheblich im Hinblick darauf, ob sie aus gesamtgesellschaftlichen Erwartungen außerhalb der Arbeitslosenversicherung fortgeführt werden sollen und welche Finanzierung in diesem Fall angemessen ist.

### **4.1 Abbau und Umfinanzierung im Einzelnen**

(1) Bereits in den oben dargelegten Einsparvorschlägen ist die Streichung einiger versicherungsfremder Leistungen enthalten. Zu nennen ist der empfohlene Abbau des Kurzarbeitergeldes, des beitragsfinanzierten Winterausfallgeldes und des Kinderzuschlags beim Arbeitslosengeld I sowie der empfohlene Verzicht auf die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen<sup>42</sup>. Diese Leistungen wurden deshalb bereits oben behandelt, weil sie entweder wie die Arbeitsbeschaffungs- und die Infrastrukturmaßnahmen komplett abgebaut oder aber wie das Kurzarbeiter- und das Winterausfallgeld so umfinanziert werden können, dass keine Zusatzbelastungen beim Steuerzahler entstehen.

(2) Anders verhält es sich bei den meisten der in der folgenden Tabelle 5 (S. 17) angeführten versicherungsfremden Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Bei ihnen handelt es sich nämlich um Leistungen, die aus gesamtgesellschaftlichen Gründen weiterhin unerlässlich erscheinen oder aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht sofort entfallen können. Jedoch sollten sie künftig nicht mehr den Beitragszahlern, sondern grundsätzlich der Allgemeinheit angelastet werden. Als versicherungsfremde Leistungen gehen sie nämlich über den eigentlichen Versicherungszweck der Arbeitslosenversicherung hinaus und verfolgen gesamtgesellschaftliche Ziele. Demnach ermöglicht eine Umfinanzierung dieser versicherungsfremden Leistungen (aus Haushalts- statt aus Beitragsmitteln) eine zusätzliche Senkung des Beitragsatzes der Arbeitslosenversicherung, verursacht aber zugleich Mehrausgaben im Bundeshaushalt. Eine Finanzierung dieser Mehrausgaben durch Steuererhöhungen oder durch zusätzliche Kreditaufnahme ist jedoch wegen der hohen Verschuldung des Bundes und der hohen Abga-

---

<sup>42</sup> Siehe oben Tabelle 4, S. 15. Die Streichung der Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen wurde von der Bundesagentur für Arbeit selbst vorgeschlagen. Siehe oben Tabelle 3, S. 11.

benbelastung von Bürgern und Unternehmen abzulehnen. Daher erfordert eine Umfinanzierung dieser versicherungsfremden Leistungen grundsätzlich entsprechende zusätzliche Einsparungen im Bundeshaushalt.

**Tabelle 5: Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung<sup>43</sup>**

	<b>Ausgaben in Mio. Euro</b>
Ersteingliederung Behinderter (geschätzter Wert)	1.842 <sup>1</sup>
Förderung der beruflichen Ausbildung	964 <sup>1</sup>
Förderung benachteiligter Auszubildender	808 <sup>2</sup>
Beratung und Vermittlung von Berufsanfängern	nicht bezifferbar
Arbeitslosengeld I an Erwerbsgeminderte	nicht bezifferbar
Leistungen an Spätaussiedler	nicht bezifferbar
Subventionierung des Vorruhestandes (Altersteilzeit)	1.500 <sup>1</sup>
Arbeitslosengeld I an Scheinarbeitslose (ältere Personen und Studenten)	nicht bezifferbar
Aussteuerungsbetrag	4.000 <sup>1</sup>
<b><u>Ausgabensumme</u></b>	<b><u>9.114</u></b>
<sup>1</sup> Sollwert 2007.	
<sup>2</sup> Istwert 2006.	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Im Einzelnen handelt es sich bei diesen versicherungsfremden, gesamtgesellschaftlich unerlässlichen Leistungen um die *Ersteingliederung Behinderter*, die *Förderung der beruflichen Ausbildung*, die *Förderung benachteiligter Auszubildender*, die *Beratung und Vermittlung von Berufsanfängern* sowie die Gewährung von *Arbeitslosengeld I an Erwerbsgeminderte*. Allerdings sollte bei ihnen an differenzierte Finanzierungsmöglichkeiten gedacht werden, um den Bundeszuschuss und die entsprechenden Einsparnotwendigkeiten im Bundeshaushalt zu begrenzen<sup>44</sup>.

