ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fichte, Damian

Research Report

Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung: Beitragssenkung durch erforderliche Umstrukturierung möglich

KBI Schrift, No. 104

Provided in Cooperation with:
DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Fichte, Damian (2008) : Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung: Beitragssenkung durch erforderliche Umstrukturierung möglich, KBI Schrift, No. 104, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/45558

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Karl-Bräuer-Institut des
Bundes der Steuerzahler

Heft 104

Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung

Beitragssenkung durch erforderliche Umstrukturierung möglich

104 Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung

Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung

Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung

Beitragssenkung durch erforderliche Umstrukturierung möglich

Damian Fichte

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

August 2008

Herausgegeben vom Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e.V.
Hersteller: Dinges & Frick GmbH, Wiesbaden
ISSN 0173-3397

Preis: 8 Euro

Geleitwort

Die Belastung der Bürger und Unternehmen durch Steuer und Abgaben ist in Deutschland nachweislich zu hoch. Entlastungsbedarf besteht nicht nur bei der scharf zugreifenden Lohn- und Einkommensteuer mit ihren heimlichen Steuererhöhungen, sondern auch bei den überhöhten Sozialabgaben. Im Bereich der gesetzlichen Sozialversicherung gibt es vor allem in der Arbeitslosenversicherung ein noch ungenutztes Entlastungspotenzial, das unbedingt ausgeschöpft werden sollte. Dies macht die vorliegende Studie des Karl-Bräuer-Instituts im Einzelnen deutlich. Darin werden Ergebnisse früherer Analysen unter Zugrundelegung von neuen Daten und Fakten aktualisiert und mit neuen Erkenntnissen in ein Gesamtkonzept zur Umstrukturierung der Arbeitslosenversicherung integriert.

Im Zentrum der Institutsstudie steht die Zielsetzung, eine sachgerechte Finanzierung eines effizienten Leistungskatalogs mit gemäßigtem Beitragssatz aufzuzeigen. Neben einer Überprüfung sämtlicher Leistungen verlangt dies, dass die Versichertengemeinschaft mit ihren Beitragszahlungen die Ausgaben für die versicherungsgemäßen Leistungen deckt, während der Bund aus seinen Haushaltsmitteln die versicherungsfremden Leistungen der Arbeitslosenversicherung finanziert. Zur Zeit beteiligt sich der Bund allerdings nur zu einem geringen Teil an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen und bürdet die Kosten der Versichertengemeinschaft auf, wodurch die Beitragszahler übermäßig belastet werden. Der Weg zur Bereinigung dieses Strukturproblems führt jedoch nicht über erhöhte Mittelzuweisungen des Bundes, sondern sollte vielmehr durch Abbau von entbehrlichen Leistungen und Ausgaben beschritten werden. Rund sechs Milliarden Euro werden nämlich für ineffiziente Leistungen ausgegeben, die die Wiedereingliederungschancen der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt kaum erhöhen oder sogar mindern. Sie sollten deshalb baldmöglichst abgebaut werden.

Des Weiteren ist auch die Erhebung des systemwidrigen Eingliederungsbeitrags mit einer sachgerechten Finanzierung der Arbeitslosenversicherung nicht vereinbar. Der Bund zieht aus der Arbeitslosenversicherung

Beitragsmittel für eine Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Leistungen ab und belastet die Beitragszahler mit einem überhöhten Beitragssatz. Der Eingliederungsbeitrag verstößt daher gegen das Versicherungsprinzip, missachtet maßgebliche Haushaltsgrundsätze und verletzt zudem Verfassungsnormen. Die Abschaffung des Eingliederungsbeitrags ist deshalb offensichtlich geboten.

Bei Verwirklichung der vom Institut vorgeschlagenen Bereinigungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen kann mittelfristig ein Beitragssenkungspotenzial von einem vollen Prozentpunkt sowie ein Entlastungspotenzial im Bundeshaushalt von etwa zwei Milliarden Euro erschlossen werden. Um auch in Zukunft eine sachgerechte Finanzierung und die Vergabe von wirksamen Arbeitsförderungsmaßnahmen zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass der Bundeszuschuss nach dem Umfang der versicherungsfremden Leistungen bemessen und die Bundesregierung zur regelmäßigen Evaluierung von Arbeitsförderungsinstrumenten gesetzlich verpflichtet wird. Außerdem sollte aus den vorhandenen Rücklagenmitteln der Arbeitslosenversicherung in Höhe von fast 18 Mrd. Euro eine gesetzliche Schwankungsreserve von 5,8 Mrd. Euro gebildet werden, um konjunkturbedingte Beitragserhöhungen zu vermeiden. Die restlichen Rücklagenmittel sollten den Beitragszahlern mittels einer Beitragssatzsenkung zurückgegeben werden. Dadurch kann der Beitragssatz von derzeit 3,3 % bereits im Jahr 2009 auf das angestrebte Niveau von 2,3 % gesenkt werden.

Eine solche Beitragssatzsenkung würde zu einer deutlichen und vor allem notwendigen Entlastung der Beitragszahler führen. Das niedrigere Beitragssatzniveau kann zudem die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung, Produktion und damit das Wirtschaftswachstum fördern. Zugleich würde die Konjunkturentwicklung und der weitere Abbau der Arbeitslosigkeit gestärkt und einer Verschlechterung der konjunkturellen Entwicklung entgegengewirkt.

Berlin, im August 2008 Dr. Karl Heinz Däke

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung 1

1. Finanzielle Entwicklung und Situation der Arbeitslosenversicherung 13

2. Grundsätze einer sachgerechten Finanzierung 17

2.1 Allgemeine Vorgaben für die gesetzliche Sozialversicherung 17
2.2 Übertragung der Vorgaben auf die Arbeitslosenversicherung 21
2.3 Kriterien zur Abgrenzung von versicherungsgemäßen und versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung 24

3. Überprüfung der einzelnen Leistungen und Ausgaben 26

3.1 Arbeitslosengeld als Entgeltersatzleistung 26

3.1.1 Differenzierung der Bezugsdauer nach Alter und Vorversicherungszeit 28
3.1.2 Kinderabhängige Differenzierung der Leistungshöhe 33
3.1.3 Leistungsgewährung an für den Arbeitsmarkt nicht verfügbare Erwerbsgeminderte 34
3.1.4 Leistungsgewährung an scheinarbeitslose Leistungsempfänger 35
3.1.5 Zusammenstellung der versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Komponenten des Arbeitslosengeldes 37

3.2 Leistungen der Arbeitsförderung 38

3.2.1 Förderung der Berufsausbildung 39
3.2.2 Förderung der Teilhabe behinderter Menschen 42

3.2.3 Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit . . . 43
3.2.4 Kurzarbeitergeld . . . 45
3.2.5 Förderung der Altersteilzeit . . . 48
3.2.6 Entgeltsicherung und Eingliederungsgutschein für Ältere . . . 50
3.2.7 Beschäftigung schaffende Maßnahmen . . . 51
3.2.8 Maßnahmekosten der beruflichen Weiterbildung . . . 53
3.2.9 Eingliederungszuschüsse . . . 54
3.2.10 Weitere Leistungen der Arbeitsförderung . . . 55
3.2.11 Zusammenstellung der versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Leistungen der Arbeitsförderung . . . 59

3.3 Verwaltungsausgaben . . . 62

3.3.1 Umfang und Struktur der Verwaltungsausgaben . . . 63
3.3.2 Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit . . . 63
3.3.3 Zusammenstellung der versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Komponenten der Verwaltungsausgaben . . . 65

3.4 Systemwidriger Eingliederungsbeitrag . . . 66

3.4.1 Verstoß gegen das Versicherungsprinzip . . . 69
3.4.2 Verletzung von Haushaltsgrundsätzen . . . 70
3.4.3 Verstoß gegen verfassungsrechtliche Vorgaben . . . 72
3.4.4 Gesamtwirtschaftliche Nachteile . . . 75

4. Erforderliche Umstrukturierungen in der Arbeitslosenversicherung . . . 78

4.1 Sachgerechte Finanzierung eines effizienten Leistungskatalogs . . . 80

4.1.1 Bemessung des Bundeszuschusses am Umfang der versicherungsfremden Leistungen . . . 80

4.1.2 Strukturelle Bereinigung des Leistungsspektrums . . . 84
4.1.3 Finanzielle Auswirkungen der empfohlenen Umstrukturierung . . . 86
4.1.4 Zum Beitrags- und Steuersenkungspotenzial . . . 92

4.2 Erfordernis einer Schwankungsreserve in der Arbeitslosenversicherung . . . 93

4.2.1 Angemessene Höhe einer gesetzlichen Schwankungsreserve . . . 93
4.2.2 Überschüssige Rücklagenmittel an Beitragszahler zurückgeben . . . 97

5. Fazit: Hohes Entlastungspotenzial nutzen! . . . 101

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

Abbildung 1:
Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung seit 1970 13

Abbildung 2:
Anzahl der Arbeitslosen und Arbeitslosengeldempfänger seit 1970 14

Tabellen

Tabelle 1:
Entwicklung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes 29

Tabelle 2:
Versicherungsfremde und -gemäße Komponenten des
Arbeitslosengeldes..... 37

Tabelle 3:
Versicherungsfremde Leistungen der Arbeitsförderung 60

Tabelle 4:
Versicherungsgemäße Leistungen der Arbeitsförderung 61

Tabelle 5:
Verwaltungsausgaben 66

Tabelle 6:
Versicherungsfremde und versicherungsgemäße Leistungen
insgesamt 79

Tabelle 7:
Abbaubare versicherungsfremde Leistungen 80

Tabelle 8:
Abbaubare versicherungsgemäße Leistungen..... 81

Tabelle 9:
Prognostizierte Finanzentwicklung 89

Kurzfassung

Trotz der verbesserten finanziellen Situation der Bundesagentur für Arbeit und der deutlichen Senkung des Beitragssatzes in den letzten beiden Jahren von 6,5 auf 3,3 % weist die Arbeitslosenversicherung weiterhin eine ineffiziente Ausgestaltung auf. Dies gilt sowohl für die Einnahmen- als auch für die Ausgabenseite. In der vorliegenden Untersuchung werden daher die bestehende Einnahmenstruktur sowie die Ausgaben und Leistungen der Arbeitslosenversicherung eingehend geprüft, gangbare Optionen für eine effiziente Ausgestaltung der Finanzmittel und des Leistungskatalogs sowie die sich daraus ergebenden Steuer- und Beitragssenkungspotenziale aufgezeigt.

Grundsätze einer sachgerechten Finanzierung (S. 17 ff.)

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

Zur genauen Abgrenzung von versicherungsgemäßen und versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung hat das Institut einen Kriterienkatalog mit Hilfe des Versicherungs- bzw. des Äquivalenzprinzips erstellt. Als versicherungsfremd sollen in der Arbeitslosenversicherung demnach solche Leistungen eingestuft werden, bei denen die ermittelten Kriterien missachtet werden.

Überprüfung der einzelnen Leistungen und Ausgaben (S. 26 ff.)

Unter Anwendung der maßgeblichen Finanzierungsgrundsätze und anhand der vorgenannten Abgrenzungskriterien werden die verschiedenen Ausgabenblöcke der Arbeitslosenversicherung beurteilt und die bestehenden Leistungen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bewertet. Zur Quantifizierung der einzelnen Ausgaben wird das Ist-Ergebnis aus dem Jahr 2007 zugrundegelegt. Für neu beschlossene Leistungen sind die Sollzahlen aus dem jeweiligen Gesetzentwurf maßgebend.

Arbeitslosengeld als Entgeltersatzleistung (S. 26 ff.)

Einige der geltenden Regelungen zur Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes verstoßen gegen das Versicherungsprinzip und sind daher als versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu werten. Dazu zählen die Differenzierung des Arbeitslosengeldes nach Alter oder Vorversicherungszeit, die kinderabhängige Differenzierung der Leistungshöhe und die Zahlung des Arbeitslosengeldes an für den Arbeitsmarkt nicht verfügbare Erwerbsgeminderte sowie an scheinarbeitslose Leistungsempfänger.

Aufgrund ihrer nachteiligen Wirkungen sollte die derzeit geltende *längere Bezugsdauer für Ältere* auf einen einheitlichen Bezugszeitraum von zwölf Monaten verkürzt werden. Dies würde die Arbeitslosenversicherung um etwa 1.601 Mio. Euro entlasten und durch die stärkeren Arbeitsanreize zur Verbesserung der Beschäftigungssituation beisteuern. Zudem sollte von der *kinderabhängigen Differenzierung des Arbeitslosengeldes* abgesehen werden, da diese sich nicht als Instrument der sozialpolitisch motivierten Familienförderung eignet. Das Einsparpotenzial beläuft sich auf ca. 637 Mio. Euro. Die *Zahlung des Arbeitslosengeldes an für den Arbeitsmarkt nicht verfügbare Erwerbsgeminderte* fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung, sondern in den Kompetenzbereich der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die Ausgaben von schätzungsweise 242 Mio. Euro sollten daher von der Gesetzlichen Rentenversicherung finanziert werden. Die *Zahlung des Arbeitslosengeldes an scheinarbeitslose Personen* gemäß der sogenannten 58er-Regelung (Ausgaben: 4.141 Mio. Euro) wurde zu Recht zum 1. Januar 2008 für

Neuzugänge abgeschafft. Dadurch wird der versicherungsfremde Charakter dieser Leistung schrittweise abgebaut und das Arbeitslosengeld an über 58-jährige Arbeitslose allmählich in eine versicherungsgemäße Leistung umgewandelt.

Insgesamt belaufen sich die Ausgaben für versicherungsfremde Komponenten des Arbeitslosengeldes auf etwa 6.621 Mio. Euro, wovon Leistungen im Wert von 2.480 Mio. Euro abgebaut werden können. Dagegen betragen die Ausgaben für die versicherungsgemäßen Elemente des Arbeitslosengeldes ca. 11.816 Mio. Euro (*siehe Tabelle 2 auf S. 37*).

Leistungen der Arbeitsförderung (S. 38 ff.)

Neben dem Einkommensersatz bei Eintritt der Arbeitslosigkeit gehört auch die Bereitstellung von Förderleistungen zur Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu den Aufgaben der Arbeitslosenversicherung. Auch die Arbeitsförderungsmaßnahmen lassen sich nach ihrem versicherungsgemäßen und versicherungsfremden Charakter abgrenzen. Um das Ziel der Wiedereingliederung erfolgreich zu erreichen, sollte der Leistungskatalog ausschließlich wirksame Arbeitsförderungsmaßnahmen enthalten. Dies ist aber im bestehenden System nicht der Fall, weshalb bestimmte ineffiziente Leistungen abgebaut werden sollten.

– Die *Förderung der Berufsausbildung* (1.890 Mio. Euro) sowie die *Förderung der Teilhabe behinderter Menschen* (2.291 Mio. Euro) sind gesamtgesellschaftliche Aufgaben und damit versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Die quantitative Bedeutung macht aber eine eingehende Effizienzprüfung dringlich und unumgänglich. Sofern Evaluationen keine positiven Wirkungen der untersuchten Instrumente aufzeigen, sollten diese ineffizienten Maßnahmen konsequent abgebaut werden.

– Dagegen ist die *Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit* (1.818 Mio. Euro) eine versicherungsgemäße Leistung der Arbeitslosenversicherung. Bis Ende 2009 sollte die Restabwicklung

der abgesetzten Förderinstrumente „Überbrückungsgeld“ und „Existenzgründerzuschuss“ beendet werden, so dass die Arbeitslosenversicherung um 594 Mio. Euro entlastet wird. Bei einer effizienten Weiterentwicklung des Gründungszuschusses und einer sparsamen Mittelvergabe sollten die derzeitigen Ausgaben um schätzungsweise 269 Mio. Euro gesenkt werden können. Insgesamt würde die Arbeitslosenversicherung um 863 Mio. Euro entlastet und ein entsprechendes Beitragssenkungspotenzial erschlossen.

– Bei den drei Formen des *Kurzarbeitergeldes* (Kurzarbeitergeld, Saison-Kurzarbeitergeld und Transferkurzarbeitergeld) handelt es sich um versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Das Kurzarbeitergeld und das Transferkurzarbeitergeld sollten aufgrund ihrer fragwürdigen und nachteiligen Wirkungen abgeschafft werden. Die Kurzarbeit und der damit verbundene Arbeits- und Lohnausfall sollten künftig durch Arbeitszeitkonten weitgehend abgefedert werden. Das Saison-Kurzarbeitergeld sollte ebenfalls über die Winterbeschäftigungsumlage finanziert und als beitragsfinanzierte Leistung der Arbeitslosenversicherung entfallen. Durch die vorgeschlagene Umgestaltung und Umfinanzierung der drei Formen des Kurzarbeitergeldes könnte die Arbeitslosenversicherung um 423 Mio. Euro entlastet und ein entsprechendes Beitragssenkungspotenzial erzielt werden.

– Die *Förderung der Altersteilzeit* ist ebenfalls als versicherungsfremd zu werten. Da dieses Förderinstrument unzureichende Beschäftigungseffekte und weitere Nachteile hat, sollte es definitiv abgeschafft werden. Dadurch würde mittel- bis langfristig ein Einsparpotenzial in Höhe von 1.379 Mio. Euro erzielt.

– Die *Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer* ist auch ein versicherungsfremdes Förderinstrument. Aufgrund von negativen Evaluationsergebnissen sollte es abgeschafft werden. Das Entlastungspotenzial beläuft sich auf 46 Mio. Euro. Auch der neu eingeführte *Eingliederungsgutschein für Ältere* ist als versicherungsfremd zu charakterisieren. Um eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung zu fördern, sollte der Eingliederungsgutschein nur mehr als

Ermessensleistung vergeben werden. Das Budget für Neubewilligungen sollte zur Erprobung des Instruments von derzeit 135 Mio. auf etwa 30 Mio. Euro reduziert werden.

– Die Förderung von *Beschäftigung schaffenden Maßnahmen* gilt ebenfalls als versicherungsfremd. Empirische Untersuchungen haben keine positiven Wirkungen der Fördermaßnahmen feststellen können. Aus diesem Grund sollten sie endgültig eingestellt werden. Dies würde die Arbeitslosenversicherung in Höhe von 84 Mio. Euro entlasten.

– Die *Förderung der beruflichen Weiterbildung* ist weitgehend eine versicherungsgemäße Leistung der Arbeitslosenversicherung. Allerdings ist ein Teil der Gesamtausgaben von 493 Mio. Euro, nämlich schätzungsweise 96 Mio. Euro, als versicherungsfremd zu werten. Vorliegende Evaluationsergebnisse zeigen grundsätzlich eine positive Wirkung vor allem von kürzer dauernden Qualifizierungsmaßnahmen. Einsparungen in einer nicht bezifferbaren Höhe können daher erzielt werden, wenn nur wirkungsvolle Maßnahmen neu bewilligt werden.

– *Eingliederungszuschüsse* sind prinzipiell versicherungsgemäß. Auch hierbei ist allerdings ein Anteil von schätzungsweise 82 Mio. Euro an den Gesamtausgaben von 409 Mio. Euro als versicherungsfremd einzustufen. Gemäß vorliegender Evaluationsergebnisse erhöhen Eingliederungszuschüsse grundsätzlich die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen. Jedoch wird auch auf die Gefahr von Mitnahmeeffekten hingewiesen. Durch eine Strategie der wirksamen Vergabe von Eingliederungszuschüssen sollte es möglich sein, Einsparungen in einer nicht bezifferbaren Höhe zu erzielen.

– Unter den *weiteren Leistungen zur Arbeitsförderung* im Gesamtumfang von 853 Mio. Euro befinden sich versicherungsfremde Leistungen in Höhe von 149 Mio. Euro und versicherungsgemäße Leistungen in Höhe von 704 Mio. Euro. Davon können insgesamt Leistungen in Höhe von 214 Mio. Euro eingespart werden.

Insgesamt existieren im Rahmen der Arbeitsförderung versicherungsfremde Leistungen im Umfang von 6.577 Mio. Euro, wovon 2.050 Mio. Euro eingespart werden können (*siehe Tabelle 3 auf S. 60*). Für die versicherungsfremden Leistungen ist eine Steuerfinanzierung sachgerecht. Die versicherungsgemäßen Leistungen der Arbeitsförderung belaufen sich dagegen auf insgesamt 3.264 Mio. Euro, von denen ineffiziente Maßnahmen in Höhe von 1.064 Mio. Euro abgebaut werden können (*siehe Tabelle 4 auf S. 61*). Die verbleibenden versicherungsgemäßen Fördermaßnahmen sollten weiterhin aus dem Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung finanziert werden.

Verwaltungsausgaben (S. 62 ff.)

Die Verwaltungsausgaben der Arbeitslosenversicherung belaufen sich auf 3.415 Mio. Euro. Sie lassen sich ebenfalls in einen versicherungsgemäßen und versicherungsfremden Anteil aufteilen. Während der versicherungsgemäße Anteil an den Verwaltungsausgaben 1.820 Mio. Euro beträgt, beläuft sich der versicherungsfremde Anteil auf 1.595 Mio. Euro. Auf mittlere Sicht sollte das Ziel sein, die Verwaltungsausgaben um 15 % bzw. 512 Mio. Euro zu senken.

Die Einrichtung eines *Versorgungsfonds* zur Finanzierung der Versorgungsansprüche von Pensionären, Beamten und Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit stellt einen Einstieg in eine verursachergerechte und kapitalgedeckte Vorsorge dar und ist deshalb grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings muss bei der Einrichtung des Versorgungsfonds darauf geachtet werden, dass der Versichertengemeinschaft nicht zu hohe Kosten aufgebürdet werden. Solche Kosten können dadurch entstehen, dass auch diejenigen Pensionäre in die beitragsfinanzierte Versorgung mit einbezogen werden, die versicherungsfremde Aufgaben erfüllen, die der Bund der Bundesagentur übertragen hat. Nach Ansicht des Instituts wäre es daher sachgerecht, die Einmaleinzahlung in den Versorgungsfonds von 2.500 Mio. sowie die laufende Einzahlung von 373 Mio. Euro sowohl aus Beitrags- als auch aus Steuermitteln zu finanzieren. Gemäß der Anteilsquote für versicherungsgemäße Verwaltungsausgaben wären aus Beiträgen der Versicherten 1.333 Mio. Euro für die Einmaleinzahlung und 199 Mio. Euro für die laufende Einzahlung aufzubringen. Aus Haushaltsmitteln des Bundes sollten analog 1.167 Mio. Euro für die Einmaleinzahlung und 174 Mio. Euro für die laufende Einzahlung finanziert werden (*siehe Tabelle 5 auf S. 66*). Darüber hinaus ist es zwingend erforderlich, für den gesamten öffentlichen Dienst den Anstieg der Pensionen nachhaltig zu begrenzen und damit den wachsenden Versorgungsvorsprung der Pensionäre gegenüber Rentnern zu reduzieren.

Systemwidriger Eingliederungsbeitrag (S. 66 ff.)

In den Jahren 2005 bis 2007 führte die Bundesagentur einen sogenannten *Aussteuerungsbetrag* an den Bund ab. Der Aussteuerungsbetrag war ein versicherungsfremdes Element, mit dem zweckgebundene Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung zweckentfremdet wurden. Die Regelung verstieß vor allem gegen haushalts- und verfassungsrechtliche Grundsätze und Vorgaben. Insgesamt hat sich der Bund auf diese Weise in drei Jahren um 9.783 Mio. Euro auf Kosten der Arbeitslosenversicherung bereichert. Daher war die auch vom Institut geforderte Abschaffung des Aussteuerungsbetrags ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung. Allerdings führte die Bundesregierung zum 1. Januar 2008 den *Eingliederungsbeitrag* als eine Nachfolgeregelung ein, mit dem die Nachteile und Mängel des Aussteuerungsbetrags fortgeführt und sogar ausgeweitet werden.

Der Eingliederungsbeitrag ist als eine anteilige Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an den vom Bund zu tragenden Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und den dazugehörigen Verwaltungskosten ausgestaltet. Danach wird die Arbeitslosenversicherung verpflichtet, die Hälfte dieser Kosten zu übernehmen. Der Eingliederungsbeitrag wurde auf 5.000 Mio. Euro festgesetzt. Dies entspricht etwa 0,65 Prozentpunkten des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung.

Die Erhebung des Eingliederungsbeitrags ist jedoch mit einer sachgerechten Finanzierung der Arbeitslosenversicherung nicht vereinbar, weil der Bund von der Bundesagentur Beitragsmittel für eine Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Leistungen abzieht. Mit dem Eingliede-

rungsbeitrag hat der Gesetzgeber eine systemwidrige Regelung ähnlich dem Aussteuerungsbetrag eingeführt. Der Eingliederungsbeitrag verstößt offensichtlich gegen das Versicherungsprinzip und Haushaltsgrundsätze, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht höchst bedenklich und unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten völlig verfehlt. Aus diesen Gründen sollte er schnellstens abgeschafft werden. Die frei werdenden Mittel sollten für eine Beitragssatzsenkung verwendet werden.

Erforderliche Umstrukturierungen in der Arbeitslosenversicherung (S. 78 ff.)

Eine sachgerechte Finanzierung verlangt, dass laufende versicherungsgemäße Leistungen in Höhe von insgesamt 17.081 Mio. Euro sowie die Einmaleinzahlung in den Versorgungsfonds von 1.333 Mio. Euro aus Beitragsmitteln der Versichertengemeinschaft und laufende versicherungsfremde Leistungen in Höhe von insgesamt 14.967 Mio. Euro sowie die Einmaleinzahlung in den Versorgungsfonds von 1.167 Mio. Euro aus allgemeinen Steuermitteln der Gesamtheit aller Bürger finanziert werden (*siehe Tabelle 6 auf S. 79*). Da das derzeitige Verhältnis zwischen den Beitrags- und Steuermitteln von der sachgerechten Aufteilung deutlich abweicht, bedarf es einer Umstrukturierung der Einnahmenseite in der Arbeitslosenversicherung.

Aber auch die Struktur der Leistungsseite ist nicht optimal ausgestaltet. Wie bereits aufgezeigt, enthält der bestehende Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung zahlreiche ineffiziente Leistungen, die die Wiedereingliederungschancen der Arbeitslosen kaum erhöhen oder sogar mindern. Daher ist auch das Leistungsspektrum konsequent zu bereinigen, damit in der Arbeitslosenversicherung ausschließlich wirksame Leistungen gewährt werden.

Sachgerechte Finanzierung eines effizienten Leistungskatalogs (S. 80 ff.)

Zur Verwirklichung einer sachgerechten Struktur der Einnahmenseite sollte der *Bundeszuschuss* zur Arbeitslosenversicherung nach dem Umfang der versicherungsfremden Leistungen bemessen werden. Zudem ist es erforderlich, den Begriff der versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung zu definieren. Dazu können die aufgestellten Kriterien des Instituts herangezogen werden. Obwohl der effektive Bundeszuschuss nach Abzug des Eingliederungsbeitrags zur Zeit 2.583 Mio. Euro beträgt und das derzeitige Gesamtvolumen der versicherungsfremden Leistungen in Höhe von 14.967 Mio. Euro nicht decken kann, ist eine Erhöhung des Bundeszuschusses aus Sicht des Instituts nicht anzustreben. Vielmehr sollte eine strukturelle Bereinigung des Leistungsspektrums erfolgen.

Dazu sollte in jedem Fall der systemwidrige *Eingliederungsbeitrag* ersatzlos gestrichen werden. Infolge seiner Abschaffung würden im Bundeshaushalt Mindereinnahmen in Höhe von 5.000 Mio. Euro entstehen, die durch vorgeschlagene Ausgabenkürzungen (*siehe S. 84 f.*) gegenfinanziert werden können. Allerdings lassen sich diese Ausgabenkürzungen schwerlich in einem Haushaltsjahr sofort und vollständig realisieren. Daher sollte der Eingliederungsbeitrag innerhalb von zwei Jahren in zwei Schritten abgebaut werden.

Darüber hinaus sollten die *ineffizienten und daher entbehrlichen Leistungen* abgebaut werden. Der Gesamtwert der abbaubaren versicherungsfremden Leistungen liegt bei 4.769 Mio. Euro. Davon entfallen 242 Mio. Euro auf Ausgaben für Leistungen, die von der Gesetzlichen Rentenversicherung zu finanzieren wären. Aber auch ineffiziente versicherungsgemäße Leistungen können in einem Umfang von insgesamt 1.337 Mio. Euro abgebaut werden, wodurch zusätzliches Entlastungspotenzial erschlossen werden kann. In der Praxis muss allerdings beachtet werden, dass mit wenigen Ausnahmen die meisten Leistungen aus Vertrauensschutzgründen nicht sofort eingestellt, sondern nur schrittweise reduziert werden können. Daher sollte eine adäquate Übergangszeit festgelegt werden, in welcher der Abbau zu erfolgen hat.

Um auch in Zukunft eine effiziente und wirtschaftliche Verwendung der Beitrags-, aber auch der Steuermittel zu gewährleisten, sollten außerdem die bisher noch nicht evaluierten und auch neue Leistungen vor ihrer Ein-

führung auf den Prüfstand gestellt werden. Daher empfiehlt es sich, die Bundesregierung künftig zur Evaluation sämtlicher Arbeitsförderungsinstrumente gesetzlich zu verpflichten. Zeigen überprüfte Maßnahmen keine signifikant positiven Wirkungen, sollten sie konsequent abgebaut werden. Eine solche gesetzliche Verpflichtung würde zur notwendigen Kontrolle über die Mittelverwendung wirksam beitragen.

Zum Beitrags- und Steuersenkungspotenzial (S. 92 ff.)

Im Rahmen einer Finanzprognose zeigt die Studie, dass die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen mit Hilfe der vorgeschlagenen Bereinigungsmaßnahmen mittelfristig auf 5.831 Mio. Euro reduziert werden können. Diese Ausgaben wären dann sachgerecht aus Haushaltsmitteln des Bundes zu finanzieren, so dass in Zukunft ein geringerer Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung als heute erforderlich wäre. Im Vergleich zur Ausgangssituation kann der Bundeshaushalt auf diese Weise um rund 2 Mrd. Euro entlastet werden.

Darüber hinaus kann auch der Beitragssatz deutlich gesenkt werden. Durch die alleinige Finanzierung der verbleibenden versicherungsfremden Leistungen aus Haushaltsmitteln des Bundes würde die Versichertengemeinschaft mit ihren Beiträgen letztlich nur die Ausgaben für versicherungsgemäße Leistungen finanzieren, die mittelfristig 17.382 Mio. Euro betragen würden. Zur Deckung dieser Ausgaben ist dann nur mehr ein Beitragssatz von 2,3 % erforderlich. Damit kann der Beitragssatz auf mittlere Sicht von derzeit 3,3 % um einen vollen Prozentpunkt gesenkt werden. Von dieser Beitragssenkung entfallen zwei Drittel auf die Abschaffung des Eingliederungsbeitrags und ein Drittel auf den Abbau von ineffizienten und entbehrlichen Leistungen.

Erfordernis einer Schwankungsreserve in der Arbeitslosenversicherung (S. 93 ff.)

Um für einen konjunkturbedingten Anstieg der Ausgaben über die Einnahmen hinaus vorzusorgen, sollte in der Arbeitslosenversicherung eine Schwankungsreserve zum Ausgleich der daraus resultierenden Defizite eingerichtet werden. Derzeit verfügt die Bundesagentur für Arbeit bereits über eine verzinste Rücklage in Höhe von rund 18.000 Mio. Euro. Nach Ansicht des Instituts sollte aus einem Teil dieser Rücklagenmittel eine Schwankungsreserve in angemessener Höhe von etwa 5.800 Mio. Euro gebildet werden. Die restlichen Rücklagenmittel sollten an die Beitragszahler mittels einer Beitragssatzsenkung zurückgegeben werden.

Durch Ausschüttung der überschüssigen Rücklagenmittel kann der Beitragssatz bereits im Jahr 2009 auf 2,3 % gesenkt werden. Dadurch entstehen zwar im Haushalt der Arbeitslosenversicherung Defizite, diese können aber durch die überschüssigen Rücklagenmittel finanziert werden. Die Defizite würden im Zeitablauf kontinuierlich zurückgehen, wenn bereits im Jahr 2009 der vorgeschlagene Abbau von ineffizienten Leistungen beginnt. Nach vollständigem Abbau der ineffizienten Leistungen würden mittelfristig die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben decken.

Es ist zu beachten, dass der mittelfristig sachgerechte Beitragssatz von 2,3 % über den Konjunkturverlauf möglichst konstant gehalten werden sollte. Bei einem Konjunkturrückgang wäre zwar die vorgeschlagene Schwankungsreserve zum Ausgleich der Defizite vorhanden. Doch sollte in einem erneuten Konjunkturaufschwung sichergestellt werden, dass die Arbeitslosenversicherung wieder Überschüsse erzielt und damit die Schwankungsreserve wieder auf die angemessene Höhe auffüllt.

Fazit: Hohes Entlastungspotenzial nutzen! (S. 101 ff.)

Insgesamt empfiehlt das Institut zur Verwirklichung einer sachgerechten Struktur der Finanzmittel und Leistungen in der Arbeitslosenversicherung vor allem folgende Maßnahmen:

- Der Eingliederungsbeitrag in Höhe von 5.000 Mio. Euro sollte innerhalb von zwei Jahren in zwei Schritten abgebaut werden. Zur Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen im Bundeshaushalt sollten die vom Institut vorgeschlagenen Einsparmaßnahmen verwirklicht werden.

- Der Leistungskatalog sollte schrittweise um ineffiziente und daher entbehrliche Leistungen bereinigt werden. Das vorgeschlagene Abbauvolumen beträgt zur Zeit 6.106 Mio. Euro.

- Aus den vorhandenen Rücklagenmitteln sollte eine Schwankungsreserve in Höhe von etwa 5.800 Mio. Euro gebildet werden. Die restlichen Rücklagenmittel sollten an die Beitragszahler mittels einer Beitragssatzsenkung zurückgegeben werden.

- Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung kann bereits im Jahr 2009 um einen vollen Prozentpunkt auf 2,3 % gesenkt werden. Die vorübergehend auftretenden Defizite können und sollten durch die restlichen Rücklagenmittel ausgeglichen werden. Auf mittlere Sicht kann dann durch den Abbau der ineffizienten und entbehrlichen Leistungen sowie des Eingliederungsbeitrags der Beitragssatz auf dem Niveau von 2,3 % konstant gehalten werden.

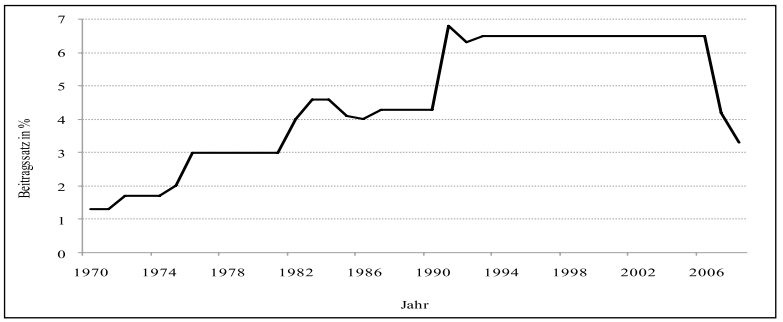
- Der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung sollte künftig nach dem Umfang der versicherungsfremden Leistungen bemessen werden. Gleichzeitig sollte der Begriff der versicherungsfremden Leistungen gesetzlich verankert werden. Nach Abbau von ineffizienten versicherungsfremden Leistungen würde der Bundeszuschuss reduziert und der Bundeshaushalt um etwa 2 Mrd. Euro entlastet werden können.

- Die Bundesregierung sollte künftig zur Evaluation sämtlicher Arbeitsförderungsmaßnahmen gesetzlich verpflichtet werden. Sofern die Unwirksamkeit bestimmter Leistungen festgestellt wird, sollten sie abgebaut werden.

1. Finanzielle Entwicklung und Situation der Arbeitslosenversicherung

Die Beitragssätze zur Sozialversicherung sind in der Vergangenheit stetig gestiegen und waren ein wesentlicher Treibsatz für die immense Gesamtbelastung der Bürger und Unternehmen mit Steuern und Abgaben.[1] Der Gesamtbeitragssatz zur Renten-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung stieg zwischen den Jahren 1970 und 2006 von 27,88 % auf 43,23 % und damit um mehr als die Hälfte. Zu dieser Entwicklung hat der Anstieg des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung maßgeblich beigetragen. Ausgehend von einem Niveau von 1,3 % im Jahr 1970 kletterte er auf einen Stand von 6,5 % im Jahr 2006.[2] Damit stieg er in diesem Zeitraum auf das Fünffache des Ausgangswerts. Kein anderer Sozialversicherungszweig weist einen solch erheblichen Anstieg auf.[3] Mittlerweile konnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung jedoch auf 3,3 % gesenkt und damit fast halbiert werden. Diese starke Reduzierung war für den inzwischen eingetretenen Rückgang des Gesamtbeitragssatzes zur Sozialversicherung verantwortlich, der in 2008 etwa 41,38 % beträgt.[4]

Abbildung 1: Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung seit 1970



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

1 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Steuer- und Abgabenbelastung im internationalen Vergleich, Sonderinformation Nr. 51, Berlin 2007; *dasselbe*, Die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung, Heft 100 der Schriftenreihe, Berlin 2006.

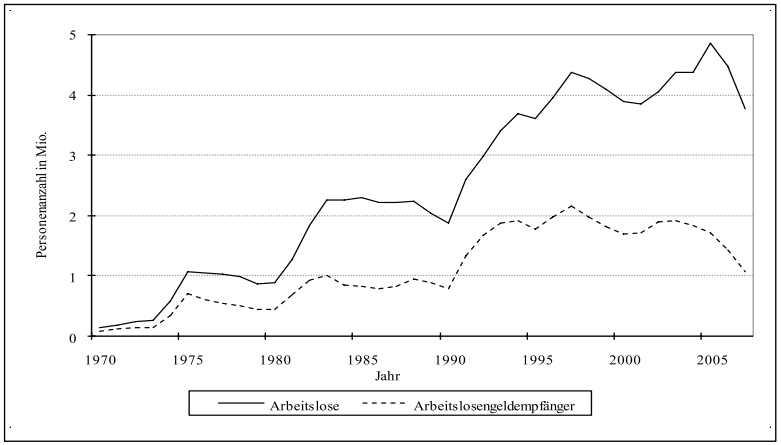
2 Im Jahr 1991 lag der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zwischenzeitlich sogar bei 6,8 %.

3 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Abgabenbelastung mit Sozialversicherungsbeiträgen weiterhin über 40 %, Rundschreiben Nr. 1/2008, Berlin 2008.

4 Siehe ebenda.

Zum hohen Anstieg des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung haben in der Vergangenheit im Wesentlichen zwei Faktoren beigetragen. Zum einen ist die stetige Erhöhung der Arbeitslosenzahl zu nennen, die maßgeblichen Einfluss auf die finanzielle Situation der Arbeitslosenversicherung hatte. Denn während in anderen Sozialversicherungszweigen lediglich die Einnahmen arbeitsmarktabhängig sind, ist in der Arbeitslosenversicherung auch die Ausgabenseite stark von Veränderungen der Arbeitslosenzahl betroffen. Mit einer steigenden Zahl der Arbeitslosen erhöht sich normalerweise auch die Zahl der Leistungsempfänger und damit die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung. Zum anderen hatte die Ausgestaltung des Leistungskatalogs maßgeblichen Einfluss auf die finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung. Neben der Ausweitung von unwirksamen Arbeitsförderungsmaßnahmen ist insbesondere die Belastung der Beitragszahler durch versicherungsfremde Leistungen[5] zu nennen.

Abbildung 2: Anzahl der Arbeitslosen und Arbeitslosengeldempfänger seit 1970



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Inzwischen bewirkten eine positive konjunkturelle Entwicklung und veränderte strukturelle Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt ei-

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

nen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit. Begleitet vom Abbau ineffizienter Leistungen, vor allem einer Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sowie der Abschaffung von unwirksamen Arbeitsförderungsmaßnahmen konnte auch die finanzielle Situation der Arbeitslosenversicherung erheblich verbessert werden. Im Jahr 2006 wies die Bundesagentur für Arbeit nach über zwei Jahrzehnten wieder einen positiven Finanzierungssaldo auf. Ein Teil der überschüssigen Mittel wurde für eine Reduzierung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung verwendet. Um eine darüber hinausgehende Beitragssatzsenkung zu erreichen, legte der Gesetzgeber des Weiteren fest, dass der Bund Einnahmen aus der Erhöhung der Umsatzsteuer[6] im Wert von etwa einem Beitragssatzpunkt an die Bundesagentur als Bundeszuschuss zu überweisen hat. Infolge dieser beiden Maßnahmen konnte der Beitragssatz zum Jahr 2007 von 6,5 % auf 4,2 % gesenkt werden.[7] Auch im Jahr 2007 konnte die Arbeitslosenversicherung einen Überschuss erzielen, der dazu führte, dass der Beitragssatz zum 1. Januar 2008 noch einmal um 0,9 Prozentpunkte auf aktuell 3,3 % gesenkt wurde.

Trotz der genannten Veränderungen und der deutlichen Senkung des Beitragssatzes weist die Arbeitslosenversicherung weiterhin eine ineffiziente strukturelle Ausgestaltung auf. Dies gilt sowohl für die Einnahmen- als auch für die Ausgabenseite. In der vorliegenden Untersuchung werden daher die bestehende Einnahmenstruktur sowie die Ausgaben und Leistungen der Arbeitslosenversicherung eingehend geprüft, gangbare Optionen für eine effiziente Ausgestaltung der Finanzmittel und des Leistungskatalogs sowie die sich daraus ergebenden Steuer- und Beitragssenkungspotenziale aufgezeigt. Hierzu wird in der Studie wie folgt vorgegangen. Im Kapitel 2 werden Grundsätze für eine sachgerechte Fi-

6 Die Umsatzsteuer wurde zum 1. Januar 2007 von 16 auf 19 % erhöht.

7 Darüber hinaus beschloss die Bundesregierung im Jahr 2006 eine weitere Maßnahme, um die Finanzlage der Sozialversicherung zu stabilisieren. Das Vorziehen des Fälligkeitstermins für die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen zum 1. Januar 2006 hatte nämlich zur Folge, dass im selben Jahr faktisch 12,8 statt 12 Monatsbeiträge entrichtet wurden, so dass die Sozialversicherung einmalige Mehreinnahmen von etwa 20 Mrd. Euro erzielen konnte. Von dieser Notmaßnahme profitierte auch die Arbeitslosenversicherung in nicht unerheblichen Umfang. Vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Wiesbaden 2005, S. 335 f.

nanzierung der Arbeitslosenversicherung aufgestellt. Unter Zugrundelegung dieser Grundätze werden im dritten Kapitel bestehende Leistungen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung analysiert und bewertet. Im vierten Kapitel werden die erforderlichen Änderungen und Umstrukturierungen in der Arbeitslosenversicherung aufgezeigt und ihre Auswirkungen erläutert. Im abschließenden Kapitel 5 werden die Empfehlungen des Instituts zusammengefasst.

2. Grundsätze einer sachgerechten Finanzierung

Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung gilt dann als sachgerecht, wenn anerkannte Finanzierungsgrundätze befolgt werden. Diese finanzwissenschaftlichen Prinzipien sollen im Folgenden erläutert werden. Sie sind vor allem maßgeblich dafür, mit welchen Finanzmitteln die Leistungen der Arbeitslosenversicherung finanziert werden sollten. Zudem sind sie aber auch für die Verzahnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Arbeitslosenversicherung von besonderer Bedeutung.

2.1 Allgemeine Vorgaben für die gesetzliche Sozialversicherung

Der Bund besitzt gemäß dem Grundgesetz die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der gesetzlichen Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung.[8] Aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 12 Grundgesetz geht die Legitimation der Sozialversicherung als Institution hervor. Aus der Nennung der Arbeitslosenversicherung an dieser Stelle der Verfassung 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 aufzustellen.[9]

Als zentraler Grundsatz für Leistungen und Finanzierung der Sozialversicherung ist das *Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip* anerkannt. Danach sollen Sozialversicherungsbeitrag 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 jeweilige Sozialkasse eingezahlt haben. Für die übrigen Sozialleistungen des Staates gilt da-

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

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

gegen 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.[10]

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.[11]

Der *Sozialversicherungsbeitrag* ist aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Abgabe eigener Art.[12] In Abgrenzung zur Steuer, die grundsätzlich nicht zweckgebunden ist und gegenleistungsfrei erhoben wird, dient der Sozialversicherungsbeitrag zweck- und sachgerecht der Aufgabe, adäquate Versicherungsleistungen zu finanzieren.[13] 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 eines zuvor festgelegten Leistungskatalogs der Sozialversicherung notwendig ist. Aus den verfügbaren Beitragsmitteln sollen auf diese Weise die versicherungsgemäßen Leistungen gedeckt werden.

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

11 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.

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

13 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*, Fremdlasten 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 Sicht als auch unter belastungspolitischen Aspekten[14] 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

14 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 Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, (Fn 7), S. 393 ff.

dürfen.[15] Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat bereits in seiner Rechtsprechung die Verfassungswidrigkeit haushaltswirksamer Mittelverschiebungen zwischen Sozialversicherung und Bund festgestellt.

In seiner Entscheidung aus dem Jahr 1987 äußert sich das BVerfG wie folgt: „Die Sozialversicherungsbeiträge dienen von vornherein nicht der allgemeinen Mittelbeschaffung des Staates, sondern finden ihren Grund und ihre Grenze in der Finanzierung der Sozialversicherung. Der Gesetzgeber kann sich seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Die Finanzmasse der Sozialversicherung ist tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt. Ein Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates ist ausgeschlossen.“[16]

Diese Rechtsprechung hat das BVerfG in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2005 bestätigt: „Sozialversicherungsbeiträge zeichnen sich durch eine strenge grundrechtlich und kompetenzrechtlich begründete Zweckbindung aus. [...] Die erhobenen Geldmittel dürfen daher allein zur Finanzierung der Aufgaben der Sozialversicherung eingesetzt werden. Zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staats und seiner Glieder stehen sie nicht zur Verfügung. [...] Für Bund und Länder handelt es sich um Fremdgelder, die der eigenen Haushaltsgewalt entzogen sind. [...] Der grundrechtlich gebundene Sozialversicherungsbeitrag ist damit als indisponible Finanzmasse generell kein tauglicher Gegenstand finanzverfassungsrechtlicher Verteilungsmechanismen.“[17]

Dagegen ist eine Zuführung von Steuermitteln in die Haushalte der Sozialversicherungen verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern sie geboten ist.[18] Der Bund haftet üblicherweise für Defizite der Sozialversicherungen und soll sich ordnungsgemäß an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen beteiligen. Es ist mit den haushaltspolitischen Grundsätzen 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

15 Vgl. *A. Berne*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht, (Fn 8), S. 235; *H. Butzer*, Fremdlasten in der Sozialversicherung, (Fn 13), 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.
16 BVerfGE 75, 108, 148.
17 BVerfGE 2 BvF 2/01 vom 18.07.2005, Absatz-Nr. 98 und 101.
18 Dies geht aus Art. 120 (1) GG hervor.

Ebene, die die Zuweisung angeordnet hat, auch die Finanzierung jener Aufgabe sicherstellen.[19] 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 hat insoweit einen Anspruch auf Steuermittel aus dem Bundeshaushalt im Umfang dieser Kosten.

Die Haushaltstransparenz ist vor allem für den Steuer- und Beitragszahler von Bedeutung, da dieser infolge der Durchsichtigkeit erkennen kann, inwiefern er mit Abgaben belastet wird und für welche Zwecke die vom Staat vereinnahmten Finanzmittel verwendet werden. Fehlt es an der Haushaltstransparenz, so kann die parlamentarisch-demokratische Legitimation und Kontrolle über die finanzielle Inanspruchnahme der Bürger hinsichtlich öffentlicher Aufgaben nicht wirksam werden.[20]

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“ für einen bestimmten Zeitraum zu gewähren. Die Arbeitslosenversicherung entspricht daher prinzipiell dem Bild einer Risikoversicherung. Darüber hinaus haben Versicherte einen Anspruch auf Hilfe bei der wirksamen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.[21]

Träger der Arbeitslosenversicherung ist die Bundesagentur für Arbeit. Zur Finanzierung der Leistungen erhebt sie zweckgebundene Beiträge, die die Haupteinnahmequelle der Arbeitslosenversicherung bilden. Eine Verwirklichung des Versicherungsprinzips ist in der Arbeitslosen-

19 Vgl. etwa *H. Zimmermann und K.-D. Henke*, Finanzwissenschaft, (Fn 11), S. 508. Das Konnexitätsprinzip basiert auf Art. 104a GG.
20 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aufkommen und Verbreitung von Sonderabgaben, Rundschreiben 3/2007, S. 2.
21 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 23.

versicherung insofern gegeben, als sowohl die Beitragshöhe wie auch die Höhe des Arbeitslosengeldes als Hauptleistung vom Lohn des Versicherten abhängt. Daneben erhält die Bundesagentur Mittel aus dem Bundeshaushalt als Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung.[22]

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“[23] (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 Arbeitslosengeld 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 Arbeitslosengeldempfänger zuständig. Bei dieser Personengruppe handelt es sich in der Regel um vorübergehend, das heißt bis zu einer Dauer von einem Jahr, arbeitslose Personen. Die mit dieser Personengruppe verbundenen Aufgaben, insbesondere die Zahlung der Lohnersatzleistungen, werden wie bisher aus den Beiträgen der Versicherten gedeckt. Die Zuständigkeit für die Bezieher des Arbeitslosengeldes II obliegt dagegen den im Zuge der Reform gemeinsam von den Kommunen und der BA neu gegründeten Arbeitsgemeinschaften. Bei Arbeitslosengeld-II-Empfängern handelt es sich im Regelfall um Langzeitarbeitslose, also um Arbeitslose, die nicht nur vorübergehend, sondern seit mindestens einem Jahr in der Arbeitslosigkeit verweilen. Die Kosten für die Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld 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 sollen.[24] Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind Sozialversicherungsleistungen und sollen unter Berücksichtigung des Versicherungsprinzips demnach denjenigen Personen zukommen, die im Rahmen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichtet haben. Dagegen sind Leistungen des Bundes, wie zum Beispiel die Zahlung von Arbeitslosengeld 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 des Arbeitslosengeldes sowie die Betreuung und Vermittlung dieser Leistungsempfänger, 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.

22 Siehe Abschnitt 4.1.1.
23 Vgl. Bundesgesetzblatt I, Nr. 66, 2003, S. 2954 ff.
24 Siehe Abschnitt 2.1.

2.3 Kriterien zur Abgrenzung von versicherungsgemäßen und versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung

Zur genauen Abgrenzung von versicherungsgemäßen und versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung werden Kriterien mit Hilfe des Versicherungs- bzw. des Äquivalenzprinzips formuliert.[25] Eine Verwirklichung des Versicherungsprinzips in der Arbeitslosenversicherung verlangt vor allem,

- dass die Versicherten für die Versicherungsleistungen Beiträge zu entrichten haben und eine Wechselbeziehung zwischen Beiträgen und Leistungen besteht,
- dass deshalb Nichtversicherte, die keine Beiträge zahlen, auch keine Leistungen empfangen,
- dass die Versicherten keine zusätzlichen Leistungen erhalten, wenn sie dafür keine zusätzlichen Beiträge erbringen,
- dass die Versicherten keine Leistungen erhalten, wenn der Risikofall der Arbeitslosigkeit nicht eingetreten ist,
- dass die Leistungen, die dem Aufgabenbereich anderer Sozialversicherungszweige zuzurechnen sind, von diesen auch getragen werden,
- dass die Beitragsmittel für den Versicherungszweck und nicht in erster Linie für allgemeine Staatsaufgaben verwendet werden.

Als versicherungsfremd sollen in der Arbeitslosenversicherung demnach solche Leistungen eingestuft werden, bei denen die genannten Kriterien des Versicherungsprinzips missachtet werden. Dies ist offenkundig der Fall, wenn Leistungen der Arbeitslosenversicherung an solche Personen gewährt werden, die keine Beiträge zahlen und somit nicht zur Versichertengemeinschaft gehören. Weiterhin liegen versicherungsfremde Leistungen vor, wenn es sich um Zusatzleistungen handelt, für die die Empfänger keine zusätzlichen Beiträge entrichten. Um versicherungsfremde Leistungen handelt es sich ebenfalls, wenn Leistungen an Personen gewährt werden, bei denen der Risikofall „Arbeitslosigkeit“ nicht eingetreten ist. Zu den versicherungsfremden Leistungen zählen auch jene, die nicht in den Aufgabenbereich der Arbeitslosenversicherung fallen. Dies ist dann der Fall, wenn zu erkennen ist, dass andere Sozialversicherungszweige für das Erbringen der Leistungen zuständig sind. Schließlich gehören zu den versicherungsfremden Leistungen diejenigen Aufgaben, die nur in begrenztem Maße oder überhaupt nicht dem eigentlichen Versicherungszweck dienen. Abweichungen vom eigentlichen Versicherungszweck liegen dann vor, wenn Leistungen der Arbeitslosenversicherung in den Dienst anderer Zielsetzungen, zum Beispiel der Sozial-, Familien-, Ausbildungs- und Wirtschaftspolitik, gestellt werden. Dem versicherten Teil der Bürger wird dann eine eigenständige Verantwortung für allgemeine Staatsziele und die dazugehörige Finanzierungslast aufgebürdet, obwohl für diese allgemeinen Zwecksetzungen eine Einbeziehung und Inanspruchnahme aller Bürger sachgerecht wäre.

25 Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 22 ff.

3. Überprüfung der einzelnen Leistungen und Ausgaben

Unter Zugrundelegung der im vorangegangenen Kapitel dargestellten Finanzierungssystematik und anhand der aufgestellten Kriterien zur Abgrenzung von versicherungsgemäßen und versicherungsfremden Leistungen sollen im Folgenden die verschiedenen Ausgabenblöcke der Arbeitslosenversicherung beurteilt werden. Zudem sollen die bestehenden Leistungen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bewertet werden. Zur Quantifizierung der einzelnen Ausgaben wird grundsätzlich das Ist-Ergebnis aus dem Jahr 2007 zugrundegelegt.[26] Für neu beschlossene Leistungen sind die Sollzahlen aus dem jeweiligen Gesetzentwurf maßgebend.

3.1 Arbeitslosengeld als Entgeltersatzleistung

Die bedeutendste Leistung der Arbeitslosenversicherung ist das Arbeitslosengeld. Mit dem Arbeitslosengeld als Versicherungs- und Einkommensersatzleistung wird den Versicherten ein finanzieller Ausgleich des Einkommensausfalls bei Eintritt des Risikos „Arbeitslosigkeit“ in einer bestimmten Höhe und für einen bestimmten, vorübergehenden Zeitraum gewährt. Der Leistungsanspruch entsteht aus einer regelmäßigen Entrichtung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung. Daraus folgt, dass nur diejenigen Personen einen Leistungsanspruch besitzen, die zuvor Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt haben.

Da sowohl die Beitragszahlung als auch das Arbeitslosengeld an die Höhe des Arbeitsentgelts gekoppelt sind, ist es mit dem Versicherungsprinzip vereinbar, dass alle Beitragszahler bei gleichhohem Beitragssatz einen Anspruch auf einen (prozentual) gleichhohen Ausgleich ihres individuellen Einkommensausfalls im Schadensfall haben. Dieser Zusammenhang ist im derzeitigen System verwirklicht, da das Arbeitslosengeld grundsätzlich auf einen bestimmten Prozentsatz des im Bemessungszeitraum erzielten Arbeitsentgelts begrenzt ist.[27] Die derzeit geltende allgemeine

26 Zu den Ist-Ausgaben der einzelnen Ausgabepositionen für das Jahr 2007 vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Quartalsbericht über die Finanzen – Viertes Quartal und Geschäftsjahr 2007, Nürnberg 2008, S. 24 ff.

27 Zur Bemessung des Arbeitslosengeldes vgl. § 129 ff. SGB III.

Leistungshöhe von 60 % des versicherten Arbeitsentgelts[28] soll im Folgenden als sachgerecht betrachtet werden.[29]

Darüber hinaus sollte unter Zugrundelegung des Versicherungsprinzips für alle Versicherten die gleiche Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes gelten. Dabei ist es unerlässlich, angemessene Mindestvorversicherungszeiten zu bestimmen, um einem „moral hazard“-Verhalten[30] und damit einem Leistungsmissbrauch vorzubeugen. In der Regel beträgt die Bezugsdauer im bestehenden System der Arbeitslosenversicherung zwölf Monate. Dieser Zeitraum ist in Anbetracht der obigen Überlegungen insoweit sachgerecht und systematisch, als dass Personen, die mindestens ein Jahr arbeitslos sind, als langzeitarbeitslos gelten und damit aus der Finanzierungsverantwortung der Arbeitslosenversicherung herausfallen.[31] Zur Vermeidung der Langzeitarbeitslosigkeit ist die Zahlung des Arbeitslosengeldes zudem an Mitwirkungspflichten der Arbeitslosen geknüpft. Zu ihrer Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt müssen sie den Vermittlungsbemühungen der Bundesagentur zur Verfügung stehen.

Sofern die Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes von diesen versicherungsgemäßen Prinzipien abweicht, gilt eine solche Abweichung als versicherungsfremd. Bei Betrachtung des bestehenden Systems der Ar-

28 Das versicherte Arbeitsentgelt ist durch eine Beitragsbemessungsgrenze begrenzt. Die derzeit geltende Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitslosenversicherung beträgt monatlich 5.300 Euro (alte Bundesländer) bzw. 4.500 Euro (neue Bundesländer).

29 Bei der korrekten Bemessung der Leistungshöhe ist ein gewisser Lohnabstand zu wahren. Eine hohe Lohnersatzleistung würde Fehlanreize hinsichtlich der Wiederaufnahme einer Beschäftigung setzen und ein moralisches Risiko der verstärkten Leistungsinanspruchnahme enthalten. Gegen eine Erhöhung der Leistungshöhe sprechen also auch die gegen die Ausweitung der Bezugsdauer vorgebrachten Fehlanreize. Siehe Abschnitt 3.1.1.

30 „Moral hazard“-Verhalten meint ein moralisches Risiko, das im Zusammenhang mit einer (Sozial-)Versicherung entstehen kann. Es kann dann eintreten, wenn das versicherbare Risiko (hier: Arbeitslosigkeit) kein unvermeidbares Ereignis darstellt, sondern von den Versicherten manipulierbar ist. Die Versicherten könnten den Anreiz haben, übermäßig viele Versicherungsleistungen nachzufragen, was der gesamten Versichertengemeinschaft schaden würde. Innerhalb der Arbeitslosenversicherung kann der Versicherte beispielsweise einen Anreiz haben, durch eigene Kündigung in den Genuss von Lohnersatzleistungen zu kommen. Würde es keine Mindestvorversicherungszeiten geben, so könnten Versicherte bereits nach kurzer Beschäftigung einen Anspruch auf die komplette Lohnersatzleistung erhalten und dies zu ihren Gunsten und zulasten der Versichertengemeinschaft ausnutzen.

31 Siehe Abschnitt 2.2.

beitslosenversicherung finden sich eben solche Abweichungen, die im Folgenden erörtert werden sollen.

3.1.1 Differenzierung der Bezugsdauer nach Alter und Vorversicherungszeit

Die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes ist seit Jahrzehnten ein Spielball der Politik. Bis Mitte der 1980er Jahre war sie zunächst auf zwölf Monate begrenzt, bevor sie schrittweise auf einen Zeitraum von bis zu 32 Monaten je nach Alter und Dauer des Versicherungsverhältnisses ausgedehnt worden ist. Zum Jahr 2004 wurde die Bezugsdauer auf höchstens 18 Monate verkürzt. Diese Änderung hatte jedoch nur einen kurzen Bestand, denn zum 1. Januar 2008 wurde der Anspruchszeitraum wieder ausgeweitet. *Tabelle 1* zeigt die Entwicklung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes.

Die Staffelung der Bezugsdauer in Abhängigkeit vom Alter widerspricht dem Versicherungsprinzip und ist somit eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung.[32] Bei gleicher Versicherungs- und Beitragszeit wird hier infolge höheren Alters die Versicherungsleistung ausgeweitet, indem länger Arbeitslosengeld gewährt wird. So erhält bei der geltenden Regelung ein über 50jähriger bei einer Vorversicherungszeit von 30 Monaten 15 Monate lang Arbeitslosengeld, während ein Arbeitsloser unter 50 Jahren bei gleicher Vorversicherungszeit einen Anspruch auf die Zahlung des Arbeitslosengeldes von zwölf Monaten hat. Diese versicherungsfremde Privilegierung lässt sich dadurch vermeiden, dass die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld alters*un*abhängig festgelegt wird.

32 Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 29 ff.

Tabelle 1: Entwicklung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Regelung vor 2004		
Vorversicherungszeit in Monaten	Alter in Jahren	Bezugsdauer in Monaten
12		6
16		8
20		10
24		12
28	45	14
32	45	16
36	45	18
40	47	20
44	47	22
48	52	24
52	52	26
56	57	28
60	57	30
64	57	32
Regelung 2004 – 2007		
Vorversicherungszeit in Monaten	Alter in Jahren	Bezugsdauer in Monaten
12		6
16		8
20		10
24		12
30	55	15
36	55	18
Regelung ab 2008		
Vorversicherungszeit in Monaten	Alter in Jahren	Bezugsdauer in Monaten
12		6
16		8
20		10
24		12
30	50	15
36	55	18
48	58	24

Quelle: § 127 SGB III, verschiedene Fassungen.