- So sollten die Hilfen zur *Ersteingliederung für Behinderte* künftig je zur Hälfte als Zuschuss und als Darlehen vergeben werden. Damit könnte der Bundeszuschuss auf mittlere Sicht infolge von zurückfließenden Darlehen vermindert werden.

<sup>43</sup> Siehe dazu ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2).

<sup>44</sup> Siehe dazu näher *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 113 ff.

- Bei der *Förderung der beruflichen Ausbildung benachteiligter Auszubildender* sollte die Effizienz der Programme überprüft werden. Außerbetriebliche und andere Fördermaßnahmen sollten evaluiert und gegebenenfalls abgebaut werden. Künftige Förderleistungen sollten je zur Hälfte als Zuschuss und als Darlehen vergeben werden, wodurch auf mittlere Sicht ebenfalls der Bundeszuschuss infolge von zurückfließenden Darlehen vermindert werden kann.
- Die *Beratung und Vermittlung von Berufsanfängern* sollte durch Erhebung von Gebühren teilfinanziert werden.
- Die Leistungen an so genannte *Spätaussiedler* sollten gestrichen werden; bei Bedürftigkeit sollte die Gewährung von Sozialhilfe erfolgen.
- Die Ausgaben für das *Arbeitslosengeld I an Erwerbsgeminderte* sollten künftig durch die Gesetzliche Rentenversicherung erstattet werden.

(3) Die in Tabelle 5 (S. 17) angeführten versicherungsfremden Leistungen *Subventionierung des Vorruhestandes* und *Arbeitslosengeld I an Scheinarbeitslose* sollten wegen erheblicher Mängel und Nachteile abgebaut werden<sup>45</sup>. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass aus Vertrauensschutzgründen bereits genehmigte Förderungen nicht sofort eingestellt werden können. Doch sollten künftig keine neuen Mittel mehr für diese Programme vergeben werden. Aus diesem Grund würden bei einer Ausgliederung dieser Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zunächst allgemeine Steuermittel zur Finanzierung benötigt. Zu begrüßen ist die Absicht der Bundesregierung, die Subventionierung des Ruhestandes bis Ende 2009 einzustellen. Zwar soll es danach weiterhin Altersteilzeitprogramme geben, eine staatliche Aufstockung des Lohnes - finanziert aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung – allerdings nicht mehr<sup>46</sup>.

(4) Den ebenfalls in Tabelle 5 (S. 17) genannten versicherungsfremden *Aussteuerungsbetrag* hat die Bundesagentur für Arbeit an den Bund abzuführen. Der Betrag wird für jeden Arbeitslosen fällig, der innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I in das Arbeitslosengeld II überwechselt<sup>47</sup>.

Als Rechtfertigung für den Aussteuerungsbetrag wird angeführt, dass die Bundesagentur den Anreiz erhalten soll, Arbeitslose noch während des Bezuges von Arbeitslosengeld I dauerhaft beruflich einzugliedern. Der Aussteuerungsbetrag ist jedoch das falsche Instrument, um den

<sup>45</sup> Zu den Mängeln und Nachteilen siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 41 f. (Scheinarbeitslose) und S. 76 f. (Vorruhestand).

<sup>46</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.2.2007, Allerlei Wünsche rund um die Rente mit 67.

<sup>47</sup> Vgl. § 46 Abs. 4 SGB II.