Neben der altersbezogenen Differenzierung sieht die geltende Regelung eine Staffelung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach der Versicherungs- und Beitragszeit vor. Eine solche Staffelung entspricht nur dann dem Versicherungsprinzip, wenn es sich bei der Versicherung um eine Ansparversicherung handelt. Bei einer solchen Ansparversicherung

wie beispielsweise einer Rentenversicherung erwerben Versicherte mit jedem Beitragsjahr einen höheren Leistungsanspruch, den sie nach Erreichen eines festgelegten Zeitpunkts geltend machen können. In einer Risikoversicherung wie der Arbeitslosenversicherung ist der Eintrittszeitpunkt des Risikos „Arbeitslosigkeit“ ungewiss. Der Risikofall kann jederzeit eintreten, so dass die Versicherten auch jederzeit einen Versicherungsschutz für eine erforderliche Zeitdauer benötigen. Dies muss auch für diejenigen Versicherten gelten, die bereits nach kürzerer Versicherungszeit arbeitslos werden. Würden sie aufgrund ihrer relativ kurzen Beitragszeit kein oder nur sehr kurzzeitig Arbeitslosengeld erhalten, wäre der erforderliche Versicherungsschutz nicht gewährleistet.[33] Daher ist es unerlässlich, von einer strikten Verknüpfung von Versicherungszeit und Bezugsdauer abzuweichen. In der Arbeitslosenversicherung widerspricht damit ein Leistungsbezug, der die reguläre und sachgerechte Bezugsdauer von zwölf Monaten übersteigt, dem Versicherungsprinzip und ist somit als eine versicherungsfremde Leistung zu qualifizieren.[34]

Die längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose verursachte im Jahr 2007 geschätzte Ausgaben in Höhe von 846 Mio. Euro[35]. Die zum 1. Januar 2008 beschlossene erweiterte Verlängerung der Bezugsdauer wird nach Angaben der Bundesregierung zu Mehrausgaben in Höhe von 755 Mio. Euro im Jahr 2008 sowie von 1.110 Mio.

33 Bei der Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen muss allerdings das moralische Risiko beachtet werden. Siehe oben S. 27 und Fn 30.

34 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 21), S. 29 ff. Eine differenzierte Bezugsdauer wäre im Rahmen der Arbeitslosenversicherung nur dann mit dem Versicherungsprinzip vereinbar, wenn auch unterschiedlich hohe Beiträge erhoben würden. So wäre beispielsweise eine Regelung denkbar, wonach die Versicherten entsprechend ihrer Risikoneigung individuell einen bestimmten Leistungsumfang wählen könnten. Dementsprechend müsste die Arbeitslosenversicherung höhere Beiträge von denen fordern, die sich für eine längere Absicherung als die reguläre Bezugsdauer entscheiden und vice versa (vgl. auch *H. Klodt*, Für ein gerechteres Arbeitslosengeld, in: Handelsblatt, Nr. 218 vom 12.11.2007, S. 8). Dies ist im bestehenden System aber eben nicht der Fall und aufgrund der schwierigen Umsetzung auch nicht durchsetzbar.

35 Der Berechnung liegen Statistiken der BA zum Arbeitslosengeld zugrunde (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Statistik „Leistungen nach dem SGB III“, abrufbar im Internet: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/ statistik/detail/s.html, Abrufdatum: 09.04.2008).

Euro im Jahr 2009 führen.[36] Da es sich bei der verlängerten Bezugsdauer um eine versicherungsfremde Leistung handelt, sollte sie nicht aus Beitrags-, sondern aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Gegen eine bloße Umfinanzierung spricht jedoch, dass die verlängerte Bezugsdauer zu schwerwiegenden Fehlentwicklungen führt.[37] Insofern war die zusätzliche Ausweitung der Bezugsdauer für ältere Arbeitslose eine kontraproduktive Maßnahme der Bundesregierung und wurde zu Recht vom Institut und anderen Sachverständigen kritisiert.[38]

Gegen eine längere Bezugsdauer spricht vor allem ihre kontraproduktive Anreizwirkung, die zur Folge hat, dass die Arbeitslosigkeit verfestigt statt abgebaut wird. Ländervergleichende empirische Studien zeigen, dass die Arbeitslosigkeit mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung zunimmt.[39] Die Wahrscheinlichkeit für eine schnellere Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nimmt mit längerer Bezugsdauer also ab. Je länger eine Arbeitslosenunterstützung gewährt wird, desto geringer scheinen der Anreiz und die Bereitschaft für die Leistungsempfänger zu sein, eine zügige Rückkehr in den Arbeitsmarkt anzustreben. Mit der längeren Verweildauer in der Arbeitslosigkeit entwerten sich zugleich das Wissen, die Qualifizierung und die beruflichen Fähigkeiten eines Erwerbslosen. Dies kann die Langzeitarbeitslosigkeit zusätzlich verfestigen. Insgesamt gesehen ist eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes somit ein Hindernis für die Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt.

36 Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und SPD*, Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, BT-Drucksache 16/7460 vom 11.12.2007, S. 2. Vgl. auch *Bundesagentur für Arbeit*, Stellungnahme zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, in: Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 16(11)885 vom 15.01.2008, S. 8.

37 Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, in: *Ausschuss für Arbeit und Soziales*, Ausschussdrucksache 16(11)818 vom 12.11.2007, S. 27 f.

38 Siehe ebenda. Vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2007/08, Das Erreichte nicht verspielen, Wiesbaden 2007, S. 222 f.; *T. Bauer*, Ungerechte Gerechtigkeit, in: ifo Schnelldienst, Nr. 23/2007, 60. Jahrgang, S. 16 ff.; *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht November 2007, Frankfurt 2007, S. 72.

39 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, (Fn 7), S. 171 ff.; *derselbe*, Jahresgutachten 2001/02, Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Wiesbaden 2001, S. 237; *H. Glismann* und *K. Schrader*, Alternative Systeme der Arbeitslosenversicherung, Kieler Arbeitspapier Nr. 1032, Kiel 2001, S. 17 f.

Gegen eine längere Bezugsdauer spricht zudem, dass sie die Frühverrentung von älteren Arbeitslosen und damit die Zunahme der Arbeitslosigkeit fördert. Mit einer längeren Bezugsdauer nehmen bei Arbeitgebern Hemmnisse ab, ältere Arbeitnehmer zu entlassen. Arbeitgeber könnten im Einvernehmen mit älteren Arbeitnehmern beispielsweise eine aufstockende Abfindung zum Arbeitslosengeld vereinbaren und ihnen somit einen gleitenden Übergang in den Ruhestand ohne finanzielle Einbußen ermöglichen.[40] Durch eine solche Praxis würde der Arbeitslosigkeit Vorschub geleistet. Des Weiteren würde dadurch der Haushalt der Arbeitslosenversicherung belastet, da eine längere Bezugszeit die Ausgaben für das Arbeitslosengeld erhöht. Diese Mehrausgaben könnten schließlich zu höheren Beitragssätzen führen und damit zusätzliche Beschäftigungshemmnisse hervorrufen. Die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung können auch nicht dadurch vermieden werden, dass zur Zahlung des Arbeitslosengeldes in solchen Fällen die Unternehmen verpflichtet werden. Diese Mehrkosten, mit denen das Unternehmen dann kalkulieren müsste, könnten nämlich dazu führen, dass Unternehmen dem Standort Deutschland den Rücken kehren und ins benachbarte Ausland auswandern. Möglichkeiten zur Frühverrentung sollten auch vor dem Hintergrund demografischer Veränderungen und drohender Finanzierungsprobleme in anderen Sozialversicherungszweigen beschränkt werden. In diesem Zusammenhang sollte es das Ziel der Bundesregierung sein, geeignete Rahmenbedingungen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit zu setzen, anstatt die Frühverrentung zu fördern.[41]

Aus diesen Gründen sollte eine einheitliche Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von zwölf Monaten gelten. Die Reduzierung der Bezugsdauer sollte aus Vertrauensschutzgründen auf neue Leistungsempfänger beschränkt werden. Die Einsparungen von knapp 2 Mrd. Euro lassen sich daher erst mittelfristig erzielen. Mit der Begrenzung der Bezugsdauer würde durch die stärkeren Arbeitsanreize zur Verbesserung der Beschäftigungssituation beigesteuert, was auch die Einnahmen der Sozialversicherungen sowie des Bundes erhöhen würde.[42]

40 Siehe auch Abschnitt 3.2.5.
41 Siehe ebenda.
42 Eine Rückführung der Bezugsdauer auf einen einheitlichen Zeitraum von zwölf Monaten erscheint jedoch aufgrund ihrer jüngsten Ausweitung politisch zunächst schwer durchsetzbar.

3.1.2 Kinderabhängige Differenzierung der Leistungshöhe

Die Höhe des Arbeitslosengeldes ist ebenfalls davon abhängig, ob im Haushalt der Leistungsberechtigten Kinder leben. So erhalten Arbeitslose mit mindestens einem Kind einen erhöhten Leistungssatz in Höhe von 67 % der Bemessungsgrundlage.[43] Bei dieser Aufstockung des Arbeitslosengeldes handelt es sich um eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung, weil für höhere Leistungen keine zusätzlichen Beiträge gezahlt worden sind. Außerdem werden mit der kinderabhängigen Erhöhung des Arbeitslosengeldes de facto sozial- und familienpolitische Ziele verfolgt, die über den eigentlichen Zweck der Arbeitslosenversicherung hinausgehen und als gesamtstaatliche Belange nicht in den Verantwortungs- und Finanzierungsbereich der Versicherten, sondern aller Steuerzahler gehören. Auch dies macht deutlich, dass eine solche Differenzierung eine versicherungsfremde Leistung ist.[44] Die Ausgaben für die höhere Arbeitslosengeldzahlung betrugen im Jahr 2007 schätzungsweise 637 Mio. Euro[45], die wegen ihres versicherungsfremden Charakters aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren wären.

Von der kinderabhängigen Differenzierung des Arbeitslosengeldes sollte aber künftig ganz abgesehen werden, denn sie eignet sich nicht als Instrument der sozialpolitisch motivierten Familienförderung.[46] So ist die Begünstigungsregelung schon deshalb ungenau, weil bei mehr als einem Kind keine weitere Staffelung des Arbeitslosengeldes erfolgt. Hinzu kommt, dass der Zuschlag von der jeweiligen Einkommenshöhe abhängig ist und mit höherem Einkommen ansteigt. Dadurch wird aber dem sozialpolitischen Ziel zuwidergehandelt, vor allem Bezieher mit niedrigen Einkommen zu unterstützen. Ferner bleibt unberücksichtigt, dass Ehepartner häufig ebenfalls ein Einkommen beziehen, weshalb die Be-

43 Vgl. § 129 SGB III.
44 Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 37 ff.
45 Nach Angaben der Bundesagentur waren 36 % der Leistungsempfänger berechtigt, den erhöhten Leistungssatz zu erhalten. Unter Zugrundelegung der Statistiken der Bundesagentur zum Arbeitslosengeld (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Statistik „Leistungen nach dem SGB III“, (Fn 35)) ergeben sich Ausgaben für das erhöhte Arbeitslosengeld in Höhe von 637 Mio. Euro.
46 Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 38 ff.

dürftigkeit der Familie sehr unterschiedlich sein kann.[47] Schließlich ist es sozialpolitisch auch widersinnig, dass „Arbeitslose mit Kindern stärker gefördert werden als Beschäftigte mit Kindern bei ansonsten möglicherweise gleichen Einkommensverhältnissen“[48]. Bei einem Abbau dieser Leistung muss jedoch der Vertrauensschutz berücksichtigt werden, so dass Einsparungen und Entlastungen erst auf mittlere Sicht erzielt werden können.

3.1.3 Leistungsgewährung an für den Arbeitsmarkt nicht verfügbare Erwerbsgeminderte

Personen, die wegen einer mindestens sechsmonatigen Einschränkung ihrer Leistungsfähigkeit für den Arbeitsmarkt nicht voll verfügbar sind und denen von der Gesetzlichen Rentenversicherung noch keine Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente zuerkannt worden ist, haben ebenfalls die Möglichkeit Arbeitslosengeld zu beziehen.[49] In diesen Fällen ist jedoch die Arbeitslosigkeit nicht primär auf die Arbeitsmarktlage zurückzuführen, sondern ursächlich durch die Erwerbsminderung bedingt. Die Leistungsgewährungen gehören deshalb auch nicht in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung, sondern in den Kompetenzbereich der Gesetzlichen Rentenversicherung. Aus diesem Grund handelt es sich hierbei um versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Daher sollten der Arbeitslosenversicherung die Ausgaben für Arbeitslosengeld an nicht verfügbare Erwerbsgeminderte durch die Gesetzliche Rentenversicherung erstattet werden.[50]

Die Gesamtausgaben für die Zahlung des Arbeitslosengeldes an diese Personengruppe beliefen sich im Jahr 2007 schätzungsweise auf 242

47 So auch *J. Eekhoff und D. F. Milleker*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft, Bad Homburg 2000, S. 42 f.
48 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1996/97 Wiesbaden 1996, S. 379.
49 Vgl. § 125 SGB III.
50 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 40.

Mio. Euro[51]. Infolge einer sachgerechten Umfinanzierung dieser Leistung würde die Arbeitslosenversicherung entsprechend entlastet. Diesen Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung steht allerdings eine gleich hohe Mehrbelastung der Gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber. Diese relativ geringe Mehrbelastung sollte aber keine spürbaren Auswirkungen auf den Beitragssatz haben. Um Beitragsbelastungen vorzubeugen ist dennoch auch in der Gesetzlichen Rentenversicherung eine Überprüfung und Begrenzung von Leistungen erforderlich.[52]

3.1.4 Leistungsgewährung an scheinarbeitslose Leistungsempfänger

Aus der Erwerbstätigkeit ausgeschiedene Arbeitnehmer im Alter von über 58 Jahren haben nach bisheriger Regelung auch dann Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn „sie nicht arbeitsbereit sind und nicht alle Möglichkeiten nutzen und nutzen wollen, um ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden“ (sogenannte 58er-Regelung).[53] Danach erhalten also Personen Arbeitslosengeld, die an einer Arbeitsvermittlung und Wiederbeschäftigung weder interessiert noch dafür verfügbar sind. Die für den Leistungsanspruch relevanten Mitwirkungspflichten der Arbeitslosen[54] werden damit außer Kraft gesetzt. Aufgrund dessen kann diese Personengruppe im Unterschied zu Arbeitslosen, die der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen müssen, als scheinarbeitslos bezeichnet werden. Bei der Gewährung des Arbeitslosengeldes gemäß der 58-Regelung handelt es sich daher um Leistungen, die nicht dem Versicherungszweck der Arbeitslosenversicherung (Wiederbeschäftigung) dienen und für die von den Empfängern auch keine gesonderten Beiträge entrichtet wurden. Sie sind deshalb ebenfalls unter die versicherungsfremden Leistungen einzuordnen.[55] Das Institut schätzt, dass die Gesamtausgaben für das Arbeits-

51 Im Jahresdurchschnitt 2007 haben 15.868 Personen das Arbeitslosengeld aufgrund einer Erwerbsminderung bezogen. Multipliziert mit dem durchschnittlichen Brutto-Aufwand eines Arbeitslosengeldempfängers von etwa 15.250 Euro/Jahr ergibt sich ein Betrag von 242 Mio. Euro. Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Statistik „Leistungen nach dem SGB III“, (Fn 35).
52 Zu Einsparvorschlägen in der Gesetzlichen Rentenversicherung siehe etwa *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung, Sonderinformation Nr. 40, Wiesbaden 2001.
53 Vgl. § 428 SGB III.
54 Siehe oben S. 22.
55 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 41 f.

losengeld an scheinarbeitslose Personen im Jahr 2007 etwa 4.141 Mio. Euro[56] betrugen.

Inzwischen hat der Gesetzgeber zu Recht für ein Auslaufen der 58er-Regelung gesorgt. Das Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen an ältere Personen wird mittlerweile nur noch dann gewährt, wenn der Anspruch vor dem 1. Januar 2008 entstanden ist. Personen, die das 58. Lebensjahr vollendet haben und nach diesem Stichtag ihren Anspruch auf die Zahlung des Arbeitslosengeldes geltend machen, müssen nun der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen. Durch diese Änderung wird der versicherungsfremde Charakter dieser Leistung abgebaut. Sie wird quasi in eine versicherungsgemäße Leistung umgewandelt, indem nun auch die Arbeitslosengeldzahlung an über 58-jährige an Mitwirkungspflichten geknüpft wird. Die Eliminierung der versicherungsfremden Leistung bewirkt also zunächst keine Einsparungen, denn die über 58-jährigen Arbeitslosen haben weiterhin einen Anspruch auf die Zahlung des Arbeitslosengeldes, jedoch unter veränderten Voraussetzungen. Einsparungen können aber erzielt werden, wenn die bisher als nicht arbeitsbereit geltenden Arbeitslosen erfolgreich in den Arbeitsmarkt wiedereingegliedert werden.

Ebenfalls in den Genuss des Arbeitslosengeldes unter erleichterten Voraussetzungen kommen Studenten, die neben dem Studium einer versicherungspflichtigen Tätigkeit nachgehen. Doch müssen Studenten, die Arbeitslosengeld beziehen, der Arbeitsvermittlung und dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Daher handelt es sich beim Arbeitslosengeld für Studenten ebenso wie bei den älteren Scheinarbeitslosen um eine versicherungsfremde Leistung. Die Ausgaben für diese Leistung sind nicht bezifferbar. Allerdings dürfte es sich hierbei um einen relativ geringen Betrag handeln.

56 Im Jahresdurchschnitt 2007 fielen 223.195 Arbeitslosengeldempfänger unter die 58er-Regelung (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Statistik „Leistungen nach dem SGB III“, (Fn 35)). Multipliziert mit der durchschnittlichen Bruttoanspruchshöhe des Arbeitslosengeldes für über 55jährige ergibt sich ein Betrag von 4.141 Mio. Euro.

3.1.5 Zusammenstellung der versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Komponenten des Arbeitslosengeldes

Die *Tabelle 2* veranschaulicht zusammenfassend die verschiedenen versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Komponenten des Arbeitslosengeldes. Das Volumen der Ausgaben für versicherungsgemäße Leistungen beträgt 11.816 Mio. Euro. Zur Finanzierung sollten sachgerecht Beitragsmittel der Versichertengemeinschaft verwendet werden.

Tabelle 2: Versicherungsfremde und -gemäße Komponenten des Arbeitslosengeldes

	Ausgaben (in Mio. Euro)	
	Gesamt	*davon abbaubar*
Versicherungsfremde Elemente		
Längere Bezugsdauer für ältere Arbeitslose	846[2]	846[2]
Ausweitung der längeren Bezugsdauer ab 2008	755[3]	755[3]
Kinderabhängige Differenzierung des Arbeitslosengeldes	637[2]	637[2]
Arbeitslosengeld an Erwerbsgeminderte	242[2]	242[2]
Arbeitslosengeld an scheinarbeitslose Leistungsempfänger	4.141[2]	0
Summe	**6.621**	**2.480**
Versicherungsgemäße Elemente		
Reguläre Auszahlung des Arbeitslosengeldes	11.068[2]	0
Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung	748[1]	0
Summe	**11.816**	**0**

[1] Istwert 2007
[2] Schätzwert in Bezug auf den Istwert 2007
[3] Sollwert 2008

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Das Volumen der Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen beträgt dagegen 6.621 Mio. Euro, die sachgemäß aus Bundesmitteln finanziert werden sollten. Davon sind Leistungen im Umfang von 2.480 Mio. Euro entbehrlich und können abgebaut werden. Hierbei ist zu beachten, dass das Arbeitslosengeld an Erwerbsgeminderte, die für den Arbeitsmarkt nicht verfügbar sind, faktisch nicht abgebaut, sondern in die Finanzie-

rungsverantwortung der Gesetzlichen Rentenversicherung übertragen wird. Da aber im Rahmen dieser Analyse nur die Finanzbeziehungen zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem Bund betrachtet werden und diese Leistung weder aus Finanzmitteln der Arbeitslosenversicherung noch des Bundes finanziert werden muss, kann diese Umfinanzierung als Einsparung dargestellt werden. Das Arbeitslosengeld an Scheinarbeitslose ist *noch* zu den versicherungsfremden Leistungen zu zählen. Aufgrund der oben erläuterten Gesetzesänderung verliert es aber schrittweise seinen versicherungsfremden Charakter und ist mittelfristig unter die versicherungsgemäßen Leistungen einzuordnen und schließlich aus Beitragsmitteln zu finanzieren.[57]

3.2 Leistungen der Arbeitsförderung

Neben dem Einkommensersatz bei Eintritt der Arbeitslosigkeit gehört auch die Bereitstellung von Förderleistungen zur Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu den Aufgaben der Arbeitslosenversicherung.[58] Der Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung kann daher verschiedene Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung enthalten. Um das Ziel der Wiedereingliederung erfolgreich zu erreichen, sollten ausschließlich wirksame Maßnahmen angeboten werden. Es ist deshalb zwingend notwendig, alle Förderungsinstrumente in regelmäßigen Abständen zu evaluieren und auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Unwirksame Maßnahmen und Leistungen, die die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt nicht beschleunigen oder sogar verlangsamen, sollten abgebaut werden.

Analog zur Bewertung der Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts lassen sich auch die existierenden Arbeitsförderungsmaßnahmen in der Arbeitslosenversicherung nach ihrem versicherungsgemäßen oder versicherungsfremden Charakter abgrenzen. Demzufolge sind auch die Arbeitsförderungsmaßnahmen auf unterschiedliche Weise zu finanzieren, nämlich aus Beitrags- oder Steuermitteln. Zudem sind sowohl unter den versicherungsgemäßen als auch unter den versicherungsfremden Leistungen diejenigen abzubauen, die hinsichtlich der erfolgreichen Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt unwirksam sind. Im Folgenden sollen daher die einzelnen Arbeitsförderungsinstrumente der Arbeitslosenversicherung überprüft werden. Dabei werden die zahlreichen Arbeitsförderungsmaßnahmen in Anlehnung an die Gliederung in den Finanz- und Geschäftsberichten der Bundesagentur in kleinere Gruppen zusammengefasst. Dadurch erscheint die Anzahl der Förderinstrumente zwar geringer, als sie tatsächlich ist. Gleichwohl werden im Rahmen der Untersuchung alle Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf den Prüfstand gestellt.

3.2.1 Förderung der Berufsausbildung

Bestimmte Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden an Auszubildende und Jugendliche bzw. (angehende) Berufsanfänger gewährt, um diesen Personenkreis bei ihrer Berufsausbildung zu fördern. Besondere Leistungen erhalten darunter auch lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Auszubildende.

Für die *Förderung der beruflichen Ausbildung* (Berufsausbildungsbeihilfe, Lehrgangskosten berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen) entstanden der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2007 Ausgaben in Höhe von 845 Mio. Euro. Die *Förderung der Ausbildung benachteiligter Auszubildender* kostete im selben Zeitraum 661 Mio. Euro, die *Sondermaßnahmen für Jugendliche* hingegen 64 Mio. Euro. Die *Maßnahmen zur vertieften Berufsorientierung*, die vorwiegend Berufsanfängern zugute kommen, verursachten Ausgaben in Höhe von 4 Mio. Euro. Zum 1. Oktober 2007 sind darüber hinaus neue Maßnahmen wie die *sozialpädagogische Ausbildungsvorbereitung*, *Einstiegsqualifizierung* und der *Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer* in Kraft getreten und haben daher im abgelaufenen Geschäftsjahr der Bundesagentur insgesamt erst geringe Ausgaben verursacht.[59] Künftig wird aber mit deutlich höheren

57 Siehe Abschnitt 3.1.4.
58 Siehe Abschnitt 2.2.
59 Die Ausgaben für die sozialpädagogische Ausbildungsvorbereitung beliefen sich im Jahr 2007 auf eine Mio. Euro und für die Einstiegsqualifizierung auf sechs Mio. Euro. Der Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer wurde laut Statistik im Jahr 2007 kaum in Anspruch genommen (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, verschiedene Förderstatistiken, abrufbar im Internet: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/ detail/f.html, Abrufdatum: 28.04.2008.)

Gesamtausgaben gerechnet. Für diese drei letztgenannten Leistungen wird deshalb im Folgenden ein Sollwert für das Jahr 2008 in Höhe von insgesamt 285 Mio. Euro[60] angesetzt. Darüber hinaus beschloss der Gesetzgeber weitere Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung, die voraussichtlich zum zweiten Halbjahr 2008 in Kraft treten und im selben Jahr zu Ausgaben von zunächst ca. 31 Mio. Euro führen. Es handelt sich dabei um einen *Ausbildungsbonus für Jugendliche* (voraussichtliche Ausgaben im Jahr 2008: ca. 23 Mio. Euro) sowie um Maßnahmen zur *Berufseinstiegsbegleitung* (ca. 8 Mio. Euro).[61]

Die Förderung der Ausbildung ist prinzipiell eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe im Rahmen der staatlichen Bildungspolitik und demnach keine Aufgabe einer Sozialversicherung.[62] Bei besonderen Leistungen an lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Auszubildende handelt es sich zudem um sozialpolitisch motivierte Leistungen, die ebenfalls in den Verantwortungsbereich der Allgemeinheit bzw. des Bundes fallen. Ausgaben für Maßnahmen der Ausbildungsförderung sollten daher nicht einer speziellen Versichertengemeinschaft angelastet, sondern von allen Bürgern getragen werden. Darüber hinaus ist es ein Verstoß gegen das Versicherungsprinzip, wenn Leistungen an Auszubildende und Jugendliche gewährt werden, ohne dass dieser Personenkreis durch eigene Beitragszahlungen einen Anspruch darauf erworben hat. Den von Auszubildenden und Jugendlichen in Anspruch genommenen Leistungen ist in diesem Fall keine adäquate Beitragszahlung vorausgegangen. Im Ergebnis sind alle Leistungen der Arbeitslosenversicherung an Auszubildende und Jugendliche versicherungsfremd. Die oben aufgeführten Ausgaben

60 Im Gesetzentwurf wurden die Kosten für den Qualifizierungszuschuss mit bis zu 170 Mio. jährlich angegeben, die Einstiegsqualifizierung soll zu Ausgaben von 70 bis 100 Mio. Euro und die sozialpädagogische Begleitung zu Ausgaben von 25 bis 35 Mio. Euro im Jahr 2008 führen (vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und SPD*, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, BT-Drucksache 16/5714 vom 19.06.2007, S. 8 f.). Im Rahmen dieser Studie legt das Institut für die Quantifizierung der letzten beiden Leistungen einen Mittelwert von 85 Mio. bzw. 30 Mio. Euro zugrunde.

61 Vgl. *Bundesregierung*, Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Ausbildungschancen förderbedürftiger junger Menschen, BT-Drucksache 16/8718 vom 07.04.2008, S. 19 f. Die Gesamtausgaben für diese neuen Leistungen sollen allerdings ab 2009 deutlich ansteigen und im Jahr 2009 ca. 110,2 Mio. Euro bzw. 200,5 Mio. Euro im Jahr 2010 betragen.

62 Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 51 ff.

in Höhe von insgesamt 1.890 Mio. Euro sollten dementsprechend sachgerecht aus Steuermitteln finanziert werden.

Um die Belastung der öffentlichen Haushalte in Grenzen zu halten, sollten alle Arbeitsförderungsmaßnahmen an Auszubildende und Jugendliche hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft und ineffiziente Maßnahmen aus dem Leistungskatalog eliminiert werden. Da jedoch derartige Maßnahmen bisher noch nicht evaluiert worden sind,[63] fehlen belastbare Ergebnisse für ihre genaue Beurteilung.

Einen Anhaltspunkt für die Wirkung von Fördermaßnahmen können aber Umfragen liefern.[64] So zeigt beispielsweise eine aktuelle Umfrage des *Deutschen Industrie- und Handelskammertages* zum Ausbildungsbonus, dass dieses neue Förderinstrument die Ausbildungsentscheidung der meisten befragten Unternehmen nicht beeinflussen wird. Es ist vielmehr mit Mitnahmeeffekten zu rechnen. Nach Ansicht der befragten Arbeitgeber ist eine mangelhafte Schulausbildung der Bewerber und nicht der Ausbildungsaufwand das Haupthindernis für die Besetzung einer Ausbildungsstelle. Um in Zukunft die Ausbildungssituation zu verbessern und der Jugendarbeitslosigkeit vorzubeugen, sind finanzielle Anreize also nicht das geeignete Mittel. Vielmehr ist es notwendig, das Problem an seiner Wurzel zu behandeln und die schulische Ausbildung zu fördern sowie das gesamte Schulsystem in Deutschland zu verbessern. Auf diese Weise werden frühzeitig die richtigen Weichen für nachhaltig gute Arbeitsmarktchancen gestellt.

Derartiger Befunde sowie die quantitative Bedeutung von Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung machen eine eingehende Effizienzprüfung dieser Förderinstrumente dringlich und unumgänglich. Sofern Evaluationen keine positiven Wirkungen der untersuchten Instrumente

63 Vgl. *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. 27 f.

64 Vgl. *Deutscher Industrie- und Handelskammertag,* Ausbildung 2008 – Sonderauswertung der IHK-Ausbildungsumfrage 2008 zur Einführung des Ausbildungsbonus; *K. Troltsch, N. Gericke und S. Saxer,* Ausbildungsbonus – bringt er Altbewerber in Ausbildung?, in: BIBB-Report, Heft 5/2008; *K. Troltsch und E. M. Krekel*, Zwischen Skylla und Charybdis – Möglichkeiten und Grenzen einer Erhöhung betrieblicher Ausbildungskapazitäten, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP), Nr. 1/2006, S. 12-17.

aufzeigen, sollten diese ineffizienten Maßnahmen konsequent abgebaut werden. Die verbleibenden Ausbildungsmaßnahmen sind aufgrund ihres versicherungsfremden Charakters aus Steuermitteln zu finanzieren.

Zur Zeit ist eine stärkere Beteiligung der Bundesagentur an der Finanzierung der schulischen Ausbildung in der politischen Diskussion.[65] Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales plant beispielsweise die Einführung eines Rechtsanspruchs für den nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses. Damit würden neue gesamtstaatliche Aufgaben, die eigentlich in den Verantwortungsbereich der Allgemeinheit fallen, an die Arbeitslosenversicherung überwiesen. Die Versichertengemeinschaft würde damit zur Finanzierung von zusätzlichen versicherungsfremden Leistungen herangezogen. Sofern die Bundesregierung die schulische Ausbildung verstärkt fördern will, sollten dafür sachgerecht die Haushaltsmittel der Gebietskörperschaften und nicht die zweckgebundenen Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung aufgewendet werden.

3.2.2 Förderung der Teilhabe behinderter Menschen

Bestimmte Leistungen der Arbeitslosenversicherung erhalten auch behinderte Menschen. So stehen ihnen im Rahmen der *Förderung der Teilhabe behinderter Menschen* am Arbeitsleben besondere Fördermaßnahmen zur Verfügung, auf die andere Arbeitslose keinen Anspruch haben.[66] Diese Maßnahmen führten im Jahr 2007 zu Ausgaben in Höhe von 2.291 Mio. Euro. Weitere zwei Mio. Euro wurden im Rahmen der *institutionellen Förderung* verausgabt, bei der hauptsächlich Werkstätten für behinderte Menschen gefördert wurden.

65 Vgl. *N. Fichtner*, Nachhilfe für die Hauptschulen, in: Financial Times Deutschland vom 09.05.2008, S. 12 sowie *o. V.*, Union will BA-Geld für Schulen nutzen, in: Handelsblatt, Nr. 114 vom 16.06.2008, S. 4.

66 Das Institut hat bisher in seinen Abgrenzungen von versicherungsfremden Leistungen zwischen allgemeinen und besonderen Leistungen für behinderte Menschen unterschieden und lediglich die Leistungen zur Ersteingliederung Behinderter bei der Aufstellung der bezifferbaren versicherungsfremden Leistungen berücksichtigt. Da es sich bei den Leistungen zur Förderung der Teilhabe behinderter Menschen größtenteils um besondere Leistungen handelt, auf die andere Arbeitslose keinen Anspruch haben, erscheint es jedoch sachgemäß, die gesamten Ausgaben für diese Leistungen als versicherungsfremd zu werten. Vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, (Fn 7), S. 368 und 371.

Leistungen der Arbeitslosenversicherung an behinderte Menschen sind als versicherungsfremd zu werten. Erstens handelt es sich bei der Unterstützung Behinderter um eine sozialpolitisch motivierte allgemeine Staatsaufgabe, die nicht in den Verantwortungsbereich der Arbeitslosenversicherung fällt. Zweitens erhalten behinderte Menschen spezielle Leistungen, die anderen Versicherten nicht zur Verfügung stehen. Für diese Zusatzleistungen haben sie keine höheren Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet, was ebenfalls gegen das Versicherungsprinzip verstößt. Und drittens erhalten behinderte Personen bei Maßnahmen der *Erst*eingliederung Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, für die sie überhaupt keine eigenen Beiträge entrichtet haben.[67] Die besonderen Fördermaßnahmen für behinderte Menschen sollten daher nicht aus dem Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung, sondern aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden.

Fördermaßnahmen für behinderte Menschen wurden bisher nicht evaluiert,[68] so dass noch keine verlässliche Aussage über ihre Wirksamkeit getroffen werden kann. Daher kann auch noch nicht festgestellt werden, inwieweit durch Änderung oder Abschaffung ineffizienter Maßnahmen Einsparungen und Entlastungen erzielt werden können. Aufgrund der quantitativen Bedeutung der Förderung von behinderten Menschen ist eine eingehende Effizienzprüfung dieser Förderinstrumente dringlich geboten.

3.2.3 Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit

Die Instrumente zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit sind als versicherungsgemäß zu werten, denn sie können grundsätzlich von allen Versicherten im Falle der Arbeitslosigkeit zur Wiederbeschäftigung in Anspruch genommen werden. Eine Beitragsfinanzierung ist deshalb sachgerecht. In den vergangenen Jahren wurde die Selbständigkeit mit dem *Überbrückungsgeld* und dem *Existenzgründerzuschuss* gefördert. Zum 1. August 2006 ist an ihre Stelle der neue *Gründungszu-*

67 Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 67 ff.

68 Vgl. *W. Eichhorst und K. F. Zimmermann*, Dann waren's nur noch vier.., (Fn 63), S. 11 und S. 16.

schuss getreten. Auf diese neue Maßnahme entfielen im Jahr 2007 Ausgaben in Höhe von 1.224 Mio. Euro. Zur Restabwicklung der beiden auslaufenden Instrumente fielen im selben Zeitraum 594 Mio. Euro an.

Die Förderung von Arbeitslosen bei der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit ist grundsätzlich ein richtiger Weg, um das Problem der Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen. Mit der Förderung der Selbständigkeit wird Arbeitslosen eine Möglichkeit eröffnet, durch eigenverantwortliches Handeln ihre Arbeitslosigkeit zu beenden. So wurden für die dafür ursprünglich eingesetzten Instrumente Überbrückungsgeld und Existenzgründerzuschuss in Evaluationsstudien positive Wirkungen ermittelt.[69] Allerdings wurden bei beiden Instrumenten auch Hinweise auf Mitnahmeeffekte festgestellt.[70] Um diese Mitnahmeeffekte zu beseitigen und die Effizienz der Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit zu erhöhen, wurde der neue Gründungszuschuss eingeführt. Aber auch an dem neuen Instrument wurde wegen seiner Ausgestaltung Kritik geübt und auf die Gefahr einer Effizienzminderung im Vergleich zu den Vorgängerinstrumenten hingewiesen.[71] Eine Weiterentwicklung des Gründungszuschusses wäre demnach erforderlich, um weitere Einsparpotenziale erzielen zu können. Eine Mittelvergabe sollte außerdem nur dann erfolgen, wenn gut strukturierte und überzeugende Pläne zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit vorliegen.[72]

69 Vgl. *Forschungsverbund Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Gesellschaft für Sozialforschung und Marktforschung (sinus), Gesellschaft für Arbeitsmarktaktivierung (GfA) und infas*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1e: Existenzgründungen, Nürnberg/Berlin/Bonn/München 2006. Vgl. auch *Bundesregierung*, Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit der modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucksache 16/3982 vom 21.12.2006, S. 132 ff.

70 So gaben 13,5 % der geförderten Personen an, dass sie auch ohne Fördermittel eine selbständige Tätigkeit aufgenommen hätten. Weitere 30,5 % gaben an, dass die Förderung nicht die entscheidende Hilfe bei der Wahl der Selbständigkeit gewesen ist. Vgl. *IAB, DIW, sinus, GfA und infas*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1e: Existenzgründungen, (Fn 69), S. 154.

71 Vgl. *M. Caliendo und A. S. Kritikos*, Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose: Chancen und Risiken, IZA Discussion Paper No. 3114, Bonn 2007.

72 So sollten derartige Pläne nur dann gefördert werden, wenn die Geschäftsideen darauf hindeuten, dass die selbständige Tätigkeit mittel- und langfristig auch ohne eine staatliche Förderung Bestand haben wird und damit nachhaltig ausgeübt werden kann. Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, Sonderinformation Nr. 50, Berlin 2007, S. 8. Vgl. auch IAB, DIW, sinus, GfA und infas, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1e: Existenzgründungen, (Fn 69).

Bis Ende 2009 sollte die Restabwicklung des Überbrückungsgeldes und des Existenzgründerzuschusses beendet sein, so dass die Arbeitslosenversicherung um 594 Mio. Euro entlastet wird. Bei einer effizienten Weiterentwicklung des Gründungszuschusses und einer sparsamen Mittelvergabe sollten die derzeitigen Ausgaben um schätzungsweise 269 Mio. Euro gesenkt werden können.[73] Insgesamt würde die Arbeitslosenversicherung somit um 863 Mio. Euro entlastet und ein entsprechendes Beitragssenkungspotenzial erschlossen werden.

3.2.4 Kurzarbeitergeld

Das *Kurzarbeitergeld* ist insofern als versicherungsfremd zu charakterisieren, als diese Leistung nicht Arbeitslosen, sondern Beschäftigten zugute kommt. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden jedoch insbesondere entrichtet, um bei Eintritt der Arbeitslosigkeit eine Versicherungsleistung zu erhalten. Werden Leistungen an nichtarbeitslose Personen gewährt, wird das Versicherungsprinzip nicht streng eingehalten, denn der Risikofall „Arbeitslosigkeit“ ist bei ihnen (noch) nicht eingetreten. Darüber hinaus kann das Kurzarbeitergeld aber auch deshalb als versicherungsfremd eingestuft werden, weil es über den eigentlichen Versicherungszweck hinaus vor allem als ein Instrument der Wirtschaftspolitik eingesetzt wird. Mit seiner Hilfe soll einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, speziell in Phasen der Konjunkturschwäche, entgegengewirkt werden. Diese gesamtstaatliche Lenkungsabsicht wird dadurch unterstrichen, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die gesetzliche Möglichkeit hat, durch Rechtsverordnung die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes zu variieren bzw. zu verlängern[74] und somit über einen verstärkten Steuerungseffekt verfügt. Beim Kurzarbeitergeld werden also Beitragsmittel der Versichertengemeinschaft insbesondere auch für beschäftigungs- und wachstumspolitische Ziele verwendet.

73 Dieser Schätzung liegen die oben genannten Angaben zu den Mitnahmeeffekten zugrunde (vgl. (Fn 70)). Unter der Annahme, dass die Mitnahmeeffekte durch die Ausgestaltung des neuen Gründungszuschusses halbiert werden können und noch 22 % ausmachen, können durch ihre Beseitigung bezogen auf die Gesamtausgaben für dieses Instrument 269 Mio. Euro eingespart werden.

74 Gemäß § 182 SGB III kann die Bezugsdauer auf bis zu 24 Monate verlängert werden.

Zudem handelt es sich beim Kurzarbeitergeld um eine fragwürdige Subventionierung der davon profitierenden Unternehmen. Sie können nämlich Nachteile aus zeitweiligen Auslastungsschwankungen mit Hilfe des Kurzarbeitergeldes verringern bzw. ausgleichen, insbesondere eingearbeitete Arbeitskräfte halten und von den Beitragszahlern der Arbeitslosenversicherung mitfinanzieren lassen. Dadurch ersparen sie sich auch Kosten, die andernfalls durch Einstellung und Einarbeitung von neuen Arbeitskräften entstehen würden und lasten diese ebenfalls der Versichertengemeinschaft an. Durch die Absicherungsmöglichkeit und Subventionierung über das Kurzarbeitergeld werden die Unternehmen nicht dazu angehalten, durch verstärkte eigene Anstrengungen Auslastungs- und Beschäftigungsschwankungen entgegenzuwirken und zu überbrücken.[75]

Eine Sonderform des Kurzarbeitergeldes ist das *Saison-Kurzarbeitergeld*, das das beitragsfinanzierte Winterausfallgeld[76] ersetzt hat. Diese Leistung ist zunächst offenkundig auf das Baugewerbe beschränkt, denn Betriebe aus anderen Wirtschaftszweigen können erst zum 1. November 2008 von dem Saison-Kurzarbeitergeld profitieren.[77] Bis zu diesem Stichtag ist das Saison-Kurzarbeitergeld zweifelsohne als eine versicherungsfremde Leistung zu werten, denn für diese zusätzliche Leistung der Arbeitslosenversicherung an die Baubranche werden von den Arbeitgebern und –nehmern dieses Wirtschaftszweigs keine zusätzlichen Beiträge geleistet. Nach dem Stichtag kann der versicherungsfremde Charakter dieser Leistung theoretisch abgebaut werden, da auch Beschäftigten anderer Branchen die Inanspruchnahme des Saison-Kurzarbeitergeldes ermöglicht wird. Da jedoch die Baubranche im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen überproportional vom saisonbedingten Arbeitsausfall betroffen ist, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass auch in Zukunft der größte Anteil der Ausgaben für das Saison-Kurzarbeitergeld auf die Baubranche entfällt. Mit dem Saison-Kurzarbeitergeld würde also weiterhin ein Branchenrisiko abgedeckt und eine spezielle Leistung für Arbeitnehmer der Baubranche erbracht. Die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld und das Saison-Kurzarbeitergeld beliefen sich im Jahr 2007 auf 239 Mio. Euro.

75 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 47 f.

76 Zum Winterausfallgeld siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 49 f.

77 Vgl. § 175 SGB III.

Die dritte Form des Kurzarbeitergeldes ist das *Transferkurzarbeitergeld*. Es ist eine Nachfolgeregelung des strukturellen Kurzarbeitergeldes und wird zur Förderung der Eingliederung bei betrieblichen Restrukturierungen gewährt. Auch das Transferkurzarbeitergeld ist als eine versicherungsfremde Leistung zu werten, denn mit seiner Vergabe wird ein wirtschaftspolitischer Lenkungszweck verfolgt, indem mit der Leistungsgewährung einem Anstieg der Arbeitslosigkeit bei strukturellen Anpassungen entgegengewirkt wird.[78] Die Zahlung des Transferkurzarbeitergeldes verursachte im Jahr 2007 Ausgaben in Höhe von 184 Mio. Euro. Im Gegensatz zu den anderen Formen des Kurarbeitergeldes wurden Wirkungen des Transferkurzarbeitergeld bereits evaluiert. Dabei konnte kein positiver Effekt auf die Erwerbschancen der Geförderten ermittelt werden.[79]

Bei *ergänzenden Leistungen* zum Kurzarbeitergeld gemäß § 175a SGB III handelt es sich dagegen um versicherungsgemäße Leistungen. Sie werden nicht aus dem Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung, sondern durch eine spezielle Winterbeschäftigungsumlage finanziert, die aus eigenen Beiträgen der betroffenen Wirtschaftszweige gebildet wird.

Das Saison-Kurzarbeitergeld sollte ebenfalls über die Winterbeschäftigungsumlage finanziert und als beitragsfinanzierte Leistung der Arbeitslosenversicherung nicht mehr fortgeführt werden. Das Kurzarbeitergeld und das Transferkurzarbeitergeld sollten aufgrund ihrer fragwürdigen und nachteiligen Wirkungen abgeschafft werden. Die Kurzarbeit und der damit verbundene Arbeits- und Lohnausfall sollten zukünftig durch Arbeitszeitkonten weitgehend abgefedert werden, wie es das Institut in

78 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 47.

79 Vgl. *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas)*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bonn und Berlin 2006, S. 200 ff. Vgl. auch *Bundesregierung*, Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit der modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, (Fn 69), S. 11 und S. 117 f.

der Vergangenheit bereits vorgeschlagen hat.[80] Falls allerdings noch ein gewisser Bedarf für Kurzarbeitergeld in bestimmten Branchen bestehen sollte, wären diese Wirtschaftszweige gezielt über zusätzliche Beitragszahlungen zur Finanzierung heranzuziehen. Durch die vorgeschlagene Umgestaltung und Umfinanzierung der drei Formen des Kurzarbeitergeldes könnte die Arbeitslosenversicherung um 423 Mio. Euro entlastet werden.

3.2.5 Förderung der Altersteilzeit

Die Förderung der *Altersteilzeit* ermöglicht Arbeitnehmern ab Vollendung des 55. Lebensjahres eine Halbierung ihrer Arbeitszeit.[81] Mit diesem Instrument werden also ältere Personen gefördert, die weiterhin beschäftigt und gar nicht arbeitslos sind. Da hier der Tatbestand der Arbeitslosigkeit nicht gegeben ist, liegt diese entscheidende Voraussetzung für den Anspruch auf eine Entgeltersatzleistung der Arbeitslosenversicherung überhaupt nicht vor. Es handelt sich somit um eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung. Als versicherungsfremd ist die Förderung der Altersteilzeit auch deshalb zu bewerten, weil sie vor allem als Instrument zur Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungslage dienen soll und somit über den Versicherungsbereich hinaus gesamtstaatliche Ziele verfolgt.[82] Die Gesamtausgaben für die Förderung der Altersteilzeit betrugen im Jahr 2007 1.379 Mio. Euro und sollten aufgrund ihres versicherungsfremden Charakters aus Steuermitteln finanziert werden. Gegen eine bloße Umfinanzierung spricht jedoch die Unwirksamkeit der Förderung und ihre nachteiligen Auswirkungen.

80 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 48 und *dasselbe,* Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 72), S. 14.

81 Der Arbeitgeber ist dabei verpflichtet, den Bruttolohn für die Altersteilzeitarbeit um 20 % aufzustocken und zusätzlich auch Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung in einer bestimmten Höhe abzuführen. Diese Ausgaben erstattet die Arbeitslosenversicherung für längstens sechs Jahre, allerdings nur dann, wenn der freiwerdende Arbeitsplatz mit einem Arbeitslosen, einem Arbeitnehmer nach Abschluss einer Ausbildung (Ausgebildeter) oder einem Auszubildenden besetzt wird. Vgl. § 1 ff. Altersteilzeitgesetz (AltTZG 1996).

82 Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 74 ff.

Der Zweck der Altersteilzeit besteht darin, älteren Arbeitnehmern einen gleitenden Übergang in den Ruhestand zu ermöglichen und zugleich im Rahmen der Arbeitslosenvermittlung die frei werdende Stelle durch Arbeitslose oder Auszubildende neu zu besetzen. Die geförderte Teilzeitbeschäftigung sollte dazu genutzt werden, den neuen Mitarbeiter ausführlich einzuarbeiten. Dieses Ziel wird aber offensichtlich in der Praxis nicht verfolgt. Zum einen entscheiden sich rund 90 % der Teilnehmer[83] an dieser Maßnahme für die Ausgestaltung der Altersteilzeit nach dem sogenannten „Blockzeitmodell“[84]. Zum anderen werden die frei werdenden Stellen zu 50 % nicht durch Arbeitslose, sondern durch Ausgebildete besetzt,[85] die inzwischen und künftig auch ohne die Altersteilzeitförderung gute Chancen auf eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt haben. Durch derartige Substitutionseffekte wird das Ziel der Förderung der Wiedereingliederung Arbeitsloser verfehlt.[86]

Die Förderregelungen ermöglichen also Unternehmen, mit Hilfe von Beiträgen der Versichertengemeinschaft ihre Belegschaft beschleunigt zu verjüngen und sorgen dafür, dass eine Frühverrentungspolitik auf Kosten der Sozialversicherungen subventioniert wird. Gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels mit der Verlängerung des Lebensalters, dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels empfiehlt es sich aber, die Beschäftigungsdauer auszweiten, anstatt sie zu verkürzen. Auch die in Zukunft drohenden Beitragssatzsteigerungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung machen es unumgänglich, die Lebensarbeitszeit nicht weiter

83 Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen – Altersteilzeit nach dem Altersteilzeitgesetz, abrufbar im Internet: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200712/iiia4/altersteilzeitd.pdf, Abrufdatum: 02.05.2008.

84 Bei dem „Blockzeitmodell“ wird die Arbeitszeit nicht in dem Sinne halbiert, dass der Arbeitnehmer über die Restbeschäftigungsdauer halbtags arbeitet und zugleich ein neuer Arbeitnehmer eingestellt wird. Der Arbeitnehmer bleibt für die Hälfte des bis zum erstmöglichen Rentenbeginn verbleibenden Zeitraumes vollzeitbeschäftigt und wird anschließend bei fortlaufender Entlohnung freigestellt und erst danach durch einen neuen Beschäftigten ersetzt.

85 Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen – Altersteilzeit nach dem Altersteilzeitgesetz, (Fn 83).

86 Vgl. auch *Institut der deutschen Wirtschaft Köln*, Altersteilzeit – Die Rechnung geht nicht auf, in: Informationsdienst des iwd Köln, Jahrgang 28, Nr. 2, S. 7; *W. Eichhorst*, Beschäftigung Älterer in Deutschland: Der unvollständige Paradigmenwechsel, IZA Discussion Paper No. 1985, Bonn 2006, S. 11 und S. 22 und *J. Eekhoff und D. F. Milleker*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen, (Fn 47), S. 51.

zu verkürzen, sondern schrittweise zu verlängern.[87] Die Förderung der Altersteilzeit steht damit im Widerspruch zu der richtigen Maßnahme des Gesetzgebers, das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise um zwei Jahre zu erhöhen,[88] und konterkariert das Ziel der Lebensarbeitszeitverlängerung.

Aus diesen Gründen sollte die Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur wie bereits beschlossen zum 31. Dezember 2009 auslaufen.[89] Von einer Verlängerung der Regelung, die zur Zeit in der politischen Diskussion steht, sollte unbedingt abgesehen werden.[90] Bei einer Beendigung der Förderung würde die Arbeitslosenversicherung mittel- bis langfristig in Milliardenhöhe entlastet.[91]

3.2.6 Entgeltsicherung und Eingliederungsgutschein für Ältere

Die *Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer* ist ein Förderinstrument, das Personen zugute kommt, die das 50. Lebensjahr vollendet haben. Für diese besondere personengruppenspezifische Leistung haben die Nutznießer allerdings keine zusätzlichen Beiträge gezahlt. Dies widerspricht dem Versicherungsprinzip, so dass es sich bei der Entgeltsicherung um eine versicherungsfremde Leistung handelt. Folglich sollten die Ausgaben für die Entgeltsicherung von 46 Mio. Euro im Jahr 2007 aus Steuermitteln finanziert werden. Evaluationsergebnisse deuten indes darauf hin, dass die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer keine signifikant positiven Wirkungen aufweist. Per Saldo wird die Arbeitslosenversicherung durch die ineffiziente Maßnahme finanziell belastet. Zudem wird auf erhebliche Mitnahmeeffekte hingewiesen, die die Unwirksamkeit der

87 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung, (Fn 52), S. 27 ff.

88 Vgl. Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz), in: Bundesgesetzblatt I, Nr. 16, 2007, S. 554 ff.

89 Vgl. § 1 und 16 Altersteilzeitgesetz (AltTZG 1996) sowie Bundesgesetzblatt I, Nr. 28, 2000, S. 910 ff.

90 Vgl. beispielsweise *P. Thelen*, Koalition streitet über Altersteilzeit, in: Handelsblatt Nr. 114 vom 16.06.2008, S. 4 sowie *S. Astheimer, H. Roßbach und K. Schwenn*, Hin und weg von der Frühverrentung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 90 vom 17.04.2008, S. 13.

91 Da die Leistungen der Bundesagentur zur Förderung der Altersteilzeit für einen Zeitraum von bis zu sechs Jahren gewährt werden, kann diese Förderung erst zum Jahr 2015 vollständig eingestellt werden.

Maßnahmen noch verstärken.[92] Die Entgeltsicherung sollte daher abgeschafft werden.

Zum 1. Januar 2008 wurde ein *Eingliederungsgutschein für Ältere* eingeführt, der im Jahr 2008 zu Ausgaben in Höhe von 135 Mio. Euro führen soll.[93] Auch dieser Eingliederungsgutschein ist aus dem gleichen Grund wie die Entgeltsicherung versicherungsfremd. Der Eingliederungsgutschein wird jeweils zur Hälfte als Pflicht- und Ermessensleistung gewährt. Bereits vor seiner Einführung wurde die Ausgestaltung als Pflichtleistung als ineffizient kritisiert und insbesondere vor möglichen hohen Mitnahmeeffekten gewarnt.[94] Um eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung zu fördern, wäre es auf jeden Fall erforderlich, den Eingliederungsgutschein nur als Ermessensleistung zu vergeben. Aufgrund von möglichen Mitnahmeeffekten sollte das Instrument zunächst aber gründlich erprobt und danach evaluiert werden. Hierfür wären die zur Verfügung gestellten Mittel auf ein erforderliches Mindestmaß zu begrenzen. Das Budget für Neubewilligungen sollte daher auf etwa 30 Mio. Euro reduziert werden. Eine Erhöhung der Mittel wäre nur dann vorzunehmen, wenn Evaluationsergebnisse positive Wirkungen nachweisen. Da es sich um eine versicherungsfremde Leistung handelt, sollte sie aus Steuermitteln finanziert werden.

3.2.7 Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Die Förderung von Arbeitsbeschaffungs-, Strukturanpassungs- und Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen gilt ebenfalls als ver-

92 Vgl. *Forschungsverbund Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Institut Arbeit und Technik (IAT)*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung, Nürnberg, Gelsenkirchen und Mannheim 2006 sowie *W. Eichhorst und K. F. Zimmermann*, Dann waren's nur noch vier... (Fn 63), S. 10. Vgl. auch *Bundesregierung*, Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit der modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, (Fn 69), S. 11.

93 Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und SPD*, Entwurf eines Siebten Gesetzes ..., (Fn 36), S. 2.

94 Vgl. *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Stellungnahme zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, in: *Ausschuss für Arbeit und Soziales*, Ausschussdrucksache 16(11)885 vom 15.01.2008, S. 14.

sicherungsfremd.[95] *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* zielen darauf ab, schwer vermittelbare Arbeitslose beruflich zu stabilisieren und zu qualifizieren. Die geförderten Beschäftigungsverhältnisse entstehen dabei auf dem zweiten Arbeitsmarkt. 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. Damit wird das Ziel der sozialen Stabilisierung der Gesellschaft verfolgt. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden somit als ein Instrument der allgemeinen Sozial- und Gesellschaftspolitik eingesetzt. Von daher sind sie unter die versicherungsfremden Leistungen der Arbeitslosenversicherung einzuordnen. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kamen nach der Wiedervereinigung vor allem in den neuen Bundesländern in größerem Umfang zum Einsatz. In den letzten Jahren ging die Förderung mittels Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stark zurück und erreichte im Jahr 2007 Ausgaben in Höhe von 56 Mio. Euro.

Die Förderung von *Strukturanpassungsmaßnahmen* sowie *Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen* ist mittlerweile fast vollständig ausgelaufen. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, hohe lokale Arbeitsplatzverluste infolge eines Strukturwandels auszugleichen sowie die Beschäftigung von Arbeitslosen im Rahmen von Tätigkeiten zur Verbesserung der Infrastruktur vorübergehend zu fördern. Für diese beiden Leistungen wurden im Jahr 2007 insgesamt 28 Mio. Euro aufgewendet.

Dass im Zeitablauf Beschäftigung schaffende Maßnahmen stark an Bedeutung verloren haben, ist auch darauf zurückzuführen, dass empirische Untersuchungen kaum positive Wirkungen der Fördermaßnahmen feststellen konnten. Hinsichtlich der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt waren und sind sie für den Großteil der geförderten Personen

95 Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 84 ff.

unwirksam.[96] Aus diesem Grund sollten Beschäftigung schaffende Maßnahmen überhaupt nicht mehr gefördert werden. Dies würde die Arbeitslosenversicherung in Höhe von 84 Mio. Euro entlasten.

3.2.8 Maßnahmekosten der beruflichen Weiterbildung

Die Übernahme von Weiterbildungskosten ist weitgehend als eine versicherungsgemäße Leistung einzustufen. Allerdings kann diese Leistung auch von Personen in Anspruch genommen werden, die lediglich von Arbeitslosigkeit bedroht, aber nicht arbeitslos sind. Die Übernahme von Weiterbildungskosten bei nichtarbeitslosen Personen ist aber eine versicherungsfremde Leistung. Im Jahr 2007 betrugen die Ausgaben für dieses Förderinstrument insgesamt 493 Mio. Euro. Der versicherungsfremde Anteil belief sich schätzungsweise auf 96 Mio. Euro.[97]

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung verbessert grundsätzlich die Integration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt.[98] Evaluationsergebnisse zeigen, dass im Zuge der „Hartz-Reformen“ die positiven Eingliederungswirkungen durch einen gezielten Einsatz der Förderinstrumente im Rahmen der beruflichen Weiterbildung verstärkt werden konnten. Dabei sind kürzere Maßnahmen effizienter als länger dauernde Maßnahmen.[99]

96 Vgl. *COMPASS Gesellschaft für Informationsmanagement und Projektentwicklung, Institut für Medienforschung und Urbanistik (IMU), Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA) und Progress-Institut für Wirtschaftsforschung (PIW)*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Berlin, Bremen und Hamburg 2006; *M. Caliendo und V. Steiner*, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktpolitik, 38. Jahrgang, Heft 2 und 3/2005, S. 409.

97 Im Jahresdurchschnitt 2007 waren 19,5 % der Teilnehmer an der Förderung der beruflichen Weiterbildung vor dem Eintritt in die entsprechende Maßnahme nicht arbeitslos. (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, verschiedene Förderstatistiken, (Fn 59)). Unter der Annahme, dass alle geförderten Personen gleichhohe Kosten verursachen, ergeben 19,5 % bezogen auf die Gesamtausgaben einen Betrag von 96 Mio. Euro.

98 Einen Überblick zum aktuellen Stand der Forschungsuntersuchungen liefert das *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)*, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2/2008, Nürnberg 2008, S. 28 ff.

99 Vgl. *W. Eichhorst und K. F. Zimmermann*, Dann waren’s nur noch vier..., (Fn 63), S. 9 f. und S. 15; *M. Biewen et al.*, Which Program for Whom?, ZEW Discussion Paper No. 07-042.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung sollte daher in Zukunft weiterhin auf die effizienten Qualifizierungsmaßnahmen verlagert werden. Einsparungen können dabei erzielt werden, wenn in Anlehnung an vorliegende Evaluationsergebnisse nur wirkungsvolle Maßnahmen neu bewilligt werden. Das mögliche Einsparpotenzial kann jedoch aufgrund fehlender Datenbasis nicht beziffert werden.

3.2.9 Eingliederungszuschüsse

Eingliederungszuschüsse (Ausgaben im Jahr 2007: 409 Mio. Euro), die allen Arbeitslosen als Fördermaßnahme zur Verfügung stehen, gelten als versicherungsgemäß. Jedoch wird ein Teil der Eingliederungszuschüsse personengruppenabhängig gewährt. So erhalten ältere Arbeitslose über 50 Jahren und jüngere Personen unter 25 Jahren besondere Eingliederungszuschüsse. Die Vergabe von speziellen Zuschüssen an bestimmte Personengruppen ist aber nicht mit dem Versicherungsprinzip vereinbar. Als versicherungsfremd gilt allerdings nur jener Teil der Ausgaben, der den Leistungsumfang der üblichen und für alle Arbeitslosen zur Verfügung stehenden Eingliederungszuschüsse übersteigt. Diese Zusatzleistungen an die verschiedenen Personengruppen können allerdings aufgrund fehlender statistischer Daten nicht beziffert werden. Darüber hinaus gehören auch Nichtarbeitslose zu den Nutznießern dieser Leistung. Auf nichtarbeitslose Personen entfiel ein Anteil von schätzungsweise 82 Mio. Euro.[100] Dieser bezifferbare Teil des versicherungsfremden Gesamtanteils sollte auf jeden Fall aus Steuermitteln finanziert werden.

Gemäß vorliegenden Evaluationsergebnissen erhöhen Eingliederungszuschüsse grundsätzlich die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen. Jedoch wird in den Untersuchungen auch auf die Gefahr von Mitnahmeeffekten hingewiesen, die die Effizienz dieses Instruments

100 Im Jahresdurchschnitt 2007 waren 20,1 % der mit Eingliederungszuschüssen geförderten Personen vor dem Eintritt in die entsprechende Maßnahme nicht arbeitslos. (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, verschiedene Förderstatistiken, (Fn 59)). Unter der Annahme, dass diese Personen von Arbeitslosigkeit bedroht waren und alle geförderten Personen gleichhohe Kosten verursachen, ergeben 20,1 % bezogen auf die Gesamtausgaben einen Betrag in Höhe von 82 Mio. Euro.

schmälern.[101] Ziel eines effizienten Instrumenteneinsatzes sollte es daher sein, die Eingliederungszuschüsse gezielt zu vergeben, damit Mitnahmeeffekte möglichst verhindert werden. Durch eine Strategie der wirksamen Vergabe von Eingliederungszuschüssen sollte es möglich sein, Einsparungen in einer nicht bezifferbaren Höhe zu erzielen.

3.2.10 Weitere Leistungen der Arbeitsförderung

Die *Förderung von Transfermaßnahmen* (Ausgaben im Jahr 2007: 11 Mio. Euro) kommt von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern zugute. Da der Tatbestand der Arbeitslosigkeit nicht Voraussetzung ist und die Leistungen somit an Nichtarbeitslose vergeben werden, wird das Versicherungsprinzip nicht streng eingehalten. Daher ist die Förderung von Transfermaßnahmen versicherungsfremd. Der Umfinanzierung dieser Leistung ist allerdings ihre Abschaffung vorzuziehen, denn Evaluationsergebnisse haben keine positiven Effekte für derartige Fördermaßnahmen nachweisen können.[102] Folglich würde die Arbeitslosenversicherung um 11 Mio. Euro entlastet.

Bei *Vermittlungsgutscheinen* (55 Mio. Euro) handelt es sich um eine versicherungsgemäße Leistung der Arbeitslosenversicherung. Eine Beitragsfinanzierung ist daher sachgerecht. Vermittlungsgutscheine weisen weitgehend positive Wirkungen auf, indem sie die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen erhöhen. Allerdings sind die mit Hilfe von Vermittlungsgutscheinen aufgebauten Beschäftigungsverhältnisse im Vergleich zur untersuchten Kontrollgruppe weniger nachhaltig. Das heißt, dass die mit Vermittlungsgutscheinen geförderten Arbeitsverhältnisse schneller aufgelöst werden als vergleichbare nicht geförderte Beschäftigungsverhältnisse. Die Förderung kann dazu ausgenutzt werden, betriebliche Engpässe kostengünstig zu überbrücken, ohne den geförderten Arbeitslosen

101 Vgl. *Forschungsverbund ZEW, IAB und IAT*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung, (Fn 92); *W. Eichhorst und K. F. Zimmermann*, Dann waren's nur noch vier..., (Fn 63), S. 10 f.; *IAB*, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, (Fn 98), S. 34 ff.