Mitarbeitern der Bundesagentur einen Anreiz zu bieten, Arbeitslose schnellstmöglichst in Arbeit zu vermitteln. Hierfür ist vielmehr die Einführung eines flexiblen und am Vermittlungserfolg orientierten Systems der Mitarbeiterentlohnung sinnvoll<sup>48</sup>.

Der versicherungsfremde Aussteuerungsbetrag sollte deshalb komplett abgebaut und abgeschafft werden. Um den Bund nicht vor unlösbare Probleme bei der Finanzierung der Grundversicherung für Arbeitsuchende zu stellen, empfiehlt sich ein kontinuierlicher Abbau des Aussteuerungsbetrages über einen Zeitraum von drei Jahren. Die aktuelle Entwicklung am Arbeitsmarkt lässt erwarten, dass die Bundesagentur im Jahr 2007 relativ viele Arbeitslose in Beschäftigungsverhältnisse vermitteln wird, bevor diese in das Arbeitslosengeld II übergehen. Deshalb kann angenommen werden, dass sich im Jahr 2007 ein geringerer Aussteuerungsbetrag als die im Haushaltsplan angesetzten 4 Milliarden Euro ergeben wird<sup>49</sup>. Die Voraussetzungen für eine generelle Reduzierung des Aussteuerungsbetrages sind daher ausgesprochen günstig.

#### 4.2 Beitragssenkungspotenzial bei Umfinanzierung

Die Vorschläge zur Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen lassen sich politisch nicht von heute auf morgen umsetzen. Notwendig ist eine umfassendere Haushaltsplanung, mit der entsprechender Raum im Haushalt geschaffen wird. Es wird deshalb davon ausgegangen, dass eine Umfinanzierung frühestens zum Jahr 2008 realisiert werden kann. So kann mit der Aufstellung des Bundeshaushalts für 2008 eine Berücksichtigung des Ausgabenbetrages erfolgen, der sich aus einem Teil der Umfinanzierungen ergibt.

Bei einem gleichverteilten Abbau des Aussteuerungsbetrages über drei Jahre<sup>50</sup> lässt sich im Jahr 2008 nicht das gesamte in Tabelle 5 (S. 17) genannte Einspar- und Entlastungspotenzial aus der Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen von rund 9,1 Milliarden Euro erreichen. In 2008 würde zunächst ein Gesamtbetrag von rund 6,5 Milliarden Euro erzielt, wodurch eine **zusätzliche** Beitragssatzsenkung in Höhe von **0,8 Prozentpunkten** möglich wä-

---

<sup>48</sup> So auch die *Stiftung Marktwirtschaft*. Vgl. *dies.*, Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 16), S. 6.

<sup>49</sup> Vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.2.2007, Spielraum für Senkung des Arbeitslosenbeitrags.

<sup>50</sup> Der Aussteuerungsbetrag von 4 Milliarden Euro (Sollwert 2007) wird somit pro Jahr um rund 1,3 Milliarden Euro verringert.

re<sup>51</sup>. Diese Absenkung wäre deshalb zusätzlich, weil sie in Ergänzung zur Beitragssatzsenkung aus den oben vorgeschlagenen Einsparungen<sup>52</sup> erfolgen könnte. Ausgehend von einem Beitragssatz in Höhe von 2,5 v.H. zu Beginn des Jahres **2008**, könnte der Beitragssatz weiter auf **1,7 v.H.** abgesenkt werden. Wird ab dem Jahr **2010** die vollständige Streichung des Aussteuerungsbetrages umgesetzt, könnte der Beitragssatz auf rund **1,4 v.H.** festgelegt werden<sup>53</sup>.