102 Vgl. *IZA, DIW und infas*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, (Fn 79), S. 213 ff.

eine längere Beschäftigung über die Förderzeit hinaus zu ermöglichen. Dies deutetet auf gewisse Mitnahmeeffekte hin.[103] Bei einer gezielten Vergabe der Vermittlungsgutscheine können daher Einsparungen in einer nicht bezifferbaren Höhe erzielt werden.

Auch *Trainingsmaßnahmen* (126 Mio. Euro) sind zum großen Teil versicherungsgemäß, kommen aber auch zu einem gewissen Teil Nichtarbeitslosen zugute. Jener Anteil von etwa 12 Mio. Euro[104] ist somit als versicherungsfremd einzustufen. Hinsichtlich ihrer Wirksamkeit sind die bisher vorliegenden Evaluationsergebnisse für die Gesamtheit der Trainingsmaßnahmen weitgehend positiv, wenn auch die individuellen Wirkungen der unterschiedlichen Trainingsmaßnahmen noch nicht ausreichend untersucht worden sind.[105] Daher empfiehlt es sich, die Trainingsmaßnahmen weiterhin eingehend auf den Prüfstand zu stellen und bei abweichenden bzw. negativen Ergebnissen ineffiziente Instrumente aus dem Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung zu streichen. In jedem Falle sollte der versicherungsfremde Anteil von 12 Mio. Euro aus Steuermitteln finanziert werden.

Die Tätigkeit der *Personal Service Agenturen (PSA)* (18 Mio. Euro) ist als versicherungsgemäß zu werten, da nach der Gesetzesformulierung nur Arbeitslose in den Genuss dieser Leistung kommen können. Die vorliegenden Evaluationsergebnisse deuten auf negative Wirkungen des Instruments hin, weil Arbeitslose bei einer Förderung durch PSA länger in der Arbeitslosigkeit verblieben als Personen aus vergleichbaren Kont-

103 Vgl. *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung* (*WZB) und Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas)*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Berlin/Bonn 2006 sowie *IAB*, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, (Fn 98), S. 23.

104 Im Jahresdurchschnitt 2007 waren 9,7 % der Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen vor dem Eintritt in die entsprechende Maßnahme nicht arbeitslos. (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, verschiedene Förderstatistiken, (Fn 59)). Unter der Annahme, dass alle geförderten Personen gleichhohe Kosten verursachen, ergeben 9,7 % bezogen auf die Gesamtausgaben einen Betrag in Höhe von 12 Mio. Euro.

105 Vgl. *IAB*, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, (Fn 98), S. 31 f.

rollgruppen.[106] Aufgrund dieser Erkenntnisse sollte die Tätigkeit der PSA eingestellt werden. Infolgedessen ergibt sich ein weiteres Einsparpotenzial von 18 Mio. Euro.

Die *Beauftragung Dritter*[107] *mit Vermittlung* (25 Mio. Euro) ist teilweise als versicherungsfremd zu werten, da diese Leistung auch von Auszubildenden in Anspruch genommen werden kann. Der versicherungsfremde Anteil wird auf etwa 2 Mio. Euro geschätzt.[108] Auch die *Beauftragung Dritter mit Eingliederungsmaßnahmen* (18 Mio. Euro) kann sowohl von Auszubildenden als auch von Nichtarbeitslosen in Anspruch genommen werden. Allerdings dürfte dieser versicherungsfremde Anteil im Jahr 2007 vernachlässigbar gering gewesen sein.[109] Beide Maßnahmen sind allerdings nicht dazu geeignet, die Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen zu beschleunigen, denn Evaluationsergebnisse weisen auf keine positiven Wirkungen hin.[110] Aufgrund des mangelnden Nachweises ihrer Effizienz sollten sie eingestellt werden. Die Arbeitslosenversicherung würde somit um 43 Mio. Euro entlastet.

Die *Unterstützung der Beratung und Vermittlung* (79 Mio. Euro) ist ebenfalls als teilweise versicherungsfremd einzustufen, weil auch Jugendliche, Auszubildende und Nichtarbeitslose von dieser Leistung pro-

106 Vgl. *WZB und infas*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, (Fn 103); *IAB*, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, (Fn 98), S. 17 ff. sowie *Bundesregierung*, Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit der modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, (Fn 69), S. 99.

107 Die Bundesagentur kann auch private Vermittler, sogenannte Dritte, mit der Durchführung von Maßnahmen beauftragen.

108 Die Beauftragung Dritter mit Vermittlung kam mit einem Anteil von 16,9 % Personen unter 25 Jahre zugute (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, verschiedene Förderstatistiken, (Fn 59)). Vereinfacht wird angenommen, dass es sich bei der Hälfte dieser Personen um Auszubildende gehandelt hat. Dementsprechend ist ein Anteil von 8,45 % der Gesamtausgaben für die Beauftragung Dritter mit Vermittlung, die insgesamt 25 Mio. Euro betrugen, und damit ein Betrag von 2 Mio. Euro der Ausbildungsförderung zuzurechnen.

109 So waren 95,5 % der Teilnehmer an derartigen Eingliederungsmaßnahmen vor Eintritt in die Maßnahme arbeitslos und nur 8,7 % der Teilnehmer waren unter 25 Jahren (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, verschiedene Förderstatistiken, (Fn 59)). Unter den oben getroffenen Annahmen (siehe Fn 108) ergäbe die Schätzung der versicherungsfremden Ausgaben einen Betrag von unter einer Million Euro.

110 Vgl. *WZB und infas*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, (Fn 103); *IAB*, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, (Fn 98), S. 17 ff. sowie *Bundesregierung*, Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit der modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, (Fn 69), S. 96.

fitieren. Aufgrund fehlender statistischer Daten kann der versicherungsfremde Anteil nicht geschätzt und beziffert werden. Um Einsparungen zu erzielen, ist bei der Inanspruchnahme von Beratungsleistungen durch Berufsanfänger eine Teilfinanzierung durch Gebühren zu erwägen.[111]

Einstellungszuschüsse bei Vertretung und Neugründungen (35 Mio. Euro) sind als versicherungsgemäß zu werten. Zu beiden Instrumenten liegen keine Evaluationsergebnisse vor, so dass eine Bewertung ihrer Effizienz nicht möglich ist.

Arbeitsentgeltzuschüsse bei Weiterbildung Beschäftigter (5 Mio. Euro) sind eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung, da mit ihnen Beschäftigte bzw. nichtarbeitslose Personen gefördert werden. Die Sonderprogramme *WeGebAU 2006* (21 Mio. Euro) und *WeGebAU 2007* (41 Mio. Euro) richten sich ebenfalls an Arbeitnehmer in bestehenden Arbeitsverhältnissen.[112] Diese Leistungen wären somit aus Steuermitteln zu finanzieren. Auch für diese Maßnahmen liegen keine Evaluationsergebnisse vor, so dass eine Effizienzbewertung nicht möglich ist.

Im Rahmen des *Integrationsfortschrittsprogramms für Betreuungskunden* (201 Mio. Euro) werden überwiegend Arbeitslose gefördert, wobei auch Auszubildende Nutznießer des Programms sein können. Jener Anteil der Ausgaben, der für Leistungen an Auszubildende aufgewendet, aber nicht bezifferbar ist, ist als versicherungsfremd zu werten. Bei diesem Förderprogramm werden auch solche Instrumente eingesetzt, die als ineffizient bewertet wurden, was die Erfolgsaussichten des Programms zwangsläufig einschränken muss. Sofern bei Neubewilligungen nur wirksame Maßnahmen eingesetzt werden, können Einsparungen in einer nicht bezifferbaren Höhe erzielt werden.

111 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 5), S. 52 f.

112 Zu den WeGebAU-Programmen (Sonderprogramme zur Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer) vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Informationsfaltblatt „Sonderprogramm WeGebAU“, abrufbar im Internet: http://www.bow-online.de/download/Faltblatt__Sonderprogramm__ Wegebau__pdf.pdf, Abrufdatum: 08.05.2008. sowie *dieselbe*, Informationsfaltblatt „Programm WeGebAU 2007“, abrufbar im Internet: http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Sonstiges/Faltblatt-Sonderprogramm-Wegebau-Chancen.pdf, Abrufdatum: 08.05.2008.

Mobilitätshilfen (128 Mio. Euro) werden auch an nichtarbeitslose Personen und Auszubildende gewährt. Auch hier ist der versicherungsfremde Anteil aufgrund fehlender statistischer Daten nicht zu ermitteln. Die Bundesagentur hat selbst in der Vergangenheit empfohlen, Mobilitätshilfen aus dem Leistungskatalog zu streichen.[113] Infolgedessen besteht hier ein Einsparpotenzial in Höhe von 128 Mio. Euro.

Im Rahmen der *freien Förderung* (76 Mio. Euro) entfallen bewilligte Maßnahmen in Höhe von schätzungsweise 34 Mio. Euro auf die Förderung der beruflichen Ausbildung.[114] Weitere Ausgaben in Höhe von etwa 23 Mio. Euro können der Personengruppe der Nichtarbeitslosen zugerechnet werden.[115] Insgesamt waren also im Jahr 2007 Ausgaben in Höhe von schätzungsweise 57 Mio. Euro versicherungsfremd und somit aus Steuermitteln zu finanzieren. Inwieweit bei der freien Förderung ineffiziente Maßnahmen bewilligt wurden, ist mangels näherer Untersuchungen nicht verlässlich festzustellen.

3.2.11 Zusammenstellung der versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Leistungen der Arbeitsförderung

Die *Tabelle 3* veranschaulicht zusammenfassend die verschiedenen versicherungsfremden Leistungen der Arbeitsförderung. Das Volumen der Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen der Arbeitsförderung beträgt etwa 6.577 Mio. Euro. Diese Ausgaben sollten sachgerecht nicht aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung, sondern aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Die vorangegangene Überprüfung dieser Leistungen hat gezeigt, dass einige von ihnen ineffizient sind und

113 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 72), S. 9.

114 Bei 44,8 % der Maßnahmen war das Förderziel die berufliche Ausbildung (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, verschiedene Förderstatistiken, (Fn 59). Unter der Annahme, dass alle im Rahmen der freien Förderung geförderten Personen gleichhohe Kosten verursachen, ergeben 44,8 % bezogen auf die Gesamtausgaben einen Betrag in Höhe von 34 Mio. Euro.

115 Bei der Schätzung der Ausgaben für Nichtarbeitslose im Rahmen der *freien Förderung* wird wie folgt vorgegangen: Nach Abzug der auf Auszubildende zugerechneten Ausgaben verbleibt ein Rest von 42 Mio. Euro, der auf Arbeitslose und Nichtarbeitslose aufgeteilt wird. Im Jahresdurchschnitt 2007 waren 54,7 % der Teilnehmer in freier Förderung nicht arbeitslos. Bezogen auf die Summe von 42 Mio. Euro, ergeben 54,7 % einen Betrag von 23 Mio. Euro, der der Personengruppe der Nichtarbeitslosen zugerechnet werden kann.

daher abgeschafft werden sollten. Die durch einen solchen Abbau erzielbaren Einsparungen belaufen sich auf etwa 2.050 Mio. Euro.

Tabelle 3: Versicherungsfremde Leistungen der Arbeitsförderung

Versicherungsfremde Leistung	Ausgaben (in Mio. Euro)	
	Gesamt	*davon abbaubar*
Förderung der beruflichen Ausbildung	845[1]	k. A.[4]
Förderung der Ausbildung benachteiligter Auszubildender	661[1]	k. A.[4]
Sondermaßnahmen für Jugendliche	64[1]	k. A.[4]
Maßnahmen zur vertieften Berufsorientierung	4[1]	k. A.[4]
Sozialpädagogische Ausbildungsvorbereitung	30[3]	k. A.[4]
Einstiegsqualifizierung	85[3]	k. A.[4]
Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer	170[3]	k. A.[4]
Ausbildungsbonus für Jugendliche	23[3]	k. A.[4]
Berufseinstiegsbegleitung	8[3]	k. A.[4]
Förderung der Teilhabe behinderter Menschen	2.291[1]	k. A.[4]
Institutionelle Förderung	2[1]	k. A.[4]
Kurzarbeitergeld und Saison-Kurzarbeitergeld	239[1]	239
Transferkurzarbeitergeld	184[1]	184
Altersteilzeit	1.379[1]	1.379
Entgeltsicherung für Ältere	46[1]	46
Eingliederungsgutschein für Ältere	135[3]	105
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	56[1]	56
Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Maßnahmen	28[1]	28
Maßnahmekosten der beruflichen Weiterbildung	96[2]	k. A.[5]
Eingliederungszuschüsse	82[2]	k. A.[5]
Förderung von Transfermaßnahmen	11[1]	11
Trainingsmaßnahmen	12[2]	k. A.[5]
Beauftragung Dritter mit Vermittlung	2[2]	2
Arbeitsentgeltzuschüsse bei Weiterbildung Beschäftigter	5[1]	k. A.[4]
Sonderprogramm WeGebAU 2006	21[1]	k. A.[4]
Sonderprogramm WeGebAU 2007	41[1]	k. A.[4]
Freie Förderung	57[2]	k. A.[5]
Summe	**6.577**	**2.050**

[1] Istwert 2007
[2] Schätzwert in Bezug auf den Istwert 2007
[3] Sollwert 2008
[4] Keine Angabe, da Maßnahme noch nicht evaluiert
[5] Keine Angabe, da Einsparpotenzial nicht bezifferbar

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Wie die folgende *Tabelle 4* zeigt, beträgt das Volumen der Ausgaben für versicherungsgemäße Leistungen der Arbeitsförderung dagegen etwa 3.246 Mio. Euro. Zur Finanzierung dieser Leistungen sollten sachgerecht nur Beitragsmittel der Versichertengemeinschaft verwendet werden. Jedoch existieren auch unter den versicherungsgemäßen Leistungen ineffiziente Maßnahmen, die abgebaut werden sollten. Die dadurch erzielbaren Minderausgaben betragen schätzungsweise 1.064 Mio. Euro. Diese Summe könnte durch einen konsequenten Abbau der ineffizienten Leistungen eingespart und ein entsprechendes Beitragssenkungspotenzial erschlossen werden.

Tabelle 4: Versicherungsgemäße Leistungen der Arbeitsförderung

Versicherungsgemäße Leistung	Ausgaben (in Mio. Euro)	
	Gesamt	*davon abbaubar*
Gründungszuschuss	1.224[1]	269
Restabwicklung Überbrückungsgeld und Existenzgründerzuschuss	594[1]	594
Maßnahmekosten der beruflichen Weiterbildung	397[2]	k. A.[4]
Eingliederungszuschüsse	327[2]	k. A.[4]
Vermittlungsgutscheine	55[1]	k. A.[4]
Trainingsmaßnahmen	114[2]	k. A.[4]
Personal Service Agenturen	18[1]	18
Beauftragung Dritter mit Vermittlung	23[2]	23
Beauftragung Dritter mit Eingliederungsmaßnahmen	18[2]	18
Unterstützung der Beratung und Vermittlung	79[1]	k. A.[3]
Einstellungszuschüsse bei Vertretung und Neugründung	35[1]	k. A.[3]
Integrationsfortschrittprogramm für Betreuungskunden	201[1]	k. A.[4]
Mobilitätshilfen	128[1]	128
Freie Förderung	19[2]	k. A.[4]
Restabwicklung Unterhaltsgeld	14[1]	14
Summe	**3.246**	**1.064**

[1] Istwert 2007
[2] Schätzwert in Bezug auf den Istwert 2007
[3] Keine Angabe, da Maßnahme noch nicht evaluiert
[4] Keine Angabe, da Einsparpotenzial nicht bezifferbar

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

3.3 Verwaltungsausgaben

3.3.1 Umfang und Struktur der Verwaltungsausgaben

Die Verwaltungsausgaben der Arbeitslosenversicherung betrugen im Jahr 2007 3.415 Mio. Euro.[116] Auch diese Verwaltungsausgaben können nach einem bestimmten Schlüssel in versicherungsgemäß und versicherungsfremd aufgeteilt werden. Nach obiger Abgrenzung beträgt der Anteil der versicherungsgemäßen Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts und der Arbeitsförderung an den Gesamtausgaben für diese Leistungsblöcke 53,3 %, während der Anteil für versicherungsfremde Leistungen bei 46,7 % liegt. Entsprechend diesem Verhältnis lassen sich die Verwaltungskosten aufteilen. Dementsprechend können 53,3 % der Verwaltungskosten von 3.415 Mio. Euro als versicherungsgemäß und 46,7 % als versicherungsfremd definiert werden. Der versicherungsgemäße Teil beträgt somit 1.820 Mio. Euro und sollte daher sachgerecht durch Beiträge der Versichertengemeinschaft gedeckt werden. Dagegen sollte der versicherungsfremde Anteil der Verwaltungskosten in Höhe von 1.595 Mio. Euro aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden.

Bei dem vorgeschlagenen schrittweisen Abbau von ineffizienten Leistungen der Arbeitslosenversicherung entfällt auch die Notwendigkeit von gewissen Verwaltungsvorgängen, die im Zusammenhang mit der Vergabe dieser unwirksamen Leistungen entstehen. Zusammen mit weiteren Effizienzsteigerungen bei Verwaltungsabläufen könnten die gesamten Verwaltungsausgaben spürbar reduziert werden. Auf mittlere Sicht sollte das Ziel sein, diese Verwaltungsausgaben in Anlehnung an andere

116 Hierbei handelt es sich um die Verwaltungsausgaben zur Abwicklung der Aufgaben gemäß SGB III. Daneben entstanden der Arbeitslosenversicherung weitere Ausgaben in Höhe von 481 Mio. Euro für die Einzugsstellenvergütung. Die Einzugsstellenvergütung ist eine Ausgleichzahlung für die Aufwendungen der Krankenkassen für den Beitragseinzug (vgl. § 28l Abs. 1 SGB IV). Aus Vereinfachungsgründen werden diese Ausgaben im Folgenden außer Acht gelassen. Dies ist insoweit vertretbar, als dass auch die sonstigen Verwaltungseinnahmen und Verwaltungserstattungen nicht berücksichtigt werden, die im Jahr 2007 in der Summe eine Höhe von 483 Mio. Euro erreichten. Darüber hinaus entstanden der Bundesagentur Verwaltungsausgaben zur Abwicklung der Aufgaben gemäß SGB II in Höhe von 2.112 Mio. Euro. Diese Ausgaben werden allerdings durch eine entsprechende Zuweisung von Bundesmitteln gedeckt.

Sozialversicherungsträger schrittweise um 10 – 20 % zu senken.[117] Eine Senkung der Verwaltungsausgaben um den Mittelwert von 15 % würde zu Einsparungen von etwa 512 Mio. Euro führen.[118]

3.3.2 Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit

Zum Jahr 2008 hat die Bundesregierung beschlossen, einen Versorgungsfonds zur Finanzierung der Versorgungsansprüche von Pensionären, Beamten und Beschäftigten der Bundesagentur als Sondervermögen einzurichten. Das Sondervermögen wird aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung gebildet. Es besteht hauptsächlich aus einer einmaligen Zuweisung der Bundesagentur in Höhe von 2.500 Mio. Euro sowie weiteren regelmäßigen Zuweisungen. Die erste regelmäßige Zuweisung im Jahr 2008 soll 373 Mio. Euro betragen.[119]

Die Einrichtung eines Versorgungsfonds zur Finanzierung künftiger Pensionsansprüche stellt einen Einstieg in eine verursachergerechte und kapitalgedeckte Vorsorge dar und ist deshalb grundsätzlich eine sinnvolle Maßnahme.[120] Mit einem angesparten Kapitalstock wird nämlich späteren Belastungen der Arbeitslosenversicherung durch Pensionszahlungen entgegengewirkt, weil diese in Zukunft nicht mehr ausschließlich aus laufenden Einnahmen gedeckt werden müssen. Damit werden Versorgungslasten zugunsten von künftigen Generationen schon in der Gegenwart teilweise berücksichtigt. Außerdem werden die Aufwendungen für die Pensionen infolge der Verzinsung des Kapitalfonds insgesamt

117 Ein solcher Zielwert könnte durchaus im Gesetz verankert werden, ähnlich wie es in der Gesetzlichen Rentenversicherung bereits der Fall ist. Danach soll die Deutsche Rentenversicherung Bund als Träger darauf hinwirken, dass die Verwaltungs- und Verfahrenskosten bis zum Jahr 2010 um 10 % reduziert werden (vgl. § 220 Abs. 3 SGB VI). Auch in der Gesetzlichen Unfallversicherung ist eine solche Vorgabe in Höhe von 20 % vorgesehen, auch wenn sie nicht gesetzlich verankert wurde (vgl. *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Unfallversicherung, BT-Drucksache Nr. 16/9154 vom 08.05.2008).

118 Bezogen auf die gesamten Verwaltungsausgaben von 3.415 Mio. Euro ergeben 15 % einen Betrag von 512 Mio. Euro.

119 Vgl. § 366a SGB III sowie *Bundesregierung*, Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, BT-Drucksache 16/6741 vom 18.10.2007.

120 So wurde die Einführung des Versorgungsfonds von vielen Sachverständigen begrüßt (vgl. *Ausschuss für Arbeit und Soziales*, Ausschussdrucksache 16(11)818, (Fn 37)).

vermindert. Allerdings muss bei der Einrichtung eines Versorgungsfonds darauf geachtet werden, dass der Versichertengemeinschaft nicht zu hohe Kosten aufgebürdet werden. Solche Kosten können beispielsweise dadurch entstehen, dass auch diejenigen Pensionäre in die beitragsfinanzierte Versorgung mit einbezogen werden, die versicherungsfremde Aufgaben erfüllen, die der Bund der Bundesagentur übertragen hat. Aus diesem Grund ist die festgelegte Finanzierung des Versorgungsfonds kritisch zu betrachten.

Wie bereits gezeigt wurde, existieren in der Arbeitslosenversicherung etliche versicherungsfremde Leistungen, die nicht in die Finanzierungsverantwortung der Beitragszahler fallen. Solche versicherungsfremde Aufgaben wurden der Arbeitslosenversicherung auch schon in der Vergangenheit auferlegt. Diese wurden und werden von Beamten und Angestellten der Bundesagentur verrichtet. Die Beschäftigten der Bundesagentur sind somit nicht nur für die Arbeitslosenversicherung tätig und verwalten nicht nur Aufgaben, die der Versichertengemeinschaft zugute kommen, sondern auch Aufgaben, die im Interesse der Allgemeinheit liegen und für die der Bund die Finanzierungsverantwortung trägt. Ihre jetzigen und künftigen Versorgungsbezüge müssten daher sowohl von der Arbeitslosenversicherung als auch vom Bund finanziert werden. Insofern ist es nicht sachgerecht, dass für die Finanzierung des Versorgungsfonds ausschließlich Beitragsmittel der Versichertengemeinschaft verwendet werden. Vielmehr sollten sich Bund und Arbeitslosenversicherung mit bestimmten Anteilen an der Finanzierung des Versorgungsfonds beteiligen.

Zur Ermittlung der entsprechenden Anteile ist es erforderlich, die versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Leistungen auch für die vergangenen Jahre abzugrenzen. Dies ist allerdings schwierig, da keine Zeitreihen für die Vergangenheit vorliegen, aus denen hervorgeht, wie hoch der Anteil der versicherungsfremden Leistungen an den Gesamtausgaben der Arbeitslosenversicherung war. Ein Anhaltspunkt könnte daher eine aktuelle Abgrenzung der Leistungen sein, wie sie das Institut im Rahmen dieser Analyse vorgenommen hat. Danach wären die Finanzierungsmittel des Versorgungsfonds gemäß dem ermittelten Verhältnis von 53,3 % für versicherungsgemäße zu 46,7 % für versicherungsfremde

Leistungen aufzuteilen. Für den Versorgungsfonds wären dementsprechend aus Beiträgen der Versicherten 1.333 Mio. Euro für die Einmaleinzahlung und 199 Mio. Euro für die laufende Einzahlung aufzubringen. Aus Haushaltsmitteln des Bundes sollten analog 1.167 Mio. Euro für die Einmaleinzahlung und 174 Mio. Euro für die laufende Einzahlung finanziert werden.

3.3.3 Zusammenstellung der versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Komponenten der Verwaltungsausgaben

Die *Tabelle 5* veranschaulicht zusammenfassend die verschiedenen versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Komponenten der Verwaltungsausgaben. Die Summe der versicherungsfremden Verwaltungsausgaben zur Abwicklung der Ausgaben gemäß SGB III beträgt schätzungsweise 1.595 Mio. Euro. Davon kann mittelfristig ein Betrag von etwa 239 Mio. Euro eingespart werden. Die restlichen versicherungsfremden Verwaltungsausgaben sowie der versicherungsfremde Anteil an den Einzahlungen in den Versorgungsfonds sollten sachgerecht aus Haushaltsmitteln des Bundes finanziert werden. Dagegen entfallen Verwaltungsausgaben in Höhe von schätzungsweise 1.820 Mio. Euro auf die Erfüllung von versicherungsgemäßen Aufgaben der Arbeitslosenversicherung. Auch hierin ist ein mittelfristiges Einsparpotenzial von etwa 273 Mio. Euro enthalten. Die verbleibenden versicherungsgemäßen Verwaltungsausgaben sowie der versicherungsgemäße Anteil an den Einzahlungen in den Versorgungsfonds wären sachgerecht aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren.

Darüber hinaus ist es zwingend erforderlich, für den gesamten öffentlichen Dienst den Anstieg der Pensionen nachhaltig zu begrenzen und damit den wachsenden Versorgungsvorsprung der Pensionäre gegenüber Rentnern zu reduzieren. Hierzu hat das Institut in der Vergangenheit Vorschläge erarbeitet, deren Umsetzung auch zu Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung führen kann.[121]

121 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen – Versorgungsrecht auf Nachhaltigkeit ausrichten, Stellungnahme Nr. 30, Berlin 2006.

Tabelle 5: Verwaltungsausgaben

	Ausgaben (in Mio. Euro)	
	Gesamt	*davon abbaubar*
Verwaltungsausgaben für Aufgaben gemäß SGB III	**3.415**[1]	**512**[2]
davon versicherungsgemäß	*1.820*[2]	*273*[2]
davon versicherungsfremd	*1.595*[2]	*239*[2]
Einzahlungen in den Versorgungsfonds	**2.873**[3]	**0**
Einmalige Einzahlung in den Versorgungsfonds	2.500[3]	0
davon versicherungsgemäß	*1.333*[4]	*0*
davon versicherungsfremd	*1.167*[4]	*0*
Laufende Einzahlung in den Versorgungsfonds	373[3]	0
davon versicherungsgemäß	*199*[4]	*0*
davon versicherungsfremd	*174*[4]	*0*

[1] Istwert 2007
[2] Schätzwert in Bezug auf den Istwert 2007
[3] Sollwert 2008
[4] Schätzwert in Bezug auf den Sollwert 2008

Quelle: Eigene Berechnungen.

3.4 Systemwidriger Eingliederungsbeitrag

In den Jahren 2005 bis 2007 führte die Bundesagentur einen sogenannten *Aussteuerungsbetrag* an den Bund ab.[122] Der Aussteuerungsbetrag galt als eine Art „Strafzahlung“ für nicht vermittelte Arbeitslose. Wurde ein Arbeitsloser innerhalb von zwölf Monaten nach Beginn des Bezugs des Arbeitslosengeldes nicht in den Arbeitsmarkt integriert und wechselte folglich in den Zuständigkeitsbereich des SGB II, so hatte die Bundesagentur einen Aussteuerungsbetrag an den Bund zu überweisen. Dieser floss in den Bundeshaushalt und wurde zur Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitssuchende verausgabt. Im Ergebnis wurden dadurch die Kosten der Grundsicherung zum Teil von der Arbeitslosenversicherung getragen, die jedoch nicht für die Finanzierung von Fürsorgeleistungen zuständig ist.[123] Insgesamt hat sich der Bund auf diese Weise in drei Jahren um 9.783 Mio. Euro auf Kosten der Arbeitslosenversicherung bereichert.

Der Aussteuerungsbetrag war ein versicherungsfremdes Element, mit dem zweckgebundene Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung zweckentfremdet wurden. Die Regelung verstieß vor allem gegen haushalts- und verfassungsrechtliche Grundsätze und Vorgaben.[124] Daher war die vom Institut geforderte Abschaffung des Aussteuerungsbetrags[125] ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung. Allerdings führte die Bundesregierung zum 1. Januar 2008 den *Eingliederungsbeitrag* als Nachfolgeregelung ein, mit dem die Nachteile und Mängel des Aussteuerungsbetrags fortgeführt und sogar ausgeweitet werden.[126]

Im Unterschied zum Aussteuerungsbetrag knüpft der Eingliederungsbeitrag nicht mehr an der Anzahl der Übergänge von SGB-III- in die SGB-II-Zuständigkeit an. Er ist vielmehr als eine anteilige Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an den vom Bund zu tragenden Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und den dazugehörigen Verwaltungskosten ausgestaltet. Mit dem Eingliederungsbeitrag wird die Arbeitslosenversi-

122 Vgl. § 46 Abs. 4 SGB II a. F.: „Die Bundesagentur erstattet dem Bund jeweils zum 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November einen Aussteuerungsbetrag, der dem Zwölffachen der durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Beiträge zur Sozialversicherung im vorangegangenen Kalendervierteljahr für eine Bedarfsgemeinschaft, vervielfältigt mit der Zahl der Personen, die im vorangegangenen Kalendervierteljahr innerhalb von drei Monaten nach dem Bezug von Arbeitslosengeld einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II erworben haben, entspricht.“

123 Siehe Abschnitt 2.2.
124 Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aussteuerungsbetrag abschaffen!, (Fn 9).
125 Siehe ebenda sowie *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, (Fn 37), S. 25 f.
126 Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung!, Sonderinformation Nr. 53, Berlin 2007, S. 23 ff. und *dasselbe*, Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, (Fn 37), S. 25 f.

cherung verpflichtet, die Hälfte dieser Kosten zu übernehmen.[127] Zur Begründung der neu eingeführten Regelung wird im Gesetzentwurf auf ein angebliches finanzielles Ungleichgewicht zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem Bund verwiesen. Die Arbeitslosenversicherung profitiere in einem höheren Ausmaß von der guten Arbeitsmarktentwicklung als der Bund, weil die Langzeitarbeitslosigkeit langsamer als die vorübergehende Arbeitslosigkeit zurückgehe. Die Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an der Finanzierung der Langzeitarbeitslosigkeit sei auch deshalb richtig, da sie bereits vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Zuge der „Hartz-Reformen" Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Arbeitslosenhilfeempfänger und damit Langzeitarbeitslose erbracht und finanziert habe.[128] Für das Jahr 2008 wurde der Eingliederungsbeitrag auf 5.000 Mio. Euro festgesetzt. Dies entspricht etwa 0,65 Prozentpunkten des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung.[129] Im Jahr 2009 dürfte er faktisch 4.255 Mio. Euro betragen.[130]

127 Vgl. § 46 Abs. 4 SGB II n. F.: „Die Bundesagentur leistet an den Bund einen Eingliederungsbeitrag in Höhe der Hälfte der jährlichen, vom Bund zu tragenden Aufwendungen für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und Verwaltungskosten nach Absatz 1 Satz 5 und § 6b Abs. 2. Jeweils zum 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November leistet die Bundesagentur an den Bund Abschlagszahlungen in Höhe von einem Achtel des im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Betrags für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und Verwaltungskosten nach Absatz 1 Satz 5 und § 6b Abs. 2. Bis zum 30. Januar des Folgejahres sind die geleisteten Abschlagszahlungen den hälftigen tatsächlichen Aufwendungen des Bundes für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten des Vorjahres gegenüberzustellen. Ein zu hoch gezahlter Eingliederungsbeitrag ist mit der Zahlung zum 15. Februar des Folgejahres zu verrechnen, ein zu gering gezahlter Eingliederungsbeitrag ist mit der Zahlung zum 15. Februar des Folgejahres zusätzlich an den Bund abzuführen. Ist der Haushaltsplan des Bundes noch nicht in Kraft getreten, sind die Abschlagszahlungen nach Satz 2 auf der Grundlage des Haushaltsplans des Vorjahres zu bemessen."

128 Vgl. *Bundesregierung*, Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, (Fn 119), S. 8 f. und S. 14.

129 Ein Beitragssatzpunkt entspricht etwa 7.682 Mio. Euro (siehe auch S. 88 und Fn 189).

130 Zur Ermittlung des Eingliederungsbeitrags werden die Soll-Aufwendungen des Bundes für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten als Bemessungsgrundlage zugrundegelegt. Ein im Vergleich zum Ist-Ergebnis zu hoch oder zu niedrig überwiesener Eingliederungsbeitrag wird erst im Folgejahr mit den Abschlagszahlungen verrechnet. Im Jahr 2008 fallen der Bundesagentur daher in jedem Fall Ausgaben in Höhe von 5.000 Mio. Euro für den Eingliederungsbeitrag an. Die tatsächlichen Aufwendungen des Bundes für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zuzüglich Verwaltungskosten dürften aber unter ihren Sollwerten von insgesamt 10.000 Mio. Euro liegen. So betrugen sie im Jahr 2007 8.509 Euro und dürften im Jahr 2008 aufgrund der rückläufigen Arbeitslosenzahl zumindest nicht steigen. Damit würde auch der Istwert des Eingliederungsbeitrags unter seinem Sollwert liegen, so dass der Bund der Bundesagentur im Jahr 2009 die Differenz zwischen Soll- und Istwert erstatten müsste (siehe Fn 127). Bei einer Gegenüberstellung des Sollwertes des Jahres 2008 (5.000 Mio. Euro) und dem Istwert aus dem Jahr 2007 (4.255 Mio. Euro) würde diese Differenz 745 Mio. Euro betragen.

Die Erhebung des Eingliederungsbeitrags ist jedoch mit einer sachgerechten Finanzierung der Arbeitslosenversicherung nicht vereinbar, weil der Bund von der Bundesagentur Beitragsmittel für die Finanzierung von Ausgaben für gesamtgesellschaftliche Leistungen anfordert. Wie im Folgenden gezeigt wird, verstößt der Eingliederungsbeitrag offensichtlich gegen das Versicherungsprinzip, ist unter haushaltspolitischen und gesamtwirtschaftlichen Aspekten völlig verfehlt und zudem aus verfassungsrechtlicher Sicht höchst bedenklich. Aus diesen Gründen sollte er schnellstens abgeschafft werden.[131]

3.4.1 Verstoß gegen das Versicherungsprinzip

Bei dem Eingliederungsbeitrag handelt es sich um einen reinen Geldmittelabfluss aus dem Haushalt der Arbeitslosenversicherung in den Bundesetat. Die Beitragszahlungen der Versicherten werden in den Bundeshaushalt umgeleitet, um mit diesen Beitragsmitteln Leistungen für Langzeitarbeitslose zu finanzieren. Bei der Gewährung von Eingliederungsleistungen an Langzeitarbeitslose sowie bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit handelt es sich aber um gesamtgesellschaftliche Aufgaben, für die eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen sachgerecht ist.[132] Die Beitragszahler werden somit zur Finanzierung von Leistungen an Grundsicherungsempfänger herangezogen, obwohl solche Leistungen nicht zum Aufgabenbereich der Arbeitslosenversicherung gehören und von allen Bürgern auch ohne die Entrichtung des Versicherungsbeitrags beansprucht werden können.

Mit der Erhebung des Eingliederungsbeitrags entzieht sich der Bund seiner finanziellen Verantwortung für die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit und überwälzt die Ausgaben zu Unrecht auf die Arbeitslosenversicherung. Die Belastung wird schließlich über einen überhöhten Beitragssatz an die Versicherten weitergegeben, die damit für Entwicklungen haften, die sie keineswegs beeinflussen können. Die Inanspruchnahme

131 Eine Abschaffung des Eingliederungsbeitrags würde Mindereinnahmen im Bundeshaushalt verursachen. Diese Mindereinnahmen wären weder durch Steuererhöhungen noch durch eine Nettokreditaufnahme zu kompensieren, sondern sollten durch Ausgabenkürzungen ausgeglichen werden. Zu Einsparvorschlägen siehe Abschnitt 4.1.2, S. 84 f.

132 Siehe auch Abschnitt 2.2.

von Beitragsmitteln zur Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben stellt somit einen Verstoß gegen das Versicherungsprinzip dar.[133] Im Unterschied zu versicherungsfremden Leistungen, ist der Eingliederungsbeitrag ein versicherungsfremdes Element, da er für die Versicherten keine zusätzliche Leistung darstellt. Bezieht man die Höhe des Eingliederungsbeitrags auf die mit 26.375 Mio. Euro angesetzten Beitragseinnahmen für das Jahr 2008[134], so bedeutet dies, dass der Bund fast ein Fünftel[135] der Versicherungsbeiträge der Arbeitslosenversicherung in seinen Etat umleitet.

3.4.2 Verletzung von Haushaltsgrundsätzen

Das Erfordernis der Haushaltstransparenz innerhalb und zwischen den verschiedenen öffentlichen Etats wird vom Eingliederungsbeitrag erheblich beeinträchtigt. Die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen sind strikt zweckgebunden und von den allgemeinen Finanzmitteln des Bundes zu trennen. Sie dürfen daher vom Bund nicht für die Finanzierung von allgemeinen Staatsaufgaben verwendet werden. Mit dem Eingliederungsbeitrag wird die durch den Aussteuerungsbetrag bereits begonnene „Verschleierung von Finanzbeziehungen zwischen der Bundesagentur und dem Bund“[136] weiter fortgesetzt. Die beiden voneinander getrennten Haushalte der Bundesagentur auf der einen und des Bundes auf der anderen Seite werden damit zu einem Rechnungskreis vermischt. Der Bund verstößt mit derartigen Mischfinanzierungen gegen die sachgemäße Trennung der Haushalte des Bundes und der Sozialversicherung und verletzt dabei die maßgeblichen Budgetgrundsätze.[137]

Die Begründung zur Einführung des Eingliederungsbeitrags knüpft an der vor 2005 gültigen Regelung an, das heißt an der unsachgemäßen Regelung vor der Neuordnung der Zuständigkeit für die verschiedenen Gruppen von Arbeitslosen. Der Eingliederungsbeitrag wird nämlich damit gerechtfertigt, dass die Bundesagentur bereits vor der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose erbracht hatte und daher eine Beteiligung an diesen Leistungen vertretbar sei.[138] Mit dieser Begründung setzt sich der Gesetzgeber aber über geltende Gesetze und Regelungen hinweg, die ihm zu Recht klare Vorgaben bezüglich einer sachgerechten Aufgabenverantwortung geben. Nach der im Zuge der „Hartz-Reformen“ festgelegten Abgrenzung der Aufgabenbereiche ist die Bundesagentur für die Betreuung und die Vermittlung von Arbeitslosengeldempfängern zuständig, während die Finanzierung der Leistungen für Langzeitarbeitslose dem Bund obliegt.[139] Entsprechend sind Versicherungsleistungen der Arbeitslosenversicherung aus Beitragsmitteln zu finanzieren, während Fürsorgeleistungen, wie zum Beispiel die Gewährung des Arbeitslosengeldes II und die Leistungen zur Eingliederung von Langezeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, aus Steuermitteln zu begleichen sind. Die Verpflichtung der Bundesagentur zur Mitfinanzierung dieser Leistungen an Langzeitarbeitslose sowie der dazugehörigen Verwaltungsausgaben ist demnach nicht sachgerecht und sollte unterbunden werden.

Die Erhebung des Eingliederungsbeitrags steht auch im Widerspruch zu der Definition des Bundeszuschusses als Beteiligung an den Kosten für die Arbeitsförderung.[140] Der Bund beteiligt sich nämlich auf der einen Seite an den Kosten für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur. Auf der anderen Seite fordert er aber eine adäquate Beteiligung der Bundesagentur an den Arbeitsförderungsmaßnahmen, die zur Zeit im Bundeshaushalt eingestellt sind. Im Ergebnis hat diese Methode die gleichen Wirkungen wie eine Kürzung des Bundeszuschusses. Durch den Eingliederungsbeitrag wird die Intransparenz der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Bundesagentur aber verstärkt.

133 Vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, Das Erreichte nicht verspielen, S. 220 ff.
134 Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Haushaltsplan 2008, Nürnberg 2007, S. 4.
135 Zur Finanzierung des Eingliederungsbeitrags von 5.000 Mio. Euro müssen 19 % der Beitragseinnahmen von insgesamt 26.375 Mio. Euro aufgewendet werden.
136 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, (Fn 7), S. 124.
137 Siehe auch Abschnitt 2.1.
138 Vgl. *Bundesregierung*, Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, (Fn 119), S. 8 ff.
139 Siehe Abschnitt 2.2.
140 Siehe auch Abschnitt 4.1.1.

3.4.3 Verstoß gegen verfassungsrechtliche Vorgaben

Der Eingliederungsbeitrag verstößt insbesondere gegen verfassungsrechtliche Vorgaben.[141] Zunächst stellt seine Erhebung einen *Verstoß gegen die Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG* dar, da diese Norm dem Gesetzgeber nicht das Recht gibt, Regelungen für die Arbeitslosenversicherung zu beschließen, die letztendlich dazu führen, dass zweckgebundene Beitragsmittel zur Finanzierung des allgemeinen Finanzbedarfs des Bundes vereinnahmt werden.[142] Mit dem Eingliederungsbeitrag bedient sich der Bund unbefugt und mit dem Ziel der zusätzlichen Mittelbeschaffung der Finanzmasse der Sozialversicherung und verstößt ganz offensichtlich gegen die Kompetenzverteilung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Durch eine solche „verdeckte Verschiebung aus der Sozialversicherung in den allgemeinen Staatshaushalt" wird „die Verteilung der Ertragshoheit zwischen Bund und Ländern unterlaufen".[143] Da auch das BVerfG in seiner Rechtsprechung die Zweckbindung der Sozialversicherungsbeiträge an die Versicherungsleistung ausdrücklich hervorgehoben hat und eine Verwendung dieser Beitragszahlungen für die „Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staats" untersagt,[144] muss davon ausgegangen werden, dass der Eingliederungsbeitrag verfassungswidrig ist.

Dieser Auffassung kann nicht entgegengehalten werden, dass das BVerfG bereits Klagen abgewiesen hat, die einen erhöhten Beitrag zur Sozialversicherung aufgrund von versicherungsfremden Lasten als unzulässig ansahen und daher in Frage stellten.[145] Der Eingliederungsbeitrag kann mit den versicherungsfremden Leistungen nicht gleich gesetzt werden, da er überhaupt keine Leistung darstellt, die von der Arbeitslosenversicherung erbracht werden muss. Vielmehr handelt es sich bei diesem Posten um eine Inanspruchnahme der Bundesagentur, wodurch dem Bund obliegende Sozialleistungen finanziert werden und aufgrund dessen die Beitragszahler zusätzlich und mittelbar belastet werden. Sofern es sich um eine derartige Systemwidrigkeit handelt, hält das Bundessozialgericht Klagen gegen einen solchen Tatbestand für zulässig.[146]

Zweitens ist die Erhebung des Eingliederungsbeitrags ein *Verstoß gegen den Grundsatz der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG*. Die allgemeine Handlungsfreiheit wird bereits durch die Erhebung von Zwangsbeiträgen zur Arbeitslosenversicherung beschränkt. Allerdings ist ein solcher Eingriff dann gerechtfertigt, wenn die zweckgebundenen Beiträge in der Versicherungsgemeinschaft verbleiben, sprich ausschließlich für Versicherungsleistungen der Arbeitslosenversicherung verausgabt werden.[147] Die Inanspruchnahme der Versichertengemeinschaft in Form des Eingliederungsbeitrags zur Finanzierung von Leistungen, die keine Aufgaben der Arbeitslosenversicherung und sachgerecht von der Allgemeinheit zu finanzieren sind, stellt hingegen eine zusätzliche Mehrbelastung der Versichertengemeinschaft dar und ist daher als ein verfassungsrechtlich unzulässiger Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit zu werten.

Drittens ist der Eingliederungsbeitrag *nicht mit dem Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar*. Der Gleichheitsgrundsatz fordert den Gesetzgeber auf, die Gleichbehandlung von Personen und Personengruppen in vergleichbaren Positionen zu gewährleisten.[148] Für Abweichungen von der gleichen Behandlung einer Zielgruppe und Differenzierungen seitens des Gesetzgebers müssen hinreichende Rechtfertigungsgründe vorliegen.[149] In diesem Zusammenhang kann man die Erhebung des Eingliederungsbeitrags und damit die Heranziehung der Beitragszahler zur Finanzierung von Eingliederungsleistungen für Arbeitslosengeld-II-Empfänger als eine Ungleichbehandlung zu Lasten der Beitragszahler

141 Zur Verfassungswidrigkeit des Eingliederungsbeitrags vgl. auch *F. Hase*, Der neue „Eingliederungsbeitrag", in: Soziale Sicherheit, Nr. 1/2008, S. 27 ff. Siehe auch die Argumentation des Instituts zum Aussteuerungsbetrag, die weitgehend auf den Eingliederungsbeitrag übertragen werden kann (siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aussteuerungsbetrag abschaffen!, (Fn 9), S. 20 ff.).

142 Siehe Abschnitt 2.1.

143 Vgl. *D. Oppermann*, Verfassungsrechtliche Fragen zur Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Nr. 120/2005, 16. Jahrgang, S. 1013.

144 Siehe Abschnitt 2.1, S. 16 f. Vgl. auch *D. Oppermann*, Verfassungsrechtliche Fragen zur Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, (Fn 143), S. 1013.

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

146 Vgl. ebenda sowie *W. Spellbrink*, Verfassungsrechtlich problematischer Systembruch: Arbeitslosenversicherung muss Aussteuerungsbetrag an den Staat zahlen, in: Soziale Sicherheit, Nr. 2/2005, S. 62.

147 Zur Rechtsprechung des BVerfG vgl. etwa BVerfGE 113, 167. Vgl. auch *F. Hase*, Rechtswissenschaftliches Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit der Belastung der Bundesagentur für Arbeit mit dem Aussteuerungsbetrag nach § 46 Abs. 4 SGB II, S. 41 f.

148 Vgl. *L. Osterloh,* Kommentar zu Art. 3 GG, in: *M. Sachs*, Grundgesetz, 3. Auflage, München 2003, S. 180 ff.

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

im Vergleich zur Allgemeinheit sehen. Die Beitragszahler finanzieren die gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die die Gewährung von Eingliederungsleistungen für Grundsicherungsempfänger darstellt, nämlich doppelt, zum einen ordnungsgemäß über die von ihnen entrichteten Steuern und zum anderen ungerechtfertigt über den erhöhten Beitrag zur Arbeitslosenversicherung. Dieser Verstoß gegen die Lastengleichheit lässt sich in keiner Weise rechtfertigen. Da die Eingliederungshilfen für Arbeitslosengeld-II-Empfänger systemkonform aus Steuermitteln zu finanzieren sind und keine Leistung der Arbeitslosenversicherung darstellen, sollten sie allein von der Allgemeinheit finanziert werden. Der Staat ist demnach verpflichtet, die Belastungen, die aufgrund seines Finanzbedarfs entstehen, grundsätzlich auf die Gesamtheit der steuerpflichtigen Bürger nach Maßgabe ihrer individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu verteilen.[150] Eine zusätzliche Verteilung der Lasten auf die kleinere Gruppe der Sozialversicherungsmitglieder ist daher ausgeschlossen.[151]

Schließlich kann man in der Erhebung des Eingliederungsbeitrags auch einen *Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus Art. 20 GG* sehen. Dieser Grundsatz schreibt dem Gesetzgeber vor, dass das von ihm gewählte Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen muss. Der allgemeine Nutzen muss demnach stets größer sein, als die aus dem Eingriff resultierende Beeinträchtigung der Betroffenen. Die Maßnahme muss daneben geeignet und erforderlich sein, um das geplante Ziel zu erreichen.[152] Mit dem Mittel Eingliederungsbeitrag verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, eine angemessene Lastenverteilung zwischen Bund und Bundesagentur sicherzustellen und ein bestehendes finanzielles Ungleichgewicht zwischen den beiden Institutionen zu beseitigen. Eine angemessene und sachgerechte Lastenverteilung wurde

150 Damit ist jedoch nicht gemeint, dass die Mindereinnahmen des Bundes infolge einer Abschaffung des Eingliederungsbeitrags durch Steuererhöhungen ausgeglichen werden sollen. Vielmehr muss der Bund zur Finanzierung seine Ausgaben verringern. Siehe Abschnitt 4.1.2, S. 84 f.

151 Vgl. *J. Becker*, Transfergerechtigkeit und Verfassung, (Fn 149), S. 265 f. und S. 280.

152 Ein Mittel gilt als geeignet, wenn es die Wahrscheinlichkeit erhöht, den gewünschten Erfolg zu fördern. Ein Mittel ist erforderlich, wenn als Alternative keine andere Maßnahme ergriffen werden kann, die die gleiche Wirkung bei geringerer Belastung der Betroffenen erzielt. Vgl. *H. B. Brockmeyer*, Kommentar zu Art. 20 GG, in: *B. Schmidt-Bleibtreu und F. Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Neuwied [u.a.] 1999, S. 531 f. sowie *M. Sachs*, Kommentar zu Art. 20 GG, in: *M. Sachs*, Grundgesetz, (Fn 148), S. 858 ff.

bereits durch die klare Abgrenzung der Finanzierungsverantwortung für Arbeitslosengeldempfänger auf der einen und Bezieher des Arbeitslosengeldes II auf der anderen Seite im Zuge der „Hartz-Reformen“ festgelegt.[153] Das Ziel ist also verwirklicht worden; eine neue Abgrenzung mit dem Mittel „Eingliederungsbeitrag“ ist daher nicht erforderlich.

Wenn die Bundesagentur von der sinkenden Arbeitslosigkeit stärker profitiert als der Bund, so ist das eine Folgewirkung der sachgerechten und angemessenen Festlegung der Finanzierungsverantwortung. Wenn nun das Ziel verfolgt werden soll, dieses finanzielle „Ungleichgewicht“ zu beseitigen, ist eine Ausgleichzahlung in Form des Eingliederungsbeitrags nicht das geeignete Mittel. Mit einem solchen finanziellen Ausgleich würde die sachgerechte Abgrenzung der Finanzierungsverantwortung und damit eine angemessene Lastenteilung konterkariert. Um das scheinbare finanzielle „Ungleichgewicht“ zu beseitigen, sollte der Gesetzgeber nach Mitteln suchen, die die Langzeitarbeitslosigkeit verringern und dadurch den Bund in seinem Rechnungskreis finanziell entlastet wird. Der Bund sollte also alle Anstrengungen unternehmen, geeignete Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt zu setzen, damit die Langzeitarbeitslosigkeit weiter zurückgeht.

Schließlich ist es unverhältnismäßig, wegen einer nicht erforderlichen und ungeeigneten Maßnahme die Beitragszahler mit einem um 0,65 Prozentpunkte höheren Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zu belasten, was einer relativen Mehrbelastung von 25 %[154] gleicht. Damit steht der Nutzen des Eingriffs in keinem Verhältnis zu seinen Kosten.

3.4.4 Gesamtwirtschaftliche Nachteile

Die Erhebung des Eingliederungsbeitrags führt zu einem erhöhten Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung, wodurch sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer belastet werden. Ein steigender Beitragssatz erhöht die Personalzusatzkosten eines Unternehmens, was unter Allokationsas-

153 Siehe auch Abschnitt 2.2.

154 Bezogen auf einen um den Eingliederungsbeitrag verminderten Beitragssatz von 3,3 – 0,65 = 2,65 %.

pekten kritisch zu beurteilen ist. Sofern die Arbeitgeber die höheren Arbeitskosten nicht über Absatzpreise oder – bei Unterstellung eines nach unten hin inflexiblen Lohnes – über Arbeitsentgelte weitergeben bzw. überwälzen können, werden sie dazu gezwungen, ihre Nachfrage nach Arbeitskräften zu senken oder aber bestehende Arbeitsverhältnisse aufzulösen. Vor allem bei Unternehmen mit arbeitsintensiver Produktion ist dies von Bedeutung. Denn Beitragserhöhungen verteuern den Produktionsfaktor Arbeit und verringern in der Tendenz die Nachfrage nach Arbeitskräften, was wiederum eine kontinuierlich steigende Unterbeschäftigung hervorrufen kann. Der Konsum der Arbeitnehmer würde eingeschränkt und die Unternehmergewinne würden sinken. Dieses Szenario hat in der Folge eine negative Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und Beschäftigung. Letztendlich würde ein solcher dauerhafter Nachfrageausfall das Wirtschaftswachstum schmälern.[155]

Auf der Arbeitsangebotsseite können sich vor allem bei Existenz eines flexiblen Bruttolohns und eines unelastischen Arbeitsangebots negative Effekte ergeben. Ein steigender Beitragssatz kann unter diesen Annahmen vom Unternehmer auf den Arbeitnehmer überwälzt werden und verringert folglich dessen Nettoverdienst. Die Arbeitnehmer könnten nun die Möglichkeit ergreifen, aufgrund der wachsenden Abgabenbelastung aus offiziellen Beschäftigungsverhältnissen in die mit Sozialversicherungsbeiträgen unbelastete Schwarzarbeit auszuweichen. Derartige Ausweichreaktionen würden zu einem Anstieg der Schattenwirtschaft führen und schließlich negative Beschäftigungs- und Wachstumseffekte nach sich ziehen.[156]

Da der Eingliederungsbeitrag den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung über das hinaus erhöht, was versicherungsgemäß vertretbar ist,

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

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

müssen ihm insoweit die soeben genannten unerwünschten Wirkungen von Beitragssatzerhöhungen zugerechnet werden. Deshalb ist auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine Abschaffung des Eingliederungsbeitrags und eine entsprechende Beitragssatzsenkung dringend geboten.

4. Erforderliche Umstrukturierungen in der Arbeitslosenversicherung

Gemäß der durchgeführten Abgrenzung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach ihrem versicherungsgemäßen und versicherungsfremden Charakter kann nun der Gesamtumfang der Ausgaben für die jeweilige Leistungsart ermittelt werden. *Tabelle 6* stellt zunächst die beiden Leistungsblöcke zusammenfassend gegenüber. Eine sachgerechte Finanzierung verlangt, dass laufende versicherungsgemäße Leistungen in Höhe von 17.081 Mio. Euro sowie die Einmaleinzahlung in den Versorgungsfonds von 1.333 Mio. Euro aus Beitragsmitteln der Versichertengemeinschaft und laufende versicherungsfremde Leistungen in Höhe von 14.967 Mio. Euro sowie die Einmaleinzahlung in den Versorgungsfonds von 1.167 Mio. Euro aus allgemeinen Steuermitteln der Gesamtheit aller Bürger finanziert werden. Wie im Folgenden dargestellt wird, ist eine solche sachgerechte Finanzierung zur Zeit nicht verwirklicht. Da das Verhältnis zwischen den erforderlichen Beitrags- und Steuermitteln unsachgemäß gestaltet ist, bedarf es einer Umstrukturierung der Einnahmenseite in der Arbeitslosenversicherung.

Eine sachgerechte Finanzierung der Leistungen ist jedoch nur ein erster Schritt zu einer effizienten Struktur der Arbeitslosenversicherung. Die vorangegangene Untersuchung hat auch gezeigt, dass die Struktur der Leistungsseite nicht optimal ist. Der bestehende Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung enthält zahlreiche ineffiziente Leistungen, die die Wiedereingliederungschancen der Arbeitslosen kaum erhöhen oder sogar mindern. Zwar hat die Bundesregierung viele Arbeitsförderungsmaßnahmen auf ihre Effizienz hin überprüfen lassen und die Evaluationsergebnisse anerkannt.[157] Doch ist zum einen die im Koalitionsvertrag festgelegte Überprüfung *aller* Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bisher noch nicht erfolgt.[158] Zum anderen ist auch ein konsequenter Abbau von bereits evaluierten ineffizienten Leistungen noch nicht vollständig durchgeführt worden. Der im Koalitionsvertrag bis spätestens

157 Vgl. *Bundesregierung*, Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit der modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, (Fn 69).
158 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 25 f.

2007 angestrebte grundlegende Umbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik[159] blieb damit aus.

Tabelle 6: Versicherungsfremde und versicherungsgemäße Leistungen insgesamt

	Ausgaben (in Mio. Euro)
Versicherungsfremde Leistungen	
Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts	6.621
Leistungen der Arbeitsförderung	6.577
Laufende Verwaltungsausgaben	1.769
Summe laufende versicherungsfremde Leistungen	**14.967**
Einmalige Einzahlung in den Versorgungsfonds	1.167
Summe versicherungsfremde Leistungen	**16.134**
Versicherungsgemäße Leistungen	
Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts	11.816
Leistungen der Arbeitsförderung	3.246
Laufende Verwaltungsausgaben	2.019
Summe laufende versicherungsgemäße Leistungen	**17.081**
Einmalige Einzahlung in den Versorgungsfonds	1.333
Summe versicherungsgemäße Leistungen	**18.414**

Quelle: Eigene Berechnungen.

Es ist daher auch weiterhin notwendig, das Leistungsspektrum konsequent zu bereinigen, damit in der Arbeitslosenversicherung ausschließlich wirksame Leistungen gewährt werden. So sollten Versicherte im Risikofall zunächst einen angemessenen Einkommensersatz erhalten, der in seiner Höhe und seiner Dauer derart ausgestaltet werden sollte, dass er das Ziel der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt nicht konterkariert.[160] Des Weiteren sollte die Arbeitslosenversicherung nur solche Leistungen der Arbeitsförderung gewähren, die die Wiedereingliederungschancen der Arbeitslosen erhöhen. Leistungen, die jedoch die Wiedereingliederungschancen kaum verbessern oder sogar die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängern und damit die Arbeitslosigkeit verfestigen, sollten abgeschafft werden.[161] Die *Tabellen 7* und *8* zeigen den Um-

159 Vgl. ebenda.
160 Siehe Abschnitt 3.1.
161 Siehe Abschnitt 3.2.

fang der abbaubaren versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Leistungen.

Tabelle 7: Abbaubare versicherungsfremde Leistungen

Versicherungsfremde Leistung	Ausgaben (in Mio. Euro)
Längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere	1.601
Kinderabhängige Differenzierung des Arbeitslosengeldes	637
Kurzarbeitergeld und Saison-Kurzarbeitergeld	239
Transferkurzarbeitergeld	184
Förderung der Altersteilzeit	1.379
Entgeltsicherung für Ältere	46
Eingliederungsgutschein für Ältere (*Teilabbau*)	105
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	56
Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Maßnahmen	28
Maßnahmekosten der beruflichen Weiterbildung (*Teilabbau*)	nicht bezifferbar
Eingliederungszuschüsse (*Teilabbau*)	nicht bezifferbar
Förderung von Transfermaßnahmen	11
Trainingsmaßnahmen (*Teilabbau*)	nicht bezifferbar
Beauftragung Dritter mit Vermittlung	2
Freie Förderung (*Teilabbau*)	nicht bezifferbar
Verwaltungsausgaben (*Teilabbau*)	239
Arbeitslosengeld an Erwerbsgeminderte (*Finanzierung durch Rentenversicherung*)	242
Summe	**4.769**

Quelle: Eigene Berechnungen.

4.1 Sachgerechte Finanzierung eines effizienten Leistungskatalogs

4.1.1 Bemessung des Bundeszuschusses am Umfang der versicherungsfremden Leistungen

Der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung war bis zum Jahre 2006 als ein Defizitausgleich definiert. Der Bund beteiligte sich an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung also nur dann, wenn die Bundesagentur ihre Ausgaben durch die Beitragsmittel nicht decken konnte. Eine explizite Bindung des Bundeszuschusses an bestimmte Leistungen

Tabelle 8: Abbaubare versicherungsgemäße Leistungen

Versicherungsgemäße Leistung	Ausgaben (in Mio. Euro)
Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (*Teilabbau*)	863
davon Restabwicklung Überbrückungsgeld / Existenzgründerzuschuss	*594*
davon Gründungszuschuss	*269*
Maßnahmekosten der beruflichen Weiterbildung (*Teilabbau*)	nicht bezifferbar
Eingliederungszuschüsse (*Teilabbau*)	nicht bezifferbar
Vermittlungsgutscheine (*Teilabbau*)	nicht bezifferbar
Trainingsmaßnahmen (*Teilabbau*)	nicht bezifferbar
Personal-Service-Agenturen	18
Beauftragung Dritter mit Vermittlung	23
Beauftragung Dritter mit Eingliederungsmaßnahmen	18
Integrationsfortschrittsprogramm für Betreuungskunden (*Teilabbau*)	nicht bezifferbar
Mobilitätshilfen	128
Freie Förderung (*Teilabbau*)	nicht bezifferbar
Restabwicklung Unterhaltsgeld	14
Verwaltungsausgaben (*Teilabbau*)	273
Summe	**1.337**

Quelle: Eigene Berechnungen.

gab es nicht. Damit verfehlte der Bundeszuschuss seine sachgerechte Funktion, das Volumen der versicherungsfremden Leistungen zu finanzieren. Die Gestaltung des Bundeszuschusses als Defizitausgleich führte in der Vergangenheit dazu, dass die Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen größtenteils dem Beitragszahler oblag, der durch einen zu hohen Beitragssatz zu Unrecht über das vertretbare Maß belastet wurde.[162]

Seit dem Jahr 2007 ist der Bundeszuschuss nicht mehr als Defizitausgleich festgelegt. Vielmehr überweist der Bund jährlich Mittel aus dem Aufkommen der Umsatzsteuereinnahmen an die Bundesagentur als Beteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung. Aber auch diese neue Re-

162 Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung!, (Fn 126), S. 11 ff.

gelung beruht auf einer nicht sachgemäßen Bemessungsgrundlage. Denn der Bundeszuschuss hängt von der Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens ab und verfehlt damit weiterhin die sachgerechte Zielsetzung, die versicherungsfremden Leistungen zu decken. Im Jahr 2007 betrug der Bundeszuschuss 6.468 Mio. Euro und soll in 2008 auf 7.583 Mio. Euro sowie in 2009 auf 7.777 Mio. Euro ansteigen. In den darauffolgenden Jahren verändert sich der Zuschuss entsprechend der Veränderungsrate des Umsatzsteueraufkommens.[163]

Um seine sachgemäße Aufgabe erfüllen zu können, sollte der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung nach dem Umfang der versicherungsfremden Leistungen bemessen werden.[164] In der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung ist eine solche, wenn auch nicht ausreichend genaue, Zweckbindung des Bundeszuschusses gesetzlich verankert.[165] Eine ähnliche, aber genaue Definition sollte auch für die Arbeitslosenversicherung gelten. Dementsprechend wäre § 363 Abs. 1 SGB III zu ändern. Beispielsweise könnte die neue Fassung des Abs. 1 wie folgt lauten: *„Der Bund leistet zur Abgeltung der Aufwendungen der Arbeitslosenversicherung für versicherungsfremde Leistungen einen Zuschuss im Gesamtwert dieser Aufwendungen. Der Gesamtwert der Aufwendungen für versicherungsfremde Leistungen ist jährlich vom Sachverständigengrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu ermitteln.“*[166] Zudem ist es erforderlich, den Begriff der versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung zu definieren. Dies sollte in einem zweiten Absatz des § 363 erfolgen, wobei die obige Abgrenzung bzw. die aufgestellten Kriterien des Instituts[167] herangezogen werden könnten.