Auf diesem niedrigen Niveau kann der Satz dann auch in Zukunft konstant gehalten werden, vorausgesetzt es werden keine neuen arbeitsmarktpolitischen Ausgabenprogramme ins Leben gerufen<sup>54</sup> und die konjunkturelle Lage bleibt im Vergleich zu Jahresbeginn 2007 weitgehend konstant. Wie bereits oben festgestellt wurde, ist für die zusätzliche Absenkung zudem eine entscheidende Voraussetzung, dass die Umfinanzierung der in Tabelle 5 (S. 17) genannten versicherungsfremden Leistungen durch entsprechende zusätzliche Einsparungen im Bundeshaushalt erwirtschaftet wird. Geschieht dies nicht, stünden der zusätzlichen Absenkung des Beitragssatzes eine zusätzliche Verschuldung oder Steuererhöhung gegenüber.

Zur Erzielung der erforderlichen Einsparungen im Bundeshaushalt sollte insbesondere bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende angesetzt werden. Hier werden aus Steuermitteln umfangreiche Leistungen an Arbeitslose gewährt. Für das aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe Anfang 2005 eingeführte Arbeitslosengeld II sind im Jahr 2007 Ausgaben in Höhe von 21,4 Milliarden Euro vorgesehen. Eine großzügige und unpräzise Leistungsgesetzgebung sowie zahlreiche Fälle von unberechtigtem Leistungsbezug und Ausnutzung von Schlupflöchern der Gesetzeslage haben die Kosten seit der Einführung enorm in die Höhe getrieben. Diese Fehlentwicklungen sollten durch Gesetzesänderungen und mittels einer Ausweitung der Kontrollen bei den Leistungsbeziehern weiter eingedämmt werden. Bei der Berücksichtigung von Vermögen sollten strengere Richtlinien eingeführt werden und zudem sollte die Höhe des Arbeitslosengeldes II auf ein einheitlich niedrigeres Niveau von monatlich

---

<sup>51</sup> Wie bereits oben auf S. 3 angeführt, entspricht - unter Zugrundelegung der erwarteten Beitragseinnahmen des Jahres 2007 in Höhe von rund 33,1 Milliarden Euro - ein Beitragssatzpunkt einem Beitragsvolumen von 7,9 Milliarden Euro. Ein Einsparvolumen von rund 6,5 Milliarden Euro ist demnach mit 0,8 Beitragssatzpunkten gleichzusetzen.

<sup>52</sup> Siehe oben S. 3 ff.

<sup>53</sup> Bei vollständiger Streichung des Aussteuerungsbetrages würde das gesamte Entlastungspotenzial aus der Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in Höhe von rund 9,1 Milliarden Euro erreicht. Dieses Volumen entspricht 1,1 Beitragssatzpunkten (vgl. Fn 51).

<sup>54</sup> Siehe gleich unten S. 21 ff.

z.B. 335 Euro abgesenkt werden<sup>55</sup>. Damit sollte es möglich sein, die Ausgaben für Arbeitslosengeld II in 2007 um bis zu 4 Milliarden Euro zu verringern.

Weitere Einsparungen sollten bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit insbesondere bei den Ein-Euro-Jobs angestrebt werden<sup>56</sup>. Ein-Euro-Jobs sind kommunale Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und von daher nur wenig geeignet, Arbeitslose in reguläre Beschäftigungsverhältnisse im ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln<sup>57</sup>. Zudem kommt es durch Ein-Euro-Jobs zu Verdrängungseffekten von regulären Beschäftigungsverhältnissen. Die Regelung, dass die Arbeiten im öffentlichen Interesse liegen müssen und außerdem „zusätzlich“ sein sollen, wird dies kaum verhindern können<sup>58</sup>. Die Beschäftigung im sogenannten zweiten Arbeitsmarkt mittels Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollte künftig eingestellt werden. Vorrangiges Ziel sollte vielmehr sein, Arbeitslose direkt in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, wozu auch die vorgeschlagenen Beitragssatzsenkungen maßgeblich beitragen würden.

### 4.3 Keine neuen versicherungsfremden Leistungen einführen!

Die Politik und die Bundesagentur für Arbeit beabsichtigen, in den Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung neue Leistungen – insbesondere zur Förderung von schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen – aufzunehmen. Im Bundesland Sachsen-Anhalt wird seit August 2006 das **Projekt Bürgerarbeit** für Empfänger des Arbeitslosengeldes II durchgeführt. Dieses von der Bundesagentur für Arbeit und dem Land gemeinsam ins Leben gerufene Programm soll Langzeitarbeitslose in sozialversicherungspflichtige Arbeitsstellen vermitteln, die sonst nicht besetzt würden. Die Bürgerarbeit ist auf gemeinnützige Arbeiten begrenzt<sup>59</sup> und

<sup>55</sup> Der derzeitige Leistungssatz liegt nach der Anpassung des Ostwertes an den Westwert bei einheitlich 345 Euro. Bis zum Jahr 2006 lag der Ostwert bei 331 Euro.

<sup>56</sup> Für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sind im Jahr 2007 Ausgaben in Höhe von 10 Milliarden Euro vorgesehen. Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, im Internet: <http://www.bmas.bund.de>. Die Höhe der Ausgaben für Ein-Euro-Jobs wird vom Ministerium nicht genannt. Jedoch wird geschätzt, dass bei Umsetzung der von der Bundesregierung anvisierten 600.000 Ein-Euro-Jobs rund 3 Milliarden Euro an Kosten anfallen. Denn pro Ein-Euro-Job werden monatlich bis zu 500 Euro ausgegeben, rund 130 Euro für den Ein-Euro-Jobber und bis zu 370 Euro für die private Betreuungsagentur. Vgl. *Die Zeit* vom 03.02.2005, Nr. 6, Kalkulierter Flop.

<sup>57</sup> Zur kritischen Beurteilung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen siehe oben S. 7.

<sup>58</sup> So existieren bereits Berichte über solche Verdrängungseffekte. Vgl. z.B. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19.2.2007, *Kammern gegen Arbeitsmarktpläne der Regierung*. Vgl. auch *Die Zeit* vom 03.02.2005, Nr. 6, *Kalkulierter Flop* und *Der Spiegel*, 43/2005, S. 38 ff., „Große Grauzone“, *Wie Kommunen und Trägergesellschaften reguläre Stellen durch billige Ein-Euro-Jobs ersetzen*.

<sup>59</sup> Als Beispiele für solche gemeinnützigen Tätigkeiten werden Vorlesen für Senioren im Altenheim, Vorbereitung von Ausstellungen im örtlichen Heimatverein oder Unterstützung des Roten Kreuzes bei Blutspenden genannt.



soll auch nicht auf andere Bereiche ausgeweitet werden. Das übergeordnete Ziel ist, Transferempfänger in eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt einzugliedern<sup>60</sup>.

Die Sozialversicherungsbeiträge und der Lohn werden von der Bundesagentur für Arbeit, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Europäischen Strukturfonds finanziert. Den in Bürgerarbeit geförderten Personen werden spezielle Zuwendungen zu Teil, die anderen Versicherten nicht zugänglich sind. Diejenigen Langzeitarbeitslosen, die in ein Beschäftigungsverhältnis der Bürgerarbeit aufgenommen werden, haben einen besonderen Nutzen, weil sie Lohn erhalten und der Sozialversicherungsbeitrag für sie entrichtet wird, ohne dass sie für diese Leistungen zusätzliche Beiträge an die Arbeitslosenversicherung geleistet haben<sup>61</sup>. Da dies nicht dem Versicherungsprinzip entspricht, kann von versicherungsfremden Leistungen der Arbeitslosenversicherung gesprochen werden<sup>62</sup>.