Der Gesamtumfang der versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung ohne die Einmaleinzahlung in den Versorgungsfonds beträgt gemäß den obigen Berechnungen 14.967 Mio. Euro.[168] Bei einer sachgerechten Finanzierung hätte die Bundesagentur demnach einen Anspruch auf Bundesmittel in eben dieser Höhe. Der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung beträgt im Jahr 2008 jedoch 7.583 Mio. Euro. Zudem wird er durch den Eingliederungsbeitrag gemindert, so dass sich seine effektive Höhe auf lediglich 2.583 Mio. Euro beläuft. Im Ergebnis ergibt sich daraus eine Unterdeckung der versicherungsfremden Leistungen in Höhe von 12.384 Mio. Euro. Damit werden Aufgaben und Tatbestände, die dem Zweck der Arbeitslosenversicherung fremd sind, in Höhe von 12.384 Mio. Euro aus Beitragsmitteln finanziert. Die Beitragszahler werden auf diese Weise mit einem um 1,6 Prozentpunkte überhöhten Beitragssatz[169] übermäßig belastet.

163 Vgl. § 363 Abs. 1 SGB III.

164 Siehe Abschnitt 2.2. Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung!, (Fn 126), S. 11 ff. und S. 29.

165 In der *Gesetzlichen Rentenversicherung* wurde der Bundeszuschuss bis Ende der 1980er Jahre als Zuschuss zu denjenigen Ausgaben deklariert, „die nicht Leistungen der Alterssicherung sind“ (vgl. § 1389 Abs. 1 RVO). Mit Einführung der geltenden Gesetzesgrundlage wurde diese Zweckbindung für den *allgemeinen* Bundeszuschuss nicht übernommen (vgl. § 213 Abs. 2 SGB VI). Lediglich der *zusätzliche* Bundeszuschuss ist als eine „pauschale Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen“ definiert (vgl. § 213 Abs. 3 SGB VI). Da aber der zusätzliche Bundeszuschuss von aktuell 18,2 Mrd. Euro nicht das Volumen der versicherungsfremden Leistungen deckt, müsste sachgerecht der gesamte Bundeszuschuss zweckgebunden werden.
In der *Gesetzlichen Krankenversicherung* wurde der Bundeszuschuss als „pauschale Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen“ verankert (vgl. § 221 Abs. 1 SGB V). Er beträgt zur Zeit 2,5 Mrd. Euro und soll jährlich um 1,5 Mrd. Euro bis zu einem Gesamtbetrag von 14 Mrd. Euro steigen. Dabei orientiert sich der endgültige Betrag auch an den Ausgaben für die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern, die der Gesetzgeber als versicherungsfremd annimmt. Diese Annahme wird vom Institut jedoch nicht geteilt (vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Kritische Anmerkungen zu Eckpunkten der Gesundheitsreform aus Steuerzahlersicht, Rundschreiben Nr. 7/2006, Berlin 2006, S. 13 f.). Der Bundeszuschuss wäre mit 2,5 Mrd. Euro in etwa korrekt bemessen (vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, (Fn 7), S. 363).

166 Dieser Ansatz könnte im Übrigen auf alle anderen Sozialversicherungszweige übertragen werden.

167 Siehe Abschnitt 2.3. Der Sachverständigenrat legt bei seiner Ermittlung der versicherungsfremden Leistungen ähnliche Kritierien wie das Institut zugrunde (vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, (Fn 7), S. 365 ff.).

168 Siehe Tabelle 6 auf S. 65. Die Einmaleinzahlung in den Versorgungsfonds wird in der folgenden Untersuchung aus dem Leistungsvolumen ausgeklammert, da diese den Haushalt nur ein Jahr lang belastet, während die restlichen Leistungen laufende Ausgaben verursachen. Gleichwohl müsste der Bund den Betrag von 1.167 Mio. Euro einmalig an die Arbeitslosenversicherung überweisen.

169 Dies gilt unter der Annahme, dass ein Beitragssatzpunkt in etwa 7.682 Mio. Euro ausmacht. Siehe S. 88, Fn 189.

Eine Erhöhung des Bundeszuschusses ist aus Sicht des Instituts allerdings nicht anzustreben. Würde nämlich der Bundeszuschuss erhöht werden, so würden weiterhin ineffiziente und abbaubare Leistungen finanziert. Der Zufluss zusätzlicher Steuermittel würde die Existenz dieser unwirksamen Maßnahmen legitimieren. Die Mehreinnahmen der Arbeitslosenversicherung würden zudem den Druck auf die Politik einschränken, die ineffizienten Leistungen abzubauen. Deshalb muss die Korrektur der Finanzierung mit einer strukturellen Bereinigung des Leistungsspektrums einhergehen.

4.1.2 Strukturelle Bereinigung des Leistungsspektrums

In jedem Fall sollte der systemwidrige Eingliederungsbeitrag ersatzlos gestrichen werden.[170] Infolge seiner Abschaffung würden jedoch im Bundeshaushalt Mindereinnahmen in Höhe von 5.000 Mio. Euro entstehen. Diese Mindereinnahmen dürfen aber wegen der hohen Abgabenbelastung und Staatsverschuldung weder durch Steuererhöhungen noch durch zusätzliche Nettokreditaufnahme ausgeglichen, sondern sollten durch Ausgabenkürzungen gegenfinanziert werden. Allerdings lassen sich die entsprechenden Ausgabenkürzungen schwerlich in einem Haushaltsjahr sofort und vollständig realisieren. Daher sollte der Eingliederungsbeitrag innerhalb von zwei Jahren in zwei Schritten abgebaut werden.[171] Dennoch ist es notwendig, die Einsparmaßnahmen im Bundeshaushalt unverzüglich einzuleiten.

Zur Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen aufgrund der Abschaffung des Eingliederungsbeitrags bieten sich beispielsweise die folgenden Maßnahmen an. *Erstens* ergibt sich auch bei Überprüfung der Arbeitsförderungsleistungen für Grundsicherungsempfänger ebenfalls ein Einsparpotenzial. So könnten auch im Bundeshaushalt Leistungen im Gesamtwert von etwa 1.925 Mio. Euro abgebaut werden, die unter Zugrundelegung von vorliegenden Evaluationsergebnissen als ineffizient einzustufen sind.[172] *Zweitens* könnte eine Streichung des

170 Siehe Abschnitt 3.4.

171 § 46 Abs. 4 SGB II sollte übergangsweise entsprechend geändert bzw. ergänzt werden. Die Bundesagentur wäre demnach im Jahr 2009 verpflichtet, ein Viertel der Ausgaben für Eingliederungsleistungen und Verwaltung zu finanzieren. Zum Jahr 2010 sollte dann die ersatzlose Streichung des Eingliederungsbeitrags gesetzlich verankert werden.

172 Dabei entfällt der größte Teil dieses Einsparpotenzials auf die Abschaffung der Arbeitsgelegenheiten bzw. Ein-Euro-Jobs (1.322 Mio. Euro) und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (408 Mio. Euro).

zeitlich begrenzten Zuschlags beim Übergang vom Arbeitslosengeld-I- in den Arbeitslosengeld-II-Bezug aufgrund der kontraproduktiven Wirkung dieses Zuschlags in Erwägung gezogen werden.[173] Dies würde Mittel in Höhe von etwa 500 Mio. Euro freisetzen.[174] *Drittens* könnte durch eine kontrollierte Vergabe der Grundsicherungsleistungen, insbesondere der Erstattung der Kosten für die Unterkunft[175], ein Einsparpotenzial in dreistelliger Millionenhöhe erzielt werden. *Viertens* besteht im Bundesetat noch ein beträchtliches Einsparpotenzial bei den Personalausgaben.[176] *Fünftens* ließen sich durch eine Kürzung der Zuwendungen im Bundeshaushalt weitere Finanzierungsmittel mobilisieren.[177] *Schließlich* kann durch den vorgeschlagenen Abbau von ineffizienten versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung auf mittlere Sicht der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung um etwa 2 Mrd. Euro gesenkt werden.[178]

Über die Abschaffung des Eingliederungsbeitrags hinaus sollten ineffiziente und daher entbehrliche versicherungsfremde Leistungen abgebaut werden. Der Gesamtwert der abbaubaren versicherungsfremden Leistungen liegt bei 4.769 Mio. Euro.[179] Davon entfallen 242 Mio. Euro auf Ausgaben für Leistungen, die von der Gesetzlichen Rentenversicherung zu finanzieren wären.[180] Aber auch ineffiziente versicherungsgemäße Leistungen können in einem Umfang von 1.337 Mio. Euro abgebaut werden, wodurch zusätzliches Entlastungspotenzial erschlossen werden kann.[181] In der Praxis muss allerdings beachtet werden, dass die meisten Leistungen aus Vertrauensschutzgründen nicht sofort eingestellt, sondern nur schrittweise reduziert werden können. Daher sollte eine adäquate Über-

173 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, (Fn 7), S. 186.

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

175 Vgl. *Bundesrechnungshof*, Bericht nach § 99 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bonn 2007.

176 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Personalausgaben des Bundes weiter abbauen!, Berlin 2008, S. 60 ff.

177 Das Volumen der Zuwendungen des Bundes belief sich im Jahr 2003 auf etwa 20 Mrd. Euro (vgl. *Bundesrechnungshof*, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen, Band 10 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bonn 2004).

178 Siehe Abschnitt 4.1.4.

179 Siehe Tabelle 7 auf S. 66.

180 Aus Sicht der hier untersuchten Rechnungskreise (Arbeitslosenversicherung und Bund) gilt die Umfinanzierung des Arbeitslosengeldes an Erwerbsgeminderte als Einsparung und kann daher als eine entbehrliche Leistung betrachtet werden. Siehe auch Abschnitt 3.1.5.

181 Siehe Tabelle 8 auf S. 81.

gangszeit festgelegt werden, in welcher der Abbau zu erfolgen hat. Davon ausgenommen sind diejenigen (versicherungsgemäßen) Leistungen, deren Abschaffung bereits beschlossen worden ist und die daher schon kurzfristig entfallen können. Dazu gehört die Restabwicklung des Unterhaltsgeldes sowie des Existenzgründungszuschusses und des Überbrückungsgeldes.[182]

Nach der vorgeschlagenen Bereinigung des Leistungsspektrums verbleiben immer noch zahlreiche Leistungen der Arbeitsförderung, die aufgrund fehlender Evaluationsergebnisse hinsichtlich ihrer Effizienz noch nicht ausreichend bewertet werden können. Um eine effiziente und wirtschaftliche Verwendung der Beitrags-, aber auch der Steuermittel zu gewährleisten, sollten bisher noch nicht evaluierte und auch neue Leistungen vor ihrer Einführung auf den Prüfstand gestellt werden. Daher empfiehlt es sich, die Bundesregierung künftig zur Evaluation von Arbeitsförderungsinstrumenten gesetzlich zu verpflichten. Aufgrund der milliardenschweren Ausgaben für bestehende Arbeitsförderungsmaßnahmen liegt es im Interesse der Beitrags- und Steuerzahler, dass die Bundesregierung Rechenschaft über die Verwendung der Finanzmittel ablegt. In regelmäßigen Abständen sollte daher ein Evaluationsbericht erstellt werden, anhand dessen Arbeitsförderungsmaßnahmen bewertet werden. Zeigen evaluierte Maßnahmen keine signifikant positiven Wirkungen, so sollten sie konsequent abgebaut werden. Eine solche gesetzliche Verpflichtung würde zur notwendigen Kontrolle über die Mittelverwendung wirksam beitragen.[183]

4.1.3 Finanzielle Auswirkungen der empfohlenen Umstrukturierung

Eine sachgerechte Finanzierung eines strukturell bereinigten und effizienten Leistungskatalogs ist erst auf mittlere Sicht realisierbar. Um die Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen aufzuzeigen und ein angemessenes Volumen an erforderlichen Finanzmitteln zu ermitteln,

182 Siehe auch Abschnitt 3.2.3.

183 Vgl. *A. Spermann*, Plädoyer für ein „Evaluationsgesetz zur Arbeitsmarktpolitik“ in Deutschland, in: *B. Fitzenberger, W. Smolny und P. Winkler*, Herausforderungen an den Wirtschaftsstandort Deutschland, Band 72 der ZEW Wirtschaftsanalysen, Baden-Baden 2004, S. 130-144.

ist zu beachten, dass das Ausgabenniveau in der Arbeitslosenversicherung nicht konstant bleibt, sondern sich verändert. Daher muss für die Folgejahre die Ausgabenentwicklung geschätzt werden, die vor allem von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit abhängig ist.[184] Erfahrungsgemäß dürfte sich die Anzahl der Leistungsberechtigten und damit die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitslosenversicherung ähnlich entwickeln.[185] Es wird daher angenommen, dass die Ausgaben für Entgeltersatzleistungen im Jahr 2008 um schätzungsweise 15 % zurückgehen.[186] Die Ausgaben für Leistungen der Arbeitsförderung dürften vergleichsweise nicht so stark sinken.[187] Deshalb wird angenommen, dass sie in 2008 um lediglich 5 % zurückgehen. Die Verwaltungskosten sollen als konstant angenommen werden. Ab dem Jahr 2009 soll das gesamte Ausgabenniveau unverändert bleiben.[188] Die Beitragseinnahmen pro

184 In ihrem letzten Gemeinschaftsgutachten erwarten die Forschungsinstitute für das Jahr 2008 einen Rückgang der Arbeitslosenzahl um 15 %. Im Jahr 2009 soll die Arbeitslosigkeit um weitere 7 % fallen. In den Folgejahren wird mit einer stagnierenden Arbeitslosenzahl gerechnet (siehe *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2008, Essen 2008, S. 48 ff. und S. 60 ff.).

185 Die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger hat sich in den vergangenen Jahren im Vergleich zur gesamten Arbeitslosenzahl sogar deutlich positiver entwickelt. In den letzten drei Jahren ist sie überproportional zum Rückgang der gesamten Arbeitslosenzahl gesunken. So nahm die Arbeitslosenzahl in 2005 noch um 11 % zu, in 2006 sank sie um 8 % und in 2007 um 15 %. Dagegen fiel die Anzahl der Arbeitslosengeldempfänger in 2005 um 6 % und in den Folgejahren um 16 bzw. 25 %. Siehe auch Abbildung 2 auf S. 14.

186 Dies ist im Vergleich zu den letzten beiden Jahren eine eher vorsichtige Annahme, denn die Ausgaben für das Arbeitslosengeld gingen bei einer ähnlichen Arbeitsmarktentwicklung (siehe Fn 185) wie hier prognostiziert im Jahr 2007 um 25 % und im Jahr 2006 um 15 % zurück.

187 Im Jahr 2006 gingen sie zwar um 19 % zurück, in 2007 wurde aber ein Rückgang um lediglich 7 % verbucht.

188 Zwar haben die Forschungsinstitute in ihrem letzten Gemeinschaftsgutachten auch für das Jahr 2009 einen Rückgang der Arbeitslosigkeit prognostiziert (siehe Fn 184). Jedoch gibt es mittlerweile Anzeichen dafür, dass sich das Wirtschaftswachstum abschwächen könnte, was auch die Rückführung der Arbeitslosenzahl hemmen würde. Daher soll für das Jahr 2009 die vorsichtige Annahme getroffen werden, dass die Arbeitslosenzahl sowie die Anzahl der Leistungsempfänger und somit das Ausgabenniveau in der Arbeitslosenversicherung stagniert. Darüber hinaus sei angemerkt, dass bei einer gegebenen Anzahl von Leistungsempfängern die Ausgaben für das Arbeitslosengeld theoretisch stetig steigen würden. Dies liegt daran, dass das Arbeitslosengeld nach dem laufenden Arbeitsentgelt bemessen wird. Da die Bruttolöhne in der Vergangenheit stetig gestiegen sind, sollte auch die Höhe des Arbeitslosengeldes zunehmen. Gleichzeitig steigen aber auch die Einnahmen, da auch die Beitragszahlungen der Versicherten nach dem laufenden Arbeitsentgelt bemessen sind. Zur Vereinfachung wird angenommen, dass sich die Wirkungen des Lohnwachstums auf die Einnahmen und Ausgaben neutralisieren. Unter dieser Annahme können also der Wert eines Beitragssatzpunktes und die Höhe des Arbeitslosengeldes konstant gehalten werden, ohne dass das Ergebnis verzerrt wird. Siehe auch Fn 189.

Beitragssatzpunkt werden auf 7.682 Mio. Euro festgelegt.[189] *Tabelle 9* veranschaulicht die prognostizierte Finanzentwicklung.

Tabelle 9 ist wie folgt gegliedert. Die Einnahmenseite setzt sich aus dem erforderlichen Bedarf an Beitragsmitteln und dem effektiven Bundeszuschuss (Bundeszuschuss abzüglich Eingliederungsbeitrag) zusammen. Die Ausgabenseite ist in versicherungsgemäße und versicherungsfremde Leistungen aufgeteilt. Unter „Entgeltersatz verbleibend" fallen alle Entgeltersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung, die als erforderlich erachtet werden, während „Entgeltersatz abbaubar" alle diejenigen Entgeltersatzleistungen umfasst, die abgebaut werden können.[190] Analog dazu wurden die Leistungen der Arbeitsförderung und die Verwaltungsausgaben aufgeteilt.[191] Als „Entgeltersatz gemäß 58er-Regelung" wird die Zahlung des Arbeitslosengeldes unter erleichterten Voraussetzungen an über 58-jährige Arbeitslose bezeichnet.[192] Unter „Arbeitsförderung Restabwicklung" werden Ausgaben für diejenigen Leistungen zusammengefasst, deren Abbau bereits beschlossen ist und die daher kurzfristig entfallen. Hierzu gehört die Restabwicklung des Unterhaltgeldes sowie des Überbrückungsgeldes und des Existenzgründerzuschusses.[193] Der erforderliche Beitragssatz ergibt sich aus der Division der ermittelten erforderlichen Beitragsmittel mit dem Wert eines Beitragssatzpunktes.[194]

In der Ausgangssituation (Plan 2008) beträgt der Gesamtwert der laufenden versicherungs*gemäßen* Leistungen 17.081 Mio. Euro. Der Gesamtwert der laufenden versicherungs*fremden* Leistungen liegt bei 14.967 Mio. Euro.[195] Der effektive Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung beträgt 2.583 Mio. Euro. Damit werden versicherungsfremde Leistungen nur zu einem geringen Teil sachgerecht aus Haushaltsmitteln des Bundes finanziert, so dass zu ihrer vollständigen Deckung zusätzliche Beitragsmittel in Höhe von 12.384 Mio. Euro erforderlich sind.[196]

189 Dieser Annahme liegen die Ist-Ergebnisse des letzten Geschäftsjahres der Bundesagentur zugrunde. Tatsächlich stieg der Wert eines Beitragssatzpunktes in der Vergangenheit aber stetig an. Seit 1992 hat er sich um 23 % erhöht. Dies ist unter anderem auf ein stetiges Lohnwachstum zurückzuführen. Zur Vereinfachung werden aber die Wirkungen des Lohnwachstums sowohl für die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite ausgeblendet (siehe Fn 188).
190 Siehe auch Tabelle 2 auf S. 37.
191 Siehe auch Tabellen 3 und 4 auf S. 60 f. sowie Tabelle 5 auf S. 66.
192 Siehe Abschnitt 3.1.4.
193 Siehe oben S. 86.
194 Siehe oben S. 88.
195 Siehe auch Tabelle 6 auf S. 79.
196 Siehe auch S. 83.

Tabelle 9: Prognostizierte Finanzentwicklung

	(1) Plan 2008[1]	(2) Prognose Ist 2008[2]	(3) Prognose Ist 2009[3]	(4) Prognose Ist 2010[4]	(5) Prognose mittelfristig[5]
	Angaben in Mio. Euro				
Erforderliche Beitragsmittel	**29.465**	**25.928**	**22.192**	**20.204**	**17.382**
Bundeszuschuss effektiv	**2.583**	**2.583**	**6.022**	**8.010**	**5.831**
Bundeszuschuss	7.583	7.583	7.777	8.010	5.831
Eingliederungsbeitrag	5.000	5.000	1.755	0	0
Summe Einnahmen	**32.048**	**28.511**	**28.214**	**28.214**	**23.213**
Versicherungsgemäße Leistungen	**17.081**	**16.274**	**17.385**	**18.089**	**17.382**
Entgeltersatz verbleibend	11.816	10.044	10.044	10.044	10.044
Entgeltersatz gemäß 58er-Regelung	0	1.408	2.816	3.520	3.520
Arbeitsförderung verbleibend	2.182	2.073	2.073	2.073	2.073
Arbeitsförderung Restabwicklung	608	297	0	0	0
Arbeitsförderung abbaubar	456	433	433	433	0
Verwaltungsausgaben verbleibend	1.746	1.746	1.746	1.746	1.746
Verwaltungsausgaben abbaubar	273	273	273	273	0
Versicherungsfremde Leistungen	**14.967**	**12.237**	**10.829**	**10.125**	**5.831**
Entgeltersatz abbaubar	2.480	2.108	2.108	2.108	0
Entgeltersatz gemäß 58er-Regelung	4.141	2.112	704	0	0
Arbeitsförderung verbleibend	4.527	4.301	4.301	4.301	4.301
Arbeitsförderung abbaubar	2.050	1.948	1.948	1.948	0
Verwaltungsausgaben verbleibend	1.530	1.530	1.530	1.530	1.530
Verwaltungsausgaben abbaubar	239	239	239	239	0
Summe Ausgaben	**32.048**	**28.511**	**28.214**	**28.214**	**23.213**
Erforderlicher Beitragssatz	**3,84 %**	**3,38 %**	**2,89 %**	**2,63 %**	**2,27 %**

[1] Angaben zu Ausgaben für bestehende Leistungen gemäß Ist-Ergebnis 2007. Angaben zu Ausgaben für neu eingeführte Leistungen gemäß Sollwerten im Haushaltsplan 2008 und diversen Gesetzentwürfen.
[2] Annahmen: Ausgaben für Entgeltersatzleistungen sinken um 15 %, Ausgaben für Arbeitsförderungsmaßnahmen sinken um 5 %. Wegfall der Ausgaben für die Restabwicklung des Unterhaltgeldes, hälftiger Abbau der Ausgaben für die Restabwicklung des Überbrückungsgeldes und des Existenzgründerzuschusses, Entgeltersatz gemäß 58er-Regelung verliert zu 40 % seinen versicherungsfremden Charakter.
[3] Annahmen: Abbau des Eingliederungsbeitrags gemäß Institutsvorschlag, Wegfall der restlichen Ausgaben für die Restabwicklung des Überbrückungsgeldes und des Existenzgründerzuschusses. Entgeltersatz gemäß 58er-Regelung verliert zu 80 % seinen versicherungsfremden Charakter.
[4] Abbau des restlichen Eingliederungsbeitrags, der Entgeltersatz gemäß 58er-Regelung ist nun vollkommen versicherungsgemäß.
[5] Vollständiger Abbau von ineffizienten und abbaubaren Leistungen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

In der Tabellenspalte 2 (Prognose Ist 2008) wird die Ausgabenentwicklung für das laufende Jahr 2008 prognostiziert. Die Ausgaben für Entgeltersatzleistungen gehen um 15 % und die Ausgaben für Arbeitsförderungsmaßnahmen um 5 % zurück.[197] Es wird angenommen, dass die Ausgaben für die Restabwicklung des Unterhaltsgeldes nicht mehr im Jahr 2008 anfallen. Die Ausgaben für die Restabwicklung des Überbrückungsgeldes und des Existenzgründerzuschusses werden um die Hälfte reduziert. Dadurch sinkt der Mittelbedarf für die Restabwicklung von bereits abgeschafften Arbeitsförderungsinstrumenten von 608 auf 297 Mio. Euro. Darüber hinaus wird das versicherungsfremde Arbeitslosengeld gemäß der 58er-Regelung schrittweise in eine versicherungsgemäße Leistung umgewandelt.[198] Insgesamt sinkt das Volumen der versicherungsgemäßen Leistungen auf 16.274 Mio. Euro. Die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen gehen hingegen auf 12.237 Mio. Euro zurück. Sie liegen aber immer noch deutlich über den effektiven Haushaltsmitteln des Bundes, die an die Arbeitslosenversicherung überwiesen werden. Bei einem effektiven Bundeszuschuss in Höhe von 2.583 Mio. Euro werden versicherungsfremde Leistungen im Umfang von 9.654 Mio. Euro aus Beitragsmitteln finanziert. Der erforderliche Beitragssatz zur Aufbringung der erforderlichen Beitragsmittel von 25.928 Mio. Euro beträgt 3,38 %. Der derzeit geltende Beitragssatz von 3,3 % reicht also nicht aus, um die laufenden Ausgaben vollständig zu decken. Damit würde die Arbeitslosenversicherung im Jahr 2008 ein Haushaltsdefizit von etwa 577 Mio. Euro[199] ausweisen.[200]

In der Tabellenspalte 3 (Prognose Ist 2009) wird die Ausgabenentwicklung für das Jahr 2009 prognostiziert. Der Eingliederungsbeitrag wird um die Hälfte reduziert[201] und würde nun theoretisch 2.500 Mio. Euro betragen. Allerdings muss der Bund der Bundesagentur die Differenz zwischen dem Soll-und Istwert 2008 des Eingliederungsbeitrags in Höhe von schätzungsweise 745 Mio. Euro erstatten,[202] so dass der effektive Eingliederungsbeitrag im Jahr 2009 1.755 Mio. Euro beträgt. Gemäß der gesetzlichen Vorgabe steigt der Bundeszuschuss auf 7.777 Mio. Euro. Der effektive Bundeszuschuss beträgt sodann 6.022 Mio. Euro. Die restlichen

197 Siehe S. 87.

198 Siehe Abschnitt 3.1.4, S. 36. Es wird angenommen, dass im Jahr 2008 40 % der Ausgaben für das Arbeitslosengeld an Arbeitslose über 58 Jahren den versicherungsfremden Charakter verlieren. Im Jahr 2009 sind es insgesamt 80 % und im Jahr 2010 wird die Leistung vollständig als versicherungsgemäß eingestuft.

199 Bei einem Beitragssatz von 3,3 % und einem Beitragspunktwert von 7.682 Mio. Euro würden Beitragseinnahmen in Höhe von 25.351 Mio. Euro erzielt. Wie aus Tabelle 9 hervorgeht, sind jedoch Beitragseinnahmen von 25.928 Mio. Euro erforderlich, um die laufenden Ausgaben vollständig zu decken. Folglich würde ein Haushaltsdefizit in Höhe von 577 Mio. Euro entstehen.

200 Gemäß dem Haushalts*plan* rechnet die Bundesagentur für das Jahr 2008 mit einem Defizit in Höhe von fünf Mrd. Euro. Davon entfällt jeweils die Hälfte auf das Defizit infolge von laufenden Ausgaben und infolge der Einmaleinzahlung in den Versorgungsfonds. Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Haushaltsplan 2008, (Fn 134).

201 Siehe Abschnitt 4.1.2, S. 84 f.

202 Siehe Fn 130.

Ausgaben für die Restabwicklung des Überbrückungsgeldes und des Existenzgründerzuschusses werden vollständig abgebaut. Das versicherungsfremde Arbeitslosengeld gemäß der 58er-Regelung wird zu 80 % als versicherungsgemäß betrachtet.[203] Dadurch steigt das Volumen der versicherungsgemäßen Leistungen auf 17.385 Mio. Euro. Dagegen gehen die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen auf 10.829 Mio. Euro zurück. Trotzdem übersteigen sie weiterhin den effektiven Bundeszuschuss um 4.807 Mio. Euro. Um die Ausgaben vollständig zu finanzieren, wäre im Jahr 2009 ein Beitragssatz von 2,89 % erforderlich. Damit wird im Vergleich zum geltenden Beitragssatz von 3,3 % ein Beitragssenkungspotenzial von 0,41 Prozentpunkten erschlossen.

In der Tabellenspalte 4 (Prognose Ist 2010) wird die Ausgabenentwicklung für das Jahr 2010 prognostiziert. Es entfällt der restliche Eingliederungsbeitrag, so dass der effektive Bundeszuschuss auf 8.010 Mio. Euro[204] steigt. Das Arbeitslosengeld gemäß der 58er-Regelung gilt nun in voller Höhe als versicherungsgemäß. Dadurch steigt das Volumen der versicherungsgemäßen Leistungen auf 18.089 Mio. Euro. Die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen gehen auf 10.125 Mio. Euro zurück und werden nur noch zu einem geringen Teil, nämlich zu 2.115 Mio. Euro aus Beitragsmitteln finanziert. Aufgrund der Abschaffung des Eingliederungsbeitrags ergibt sich ein weiteres Beitragssenkungspotenzial von 0,26 Prozentpunkten. Der erforderliche Beitragssatz beträgt 2,63 %.

In der letzten Tabellenspalte (Prognose mittelfristig) wird der vollständige Abbau der entbehrlichen Leistungen[205] simuliert. Zur Veranschaulichung der Auswirkungen wird vereinfachend angenommen, dass die Maßnahmen vollständig und auf einmal durchgeführt werden. Im Ergebnis würden die Ausgaben für versicherungsgemäße Leistungen schließlich 17.382 Mio. Euro betragen, die sachgerecht aus Beitragsmitteln zu finanzieren wären. Die Ausgaben für die verbliebenen versicherungsfremden Leistungen würden auf 5.831 Mio. Euro reduziert. Da sie sachgerecht aus Haushaltsmitteln des Bundes zu decken wären, kann auch der Bundeszuschuss auf denselben Wert gesenkt werden, so dass der Bundeshaushalt um 2.179 Mio. Euro entlastet würde.[206] Der erforderliche Beitragssatz läge bei

203 Siehe Fn 198.

204 Gemäß § 363 Abs. 1 SGB III verändert sich der Bundeszuschuss ab 2010 jährlich „entsprechend der Veränderungsrate der Steuern vom Umsatz“. Da für das Jahr 2010 eine Änderung der Umsatzsteuereinnahmen von rund drei Prozent erwartet wird, steigt der gesetzlich verankerte Bundeszuschuss im selben Umfang auf etwa 8.010 Mio. Euro. Zur Entwicklung der Steuereinnahmen vgl. *Bundesministerium für Finanzen*, Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2008, abrufbar im Internet unter http://www.bundesfinanzministerium.de, Abrufdatum: 03.07.2008.