Die Einordnung als versicherungsfremde Leistung lässt sich auch herleiten, wenn man Bürgerarbeit als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme versteht. Der Hauptzweck solcher Maßnahmen liegt in der sozialen Stabilisierung der Gesellschaft. Durch Beschäftigungsprogramme wird versucht, möglichst viele Arbeitslose wieder an Arbeit heranzuführen, die Folgewirkungen von hoher Arbeitslosigkeit sozial zu begrenzen und möglichen gesamtgesellschaftlichen Risiken von hohem Beschäftigungsmangel entgegenzuwirken. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden damit über den eigentlichen individuellen Versicherungszweck der Arbeitslosenversicherung<sup>63</sup> hinaus insbesondere als ein Instrument der allgemeinen Sozial- und Gesellschaftspolitik eingesetzt<sup>64</sup>. Deshalb sollte zur Finanzierung auch nicht die Versichertengemeinschaft herangezogen werden. Vielmehr lässt sich die Förderung der Sondergruppe der Langzeitarbeitslosen über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe betrachten. Die Finanzierung der Bürgerarbeit sollte deshalb komplett aus allgemeinen Steuermitteln erfolgen.

---

<sup>60</sup> Die Bundesagentur für Arbeit und das Land Sachsen-Anhalt haben darauf hingewiesen, dass das Modellprojekt in der Erprobungsphase sei und derzeit nur in zwei Städten durchgeführt werde. Es soll jedoch schon bald eine Ausweitung auf einen ganzen Landkreis erfolgen. Das Bundesland Thüringen plant ebenfalls erste Projekte zur Bürgerarbeit ab Sommer 2007. Bei weiterem Erfolg des Programms soll überprüft werden, ob die Bürgerarbeit zu einem bundesweiten arbeitsmarktpolitischen Konzept ausgebaut wird. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.2.2007, Wenn Arbeitslose Senioren aus der Zeitung vorlesen. Vgl. auch Regionaldirektion für Arbeit Sachsen-Anhalt und Thüringen, im Internet: <http://www.arbeitsagentur.de>, Stichwortsuche „Bürgerarbeit“.

<sup>61</sup> Diese Aussage bezieht sich auf den Finanzierungsanteil, der aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung erbracht wird.

<sup>62</sup> Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (Fn 2), S. 71 ff., insb. S. 73.

<sup>63</sup> Das heißt Wiederbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt.

<sup>64</sup> Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, (Fn 2), S. 84 ff., insb. S. 87.

Grundsätzlich sollten die Programme der Bürgerarbeit auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Der Ausbau des Projekts der Bürgerarbeit zu einem flächendeckenden dritten Arbeitsmarkt für schwer Vermittelbare ist abzulehnen<sup>65</sup>. Diesen Schluss legen die Erfahrungen mit den Programmen nahe, die tatsächlich als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bezeichnet werden. Hier hat die Politik bereits erkannt, dass die Effekte bezüglich einer späteren Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt überwiegend negativ sind. Aus diesem Grund hat man den Umfang der Maßnahmen in den letzten Jahren erheblich eingeschränkt<sup>66</sup>. Dieser Weg sollte jetzt - unter der neuen Bezeichnung Bürgerarbeit - nicht wieder verlassen werden.

## **5. Ergebnis: Senkung des Beitragssatzes vor allem möglichst bald, aber auch möglichst weitgehend!**

Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung wurde zum 1.1.2007 von 6,5 v.H. auf 4,2 v.H. deutlich gesenkt. Allerdings war dies nur möglich, weil dauerhaft ein Prozentpunkt der ebenfalls zum Jahreswechsel angehobenen Umsatzsteuer an die Arbeitslosenversicherung fließen wird. Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen, dass noch im Jahr 2007 der Beitragssatz weiter reduziert werden kann. Der Abbau von ineffizienten und entbehrlichen Leistungen in der Arbeitslosenversicherung bietet diesen Spielraum.

Im Einzelnen bestehen erhebliche Einsparmöglichkeiten bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung, bei der Arbeitsbeschaffung und der Strukturanpassung. Ferner können die Ausgaben in den Bereichen Ich-AG, Personal-Service-Agentur und Eingliederungszuschuss verringert werden. Insgesamt erlauben diese Einsparungen eine Senkung des Beitragssatzes von 4,2 v.H. auf 4,0 v.H. im Jahr 2007. Berücksichtigt man zusätzlich die Mehreinnahmen auf Grund der günstigen konjunkturellen Entwicklung seit Jahresende 2006, erscheint eine weitere Absenkung im Jahr **2007 auf 3,4 v.H.** finanzierbar.

Dieser Beitragssatz kann im Jahr 2008 nicht nur beibehalten, sondern sogar weiter verringert werden. Dabei wird angenommen, dass die Beitragssenkung des Jahres 2007, so weit sie auf der relativ guten konjunkturellen Entwicklung beruht, nicht zurückgenommen werden muss, weil die Zunahme von Auslastung und Beschäftigung auch im Jahr 2008 Bestand hat. Zur weiteren Senkung des Beitragssatzes können die noch bestehenden Einsparpotenziale heran-

---

<sup>65</sup> So auch *K.-H. Paqué*, der Bürgerarbeit mit einer umfassenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahme gleichsetzt, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.2.2007, Wie eine riesige ABM.

<sup>66</sup> Siehe die Ausführungen oben S. 5 f.

gezogen werden. Sie ergeben sich aus der Bereinigung des Arbeitslosengeldes I von Fehlansätzen und versicherungsfremden Leistungen sowie aus der Streichung der Kurzarbeitergelder und der Winterbauförderung aus dem Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung. Zudem sollte es möglich sein, die Verwaltungsausgaben der Bundesagentur im Jahr 2008 um weitere 5 v.H. zu senken. Würden diese Einsparpotenziale genutzt, ließe sich der Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung im Jahr **2008 um weitere 0,9 Prozentpunkte auf 2,5 v.H.** senken.

Ein zusätzliches Senkungspotenzial kann durch einen Abbau und eine sachgerechte Umfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen aus Mitteln des Bundeshaushalts (statt aus Beitragsmitteln) erschlossen werden. Auf diese Weise könnte der Beitragssatz zunächst im Jahr **2008 auf 1,7 v.H.** und ab dem Jahr **2010 auf 1,4 v.H.** verringert und dann auf diesem niedrigen Niveau dauerhaft konstant gehalten werden. Damit diese Beitragssatzsenkung in vollem Umfang wirksam wird, müssten allerdings die Umfinanzierungen von versicherungsfremden Leistungen durch entsprechende zusätzliche Einsparungen im Bundeshaushalt erwirtschaftet werden.

Zur Erzielung der erforderlichen Einsparungen im Bundeshaushalt könnten z.B. Gesetzesänderungen und die Eindämmung von Missbrauch beim Arbeitslosengeld II beitragen. Weitere Einsparungen ließen sich bei den Ausgaben zur Eingliederung in Arbeit, insbesondere bei den Ein-Euro-Jobs erzielen. Gerade letztere sind als kommunale Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wenig geeignet, Arbeitslosen zur Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu verhelfen; sie gefährden sogar Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt.

Die Arbeitslosenversicherung sollte schließlich nicht als Spardose des Bundes für Zeiten geringeren Wirtschaftswachstums und steigender Arbeitslosenzahlen erhalten. Die konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit führt zu Mehrausgaben, die ebenso wie die konjunkturell bedingten Steuer-Mindereinnahmen vom Bund finanziert werden sollten, und zwar aus der Konjunkturausgleichsrücklage oder, sofern diese nicht gebildet wurde, ausnahmsweise und eng begrenzt auch aus Krediteinnahmen<sup>67</sup>. Gerade bei nachlassender oder schwacher Konjunktur kommt es nämlich darauf an, die Lohnnebenkosten gering zu halten, weil sie zu einem erheblichen Teil die Kosten eines Arbeitsplatzes bestimmen.

---

<sup>67</sup> Siehe dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Heft 99 der Schriftenreihe, 2006, S. 219.