205 Siehe auch Tabellen 7 und 8 auf S. 80 f.

206 Streng genommen wird das vollständige Entlastungspotenzial im Bundeshaushalt erst auf längere Sicht erreicht, da der Abbau der versicherungsfremden Alterszeitförderung bis 2015 dauern kann (siehe Fn 91). Gleichwohl dürfte der größte Teil der Förderung bereits mittelfristig abgebaut sein.

2,27 %. Durch den Abbau von ineffizienten Leistungen könnte somit ein zusätzliches Beitragssenkungspotenzial von 0,36 Prozentpunkten erschlossen werden.

4.1.4 Zum Beitrags- und Steuersenkungspotenzial

Unter den getroffenen Annahmen würde infolge eines Abbaus des Eingliederungsbeitrags und von ineffizienten Leistungen, konjunkturellen Minderausgaben sowie einer sachgerechten Finanzierung des deutlich schlankeren und strukturell bereinigten Leistungskatalogs erhebliches Beitrags- und Steuersenkungspotenzial geschaffen. Die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen könnten auf einen Wert von 5.831 Mio. Euro reduziert werden. Diese Ausgaben wären dann sachgerecht aus Haushaltsmitteln des Bundes zu finanzieren, so dass in Zukunft ein geringerer Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung als heute erforderlich wäre. Im Vergleich zur Ausgangssituation kann der Bundeshaushalt auf diese Weise um rund 2 Mrd. Euro entlastet werden.

Mittelfristig kann auch der Beitragssatz deutlich gesenkt werden. Durch die Verwirklichung einer sachgerechten Finanzierung der Arbeitslosenversicherung würde die Versichertengemeinschaft nicht mehr zur Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen herangezogen und somit nicht mehr übermäßig belastet werden. Die Versichertengemeinschaft würde mit ihren Beiträgen letztlich nur die Ausgaben für versicherungsgemäße Leistungen finanzieren, die mittelfristig 17.382 Mio. Euro betragen dürften. Zur Deckung dieser Ausgaben würde ein Beitragssatz von 2,3 %[207] ausreichen. Damit könnte der Beitragssatz auf mittlere Sicht von derzeit 3,3 % um einen vollen Prozentpunkt gesenkt werden.

Um die übermäßige Belastung der Beitragszahler zu beenden und zu einer raschen Entlastung beizutragen, sollte der Abbau von entbehrlichen Leistungen bald begonnen werden. Auf lange Sicht sollte aus Transparenzgründen eine vollständige Umfinanzierung bzw. Ausgliederung der verbleibenden versicherungsfremden Leistungen angestrebt werden. Diese wären somit in den Bundeshaushalt einzustellen und sachgerecht aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren.[208]

207 Der errechnete Beitragssatz in Tabelle 9 beträgt 2,27 %.

208 Vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, (Fn 7), S. 386.

4.2. Erfordernis einer Schwankungsreserve in der Arbeitslosenversicherung

Die obige Prognose zur Finanz- und Beitragsentwicklung in der Arbeitslosenversicherung wurde unter Zugrundelegung von bestimmten Annahmen zur Entwicklung der Arbeitslosenzahl aufgestellt. Auf mittlere und lange Sicht ist die Voraussage der Arbeitsmarktentwicklung allerdings mit Unsicherheiten behaftet. Die Arbeitslosenzahl kann in Zukunft sowohl weiterhin zurückgehen als auch steigen. Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit würde seinerseits negative Auswirkungen auf die Finanzsituation der Arbeitslosenversicherung haben, weil die Anzahl der Leistungsempfänger und damit die Ausgaben steigen würden. Zugleich würden die Beitragseinnahmen infolge geringerer Einkommen ungünstig beeinflusst. Folglich müsste zur Finanzierung der Mehrausgaben und Mindereinnahmen der Beitragssatz erhöht werden. Beitragssatzerhöhungen haben aber grundsätzlich negative Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung. In einer konjunkturellen Schwächephase würde eine Beitragssatzerhöhung somit prozyklisch wirken und den negativen Trend der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung zusätzlich verschärfen. Dies gilt es möglichst zu vermeiden.

4.2.1 Angemessene Höhe einer gesetzlichen Schwankungsreserve

Um für einen konjunkturbedingten Anstieg der Ausgaben über die Einnahmen hinaus vorzusorgen, wäre es daher sinnvoll, eine Schwankungsreserve zum Ausgleich der daraus resultierenden Defizite einzurichten.[209] Derzeit verfügt die Arbeitslosenversicherung bereits über eine Rücklage in Höhe von 17.857 Mio. Euro, die infolge von erwirtschafteten Überschüssen in den Jahren 2006 und 2007 aufgebaut werden konnte.[210] Durch die Verzinsung dieser Rücklagenmittel wird die Arbeitslosenversicherung im Jahr 2008 Zinseinnahmen in Höhe von voraussichtlich 410

209 Die Bildung einer Rücklage in der Arbeitslosenversicherung ist bereits gesetzlich verankert; § 366 Abs. 1 SGB III liefert hierfür eine gesetzliche Grundlage, ohne allerdings einen Zielwert zu nennen.

210 So erzielte die Bundesagentur im Jahr 2006 einen Rekord-Überschuss von 11.215 Mio. Euro. Sie profitierte dabei unter anderem davon, dass der Fälligkeitstermin für die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen vorgezogen wurde (siehe Fn 7). Die Folgeperiode 2007 schloss die Bundesagentur mit einem positiven Finanzsaldo von 6.642 Mio. Euro ab.

Mio. Euro[211] erzielen. Die verzinste Rücklage beträgt also insgesamt 18.267 Mio. Euro. Die folgenden Überlegungen zeigen jedoch, dass dieses Volumen unangemessen hoch ist, so dass die Rücklage auf ein deutlich niedrigeres Niveau reduziert werden sollte.

Einen Anhaltspunkt für die Ermittlung einer angemessenen Schwankungsreserve in der Arbeitslosenversicherung liefern vergleichbare Untersuchungen zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Danach wurde unter Zugrundelegung von Erfahrungswerten aus der Vergangenheit festgestellt, dass eine Schwankungsreserve von mindestens 0,5 und höchstens 1,5 bis 2 Monatsausgaben im Zeitverlauf ausgereicht hätte, um Defizite auszugleichen.[212] Nach der geltenden gesetzlichen Regelung ist die Schwankungsreserve der Rentenversicherung, die mittlerweile als Nachhaltigkeitsrücklage bezeichnet wird, auf mindestens das 0,2fache und höchstens das 1,5fache der monatlichen Ausgaben „zu eigenen Lasten" festgesetzt.[213] Unterschreitet die Reserve den unteren Zielwert, so muss der Beitragssatz angehoben werden. Überschreitet sie den oberen Zielwert, so ist der Beitragssatz zu senken.

Im Vergleich zur Rentenversicherung sind die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung deutlich stärker von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Insofern wäre es naheliegend, für die Schwankungsreserve der Arbeitslosenversicherung einen größeren Zielkorridor zu wählen. In Anlehnung an die ermittelte optimale Reservehöhe in der Rentenversicherung erscheint es nach Ansicht des Instituts als sinnvoll, den Mindestwert für die Rücklagenhöhe in der Arbeitslosenversicherung auf das 0,5fache und den Höchstwert auf das Vierfache einer Monatsausgabe[214] für versicherungsgemäße Leistungen festzusetzen.[215] Bezogen auf die mittelfristig zu erwartende Höhe der Ausgaben für versicherungsgemäße Leistungen von 17.382 Mio. Euro[216] wäre die angemessene Schwankungsreserve auf 5.794 Mio. Euro zu veranschlagen.

Nun könnte man einwenden, dass der ermittelte Wert für die Rücklagenhöhe möglicherweise zu gering ist, weil nur das aktuelle Ausgabenniveau zugrundegelegt wurde. Starke und länger anhaltende Rezessionsphasen oder negative Arbeitsmarktschocks könnten die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung auf ein deutlich höheres Niveau steigen lassen und damit höhere Defizite verursachen, so dass die Bundesregierung zu prozyklischen Beitragserhöhungen gezwungen würde. Dem kann man jedoch entgegenhalten, dass die strukturellen Reformen auf dem Arbeitsmarkt wie auch im Leistungsrecht der Arbeitslosenversicherung mit großer Wahrscheinlichkeit dafür gesorgt haben dürften, dass der Arbeitsmarkt nun grundsätzlich flexibler und resistenter gegen derartige negative Ausschläge ist. Zugleich dürfte damit auch die Arbeitslosenversicherung vor extremen finanziellen Schieflagen relativ besser geschützt sein, als es in der Vergangenheit der Fall war. Mit weiteren strukturellen Änderungen im Leistungskatalog könnte zudem die Resistenz der Arbeitslosenversicherung gegen konjunkturell bedingte finanzielle Schieflagen weiter gestärkt werden. Schließlich sollte – wie oben vorgeschlagen – eine weitere Absenkung des Beitragssatzniveaus dazu führen, dass die Arbeitslosigkeit zusätzlich reduziert werden kann.

So ist der aktuell zu beobachtende Rückgang der Arbeitslosigkeit wesentlich stärker ausgeprägt, als es in der Vergangenheit der Fall war. Dies ist nicht nur auf die gute Konjunkturentwicklung der letzten Jahre, sondern auch maßgeblich auf die veränderten Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen, die

211 Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Haushaltsplan 2008, (Fn 134), S. 29.

212 Vgl. *F. Heiss*, Wie groß soll die Schwankungsreserve der gesetzlichen Rentenversicherung sein?, MEA-Discussion-Paper Nr. 33-2003; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2003/04, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Wiesbaden 2003, S. 217 f. und *derselbe*, Jahresgutachten 2005/06, (Fn 7), S. 337 f.

213 Vgl. § 158 Abs. 1 SGB VI. Ausgaben zu eigenen Lasten sind „alle Ausgaben nach Abzug des Bundeszuschusses [...], der Erstattungen und der empfangenen Ausgleichzahlungen". Sofern Bundeszuschuss, Erstattungen und Ausgleichszahlungen der Deckung von versicherungsfremden Leistungen dienen, wie es in der Gesetzlichen Rentenversicherung in etwa der Fall ist, sind Ausgaben zu eigenen Lasten mit versicherungsgemäßen Ausgaben gleichzusetzen.

214 Dies entspricht dem doppelten für die Gesetzliche Rentenversicherung ermittelten Höchstwert. Siehe Fn 212.

215 Eine Schwankungsreserve von vier Monatsausgaben für versicherungsgemäße Leistungen hätte im untersuchten Zeitraum zwischen 1994 und 2003 gereicht, um Defizite aufgrund von Schwankungen der Ausgaben für versicherungsgemäße Leistungen auszugleichen. Die Phase zwischen 1994 und 2003 wurde deshalb untersucht, weil in dieser Zeit keine einschneidenden Veränderungen des Leistungsrechts die Entwicklung der Ausgaben oder der Anzahl der Leistungsempfänger beeinträchtigt haben, so dass die festgestellten Schwankungen vor allem konjunkturbedingt waren.

216 Siehe Tabelle 9 und die dazugehörigen Erläuterungen auf S. 88 ff.

eine Reduzierung der strukturellen Arbeitslosigkeit bewirkt haben.[217] Der relativ starke Rückgang der Arbeitslosigkeit könnte daher eine nachhaltige Trendwende in der Entwicklung der Arbeitslosenzahl anzeigen. In diesem Fall würde im nächsten Konjunkturabschwung die Arbeitslosigkeit wesentlich geringer steigen, als es in der Vergangenheit der Fall war. Eine solche Trendwende dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit für die Arbeitslosenversicherung anzunehmen sein. Denn von der guten Arbeitsmarktentwicklung hat die Arbeitslosenversicherung maßgeblich und überproportional profitiert. Die Anzahl der Leistungsempfänger ging in den letzten Jahren stärker zurück als die Anzahl aller Arbeitslosen.[218] So fiel die Anzahl der Arbeitslosengeldempfänger im Jahresdurchschnitt des Jahres 2007 auf den geringsten Wert seit der Wiedervereinigung und lag damit um die Hälfte unter dem höchsten Wert aus dem Jahre 1997.[219] Folglich sind die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in den vergangenen Jahren spürbar zurückgegangen und sollten in Zukunft nicht mehr auf die Niveaus aus der vergangenen Dekade ansteigen.

Darüber hinaus sollten bei der Festlegung einer angemessenen Schwankungsreserve vor allem auch politökonomische Aspekte beachtet werden. Eine Rücklage in staatlicher Hand birgt die Gefahr eines willkommenen Zugriffs aus haushalts- und machtpolitischen Motiven. Wie die ergriffenen und geplanten Maßnahmen aus der jüngsten Vergangenheit zeigen, ist die Gefahr groß, dass eine Rücklage für versicherungsfremde (Wahlkampf-)Zwecke und Ausgabenausweitungen verwendet wird.[220] Um einem solchen Zugriff vorzubeugen, empfiehlt es sich grundsätzlich, die Höhe einer Schwankungsreserve so gering wie möglich zu halten. Notfalls wäre in einem übermäßigen Konjunkturabschwung sogar eine Beitragssatzerhöhung in Kauf zu nehmen, die aber bei einem struktu-

217 Vgl. *H.-U. Bach et al.*, Ein robuster Aufschwung mit freundlichem Gesicht, IAB-Kurzbericht Nr. 15/2007, Nürnberg 2007 und *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2007/08, (Fn 38), S. 322 ff.

218 Siehe Abschnitt 4.1.3, Fn 185. Verantwortlich für den starken Rückgang der Anzahl der Arbeitslosengeldempfänger waren neben der Konjunkturentwicklung und den Arbeitsmarktreformen auch strukturelle Leistungsänderungen in der Arbeitslosenversicherung, wie z. B. die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes.

219 Im Durchschnitt des Jahres 2007 bezogen etwa 1,13 Mio. Personen Arbeitslosengeld, während es im Jahr 1997 2,16 Mio. waren.

220 Zur Debatte um die Verwendung der Überschüsse der Arbeitslosenversicherung siehe insbesondere *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung!, (Fn 126). So wurde zum Jahr 2008 der Eingliederungsbeitrag eingeführt, mit dem der Bund zweckgebundene Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung in seinen Haushalt umleitet. Auch eine Überführung der Mittel an die Gesetzliche Krankenversicherung war im Gespräch. Schließlich wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ausgeweitet.

rell bereinigten Leistungskatalog und damit einem verminderten Ausgabenvolumen deutlich geringer als in der Vergangenheit ausfallen würde. Der politische Zugriff auf eine Schwankungsreserve lässt sich aber auch begrenzen, wenn die bereits oben vorgeschlagenen Maßnahmen verwirklicht werden. Erstens sollte der Bundeszuschuss an die versicherungsfremden Leistungen gekoppelt und nach ihrem Umfang bemessen werden.[221] Damit könnte der Bund zur Finanzierung von neuen versicherungsfremden Leistungen nicht mehr auf Beitragsmittel zurückgreifen. Die jüngste Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf Kosten der Arbeitslosenversicherung wäre dann nicht mehr möglich. Die Politik hätte nur noch die Möglichkeit, die versicherungsgemäßen Leistungen der Arbeitsförderung auszuweiten. Auch diese Option kann eingeschränkt werden, wenn zweitens die Pflicht zur Evaluation der Arbeitsförderungsinstrumente gesetzlich verankert wird.[222] Auf diese Weise dürften ineffiziente Maßnahmen nur in sehr begrenztem Umfang oder gar nicht erst eingeführt werden.

4.2.2 Überschüssige Rücklagenmittel an Beitragszahler zurückgeben

Aus den genannten Gründen schlägt das Institut vor, die derzeitige Rücklage von 18.267 Mio. Euro auf eine Schwankungsreserve in Höhe von 5.800 Mio. Euro abzuschmelzen. Aus der um die Schwankungsreserve verminderten Rücklage wäre zunächst ein Betrag von 1.333 Mio. Euro für die Bildung eines Versorgungsfonds zu entnehmen.[223] Des Weiteren wäre ein Betrag von 577 Mio. Euro zum Ausgleich des vom Institut für das Jahr 2008 prognostizierten Haushaltsdefizits zu verwenden.[224] Somit verblieben verfügbare Rücklagenmittel in Höhe von 10.557 Mio. Euro. Bei den überschüssigen Mitteln handelt es sich faktisch um zu viel gezahlte Beiträge der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Da die Beitragseinnahmen die Ausgaben für die sachgerechten Leistungen der Arbeitslosenversicherung und für die Bildung einer angemessenen Schwankungsreserve übersteigen, haben Beitragszahler für diese Leistungen und Aufgaben der Arbeitslosenversicherung einen zu

221 Siehe Abschnitt 4.1.1.

222 Siehe Abschnitt 4.1.2, S. 86.

223 Siehe Abschnitt 3.3.2.

224 Siehe Abschnitt 4.1.3, S. 90.

hohen Preis bezahlt bzw. einen zu hohen Beitrag entrichtet. Die sach- und systemgerechte Konsequenz aus dieser Finanzentwicklung besteht in der Rückgabe dieser überschüssigen Mittel an die zu Unrecht mit zu hohen Beitragssätzen belasteten Beitragszahler. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass die Überschüsse der Bundesagentur vom Bund vereinnahmt werden können, weil sie aufgrund von zu hohen Steuerzuschüssen des Bundes entstanden sind. Die sachgerechte Aufgabe des Bundeszuschusses ist es, die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen zu decken. Diese Funktion wird zur Zeit und wurde auch in den vergangenen Jahren nicht erfüllt, weil der Bundeszuschuss unabhängig vom Umfang der Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen festgelegt wird und diese nicht vollständig abdeckte.[225] Somit wäre eine Vereinnahmung der überschüssigen Mittel durch den Bund nicht gerechtfertigt.

Die Rückzahlung der zu viel eingenommenen Beiträge an die Beitragszahler sollte mittels einer entsprechenden Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung erfolgen. Diese Rückzahlung kann allerdings nur schrittweise erfolgen.[226] Wie oben ermittelt kann der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung rein rechnerisch im Jahr 2009 auf 2,89 %, im Jahr 2010 auf 2,63 % und mittelfristig auf rund 2,3 % gesenkt werden.[227] Mit Hilfe der überschüssigen Rücklagenmittel könnte das mittelfristige Niveau aber schon kurzfristig erreicht werden. So sollte nach Ansicht des Instituts der Beitragssatz bereits im Jahr 2009 auf 2,3 % gesenkt werden. Dadurch entstünden im Haushalt der Arbeitslosenversicherung Defizite, die durch die überschüssigen Rücklagenmittel finanziert werden sollten. Im Jahr 2009 würde das Haushaltsdefizit 4.523 Mio. Euro[228]

225 Siehe Abschnitt 4.1.1. Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung!, (Fn 126), S. 22.

226 Würden die überschüssigen Mittel vollständig und auf einmal ausgezahlt, so könnte der Beitragssatz zwar zunächst um 1,4 Prozentpunkte reduziert werden. Allerdings wäre diese Beitragssatzsenkung nur für eine Periode durch die verfügbaren Mittel gegenfinanziert. In der Folgeperiode müsste unter sonst gleich bleibenden Bedingungen der Beitragssatz wieder angehoben werden, um ein Defizit zu vermeiden.

227 Siehe Tabelle 9 und die dazugehörigen Erläuterungen auf S. 88 ff.

228 Wie aus Tabelle 9 hervorgeht müssen im Jahr 2009 22.192 Mio. Euro an Beitragsmitteln eingenommen werden, um diejenigen Ausgaben zu finanzieren, die nicht steuergedeckt sind. Diesen Ausgaben würden bei einem Beitragssatz von 2,3 % und einem Beitragspunktwert von 7.682 Mio. Euro Einnahmen in Höhe von 17.669 Mio. Euro gegenüberstehen. Folglich würde ein Haushaltsdefizit in Höhe 4.523 Mio. Euro entstehen.

und im Jahr 2010 2.535 Mio. Euro[229] betragen. Die verzinsten verfügbaren Rücklagenmittel würden aufgrund des Defizitausgleichs nach Abschluss des Haushaltsjahres 2009 auf schätzungsweise 6.525 Mio. Euro[230] und nach Abschluss des Haushaltsjahres 2010 auf schätzungsweise 4.360 Mio. Euro[231] reduziert. In der Folgezeit würden diese verfügbaren Rücklagenmittel knapp zwei Jahre ausreichen, um bei gleich bleibenden Bedingungen einen jährlich konstanten Haushaltsfehlbetrag von 2.535 Mio. Euro auszugleichen. Geht man davon aus, dass nach diesen insgesamt vier Jahren der vollständige Abbau der ineffizienten Leistungen vollzogen ist, so würden in den Folgejahren die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben decken und keine Defizite mehr entstehen, die durch Rücklagenmittel ausgeglichen werden müssten. Letztlich würde eine Schwankungsreserve auf dem angemessenen Niveau von 5.800 Mio. Euro verbleiben.

Dies ist jedoch eine statische Sicht, die durch drei Aspekte ergänzt werden muss. *Erstens* sollte der Abbau von ineffizienten Leistungen wie vorgeschlagen bereits im Jahr 2009 beginnen. Folglich würden Einsparungen nicht erst mittelfristig vollständig und auf einmal anfallen, sondern schon kurzfristig schrittweise realisiert. Daher würden die oben aufgeführten Haushaltsdefizite geringer ausfallen, so dass auch ein länger andauernder Leistungsabbau finanzierbar wäre oder aber bei beschleunigtem Abbau der ineffizienten Leistungen die Rücklage noch rascher abgeschmolzen werden könnte, was eine weitergehende Beitragssenkung ermöglichen würde. *Zweitens* wurde für das Jahr 2009 im Unterschied zur letzten Gemeinschaftsprognose der Forschungsinstitute kein Rück-

229 Siehe Fn 228. Im Jahr 2010 beträgt der Mittelbedarf 20.204 Mio. Euro. Bei einem Beitragssatz von 2,3 % würden Einnahmen in Höhe von 17.669 Mio. Euro erzielt. Folglich würde das Defizit 2.535 Mio. Euro betragen.

230 Zum Ende des Jahres 2008 betragen die verfügbaren Rücklagenmittel 10.557 Mio. Euro und die Schwankungsreserve 5.800 Mio. Euro. Bei einem angenommenen Zinssatz von 3 % würden Zinserträge in Höhe von 491 Mio. Euro erzielt, so dass die verzinsten verfügbaren Rücklagenmittel auf 11.048 Mio. Euro steigen. Nach Ausgleich des prognostizierten Haushaltsdefizits des Jahres 2009 von 4.523 Mio. Euro verbleiben noch verfügbare Rücklagenmittel in Höhe von 6.525 Mio. Euro.

231 Zum Ende des Jahres 2009 betragen die verfügbaren Rücklagenmittel 6.525 Mio. Euro (siehe Fn 231) und die Schwankungsreserve 5.800 Mio. Euro. Bei einem angenommenen Zinssatz von 3 % würden Zinserträge in Höhe von 370 Mio. Euro erzielt, so dass die verzinsten verfügbaren Rücklagenmittel auf 6.895 Mio. Euro steigen. Nach Ausgleich des prognostizierten Haushaltsdefizits des Jahres 2010 von 2.535 Mio. Euro noch verfügbare Rücklagenmittel in Höhe von 4.360 Mio. Euro.

gang sondern eine Stagnation der Arbeitslosigkeit unterstellt.[232] Sollte es entgegen dieser vorsichtigen Annahme dennoch zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit kommen, so würde diese Entwicklung zu geringeren Defiziten der Arbeitslosenversicherung mit den oben beschriebenen Auswirkungen führen. *Drittens* ist zu berücksichtigen, dass die vorgeschlagene Beitragssatzsenkung von 3,3 auf 2,3 % dazu beitragen wird, die Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. So würden niedrigere Lohnzusatzkosten die Arbeitsnachfrage sowie das Arbeitsangebot anregen, was beschäftigungspolitisch besonders vorteilhaft ist.[233] Aber auch die Investitionen und der Konsum würden durch verbesserte Gewinne der Unternehmen und höhere verfügbare Einkommen der Arbeitnehmer stimuliert. Das niedrigere Beitragssatzniveau würde somit die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung, Produktion und damit das Wirtschaftswachstum fördern. Zugleich würde die bisher günstige Konjunkturentwicklung und der Abbau der Arbeitslosigkeit noch zusätzlich gestärkt und einer Verschlechterung der konjunkturellen Entwicklung vorgebeugt. Schließlich würde eine derartige Entwicklung dazu beitragen, die Finanzsituation der Arbeitslosenversicherung zu verbessern, so dass sich zusätzliches Potenzial für eine weitere Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung ergäbe.

Es ist zu beachten, dass der mittelfristig sachgerechte Beitragssatz von 2,3 %, der zur Finanzierung eines strukturell bereinigten Leistungskatalogs der Arbeitslosenversicherung ausreicht, über den Konjunkturverlauf möglichst konstant gehalten werden sollte. Bei einem Konjunkturrückgang wäre zwar die vorgeschlagene Schwankungsreserve zum Ausgleich der Defizite vorhanden. Unter der Annahme, dass diese Reserve dann vollständig zum Defizitausgleich aufgebraucht wird, sollte in einem erneuten Konjunkturaufschwung sichergestellt werden, dass die Arbeitslosenversicherung wieder Überschüsse erzielt und damit die Schwankungsreserve wieder auf die angemessene Höhe auffüllt.

232 Siehe Abschnitt 4.1.3, S. 87 f.

233 Eine Rückführung des Beitragssatzes um einen Prozentpunkt könnte nach Berechnungen des *Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* etwa 150.000 neue Arbeitsplätze schaffen (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, in: Handelsblatt, Nr. 122 vom 29.06.2007, S. 3 und *P. Neumann*, BA-Chef: Arbeitslosenbeitrag kann sinken, in: Die Welt vom 23.07.07, S. 9).

5. Fazit: Hohes Entlastungspotenzial nutzen!

- Die derzeitige Struktur der Finanzmittel und Leistungen in der Arbeitslosenversicherung ist mit den vom Institut aufgestellten Grundsätzen einer sachgerechten Finanzierung von effizienten Leistungen nicht zu vereinbaren.[234]

- Auf der Einnahmenseite besteht kein optimales Verhältnis zwischen Beitrags- und Steuermitteln. Der effektive Bundeszuschuss wird durch den systemwidrigen Eingliederungsbeitrag gemindert und beträgt 2.583 Mio. Euro. Er liegt damit deutlich unter dem Volumen der laufenden versicherungsfremden Leistungen, das auf insgesamt 14.967 Mio. Euro beziffert wird. Der Bundeszuschuss verfehlt somit seine sachgerechte Funktion, die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen vollständig zu decken. Die Finanzierungslücke beträgt zur Zeit 12.384 Mio. Euro und wird unsachgemäß mit Beitragsmitteln ausgeglichen. Daher muss die Arbeitslosenversicherung mehr Beitragsmittel einnehmen, als zur Deckung versicherungsgemäßer Leistungen erforderlich ist. Die Beitragszahler werden somit über einen erhöhten Beitragssatz zu Unrecht zur Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen herangezogen.[235]

- Auf der Ausgabenseite existieren weiterhin ineffiziente Leistungen, die die Wiedereingliederungschancen der Arbeitslosen kaum erhöhen oder sogar mindern und damit dem Wiedereingliederungsziel der Arbeitslosenversicherung zuwiderlaufen.[236]

- Eine Umstrukturierung der Arbeitslosenversicherung hin zu einer effizienten Ausgestaltung sollte daher sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite erfolgen. Hierzu schlägt das Institut verschiedene Maßnahmen vor, mit deren Umsetzung eine sachgerechte Finanzierung eines effizienten Leistungskatalogs verwirklicht und ein hohes Entlastungspotenzial erschlossen werden kann.

234 Siehe Kapitel 2.

235 Siehe Abschnitt 4.1.1.

236 Siehe Kapitel 3.

- Der systemwidrige Eingliederungsbeitrag[237] sollte ersatzlos abgeschafft werden. Dadurch würde der effektive Bundeszuschuss steigen und einen größeren Teil der Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen als bisher decken. Somit würden der Bedarf an erforderlichen Beitragsmitteln sinken und ein Beitragssenkungspotenzial von etwa 0,65 Prozentpunkten geschaffen. Im Bundeshaushalt entstünden Mindereinnahmen, die durch vorgeschlagene Ausgabenkürzungen zu finanzieren wären. Da diese Einsparungen nicht sofort realisiert werden können, sollte der Eingliederungsbeitrag innerhalb von zwei Jahren in zwei Schritten abgebaut werden.[238]

- Zudem sollte der Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung um ineffiziente und daher entbehrliche Leistungen bereinigt werden. Insgesamt können versicherungsfremde Leistungen in Höhe von 4.769 Mio. Euro und versicherungsgemäße Leistungen im Wert von 1.337 Mio. Euro abgebaut werden.[239] Bis auf wenige Ausnahmen können die meisten Leistungen nicht sofort abgeschafft, sondern nur schrittweise reduziert werden. Das vollständige Einsparpotenzial kann daher erst auf mittlere Sicht erzielt werden. Der Abbau sollte aber bald beginnen, um die Beitragszahler nicht noch länger mit der Finanzierung von ineffizienten und daher entbehrlichen Leistungen und damit einem zu hohen Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zu belasten.[240]

- Nach Ansicht des Instituts ist die derzeitige Rücklage der Arbeitslosenversicherung von rund 18 Mrd. Euro unangemessen hoch. Das Institut schlägt daher vor, aus einem Teil dieser Mittel eine Schwankungsreserve in Höhe von 5.800 Mio. Euro anzulegen. Die Schwankungsreserve sollte dazu dienen, konjunkturbedingte Defizite in wirtschaftlich schwächeren Phasen auszugleichen. Die restlichen Rücklagenmittel sollten weitgehend an die Beitragszahler mittels einer Beitragssatzsenkung zurückgegeben werden.[241]

237 Siehe Abschnitt 3.4.
238 Siehe Abschnitt 4.1.2, S. 84 f.
239 Siehe Tabellen 7 und 8 auf S. 80 f.
240 Siehe Abschnitt 4.1.2, S. 85 f.
241 Siehe Abschnitt 4.2.2.

- Das Institut empfiehlt, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung im Jahr 2009 um einen vollen Prozentpunkt auf 2,3 % zu senken. Ein Teil dieser Reduzierung wird durch den Abbau des Eingliederungsbeitrags und den Wegfall von ineffizienten Maßnahmen ermöglicht. Die darüber hinausgehende Beitragssenkung sollte mit den überschüssigen Rücklagenmitteln finanziert werden. Der Haushalt der Arbeitslosenversicherung wäre zwar noch über einige Perioden defizitär, könnte aber mit den jeweils noch verbleibenden überschüssigen Rücklagenmitteln ausgeglichen werden. Nach vollständigem Abbau der ineffizienten Leistungen würden mittelfristig die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben decken. Der Beitragssatz von 2,3 % sollte über den Konjunkturverlauf konstant gehalten werden.[242]

- Um auch in der Zukunft eine sachgerechte Finanzierung der Arbeitslosenversicherung sicherzustellen, empfiehlt das Institut, den Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung gesetzlich nach dem Umfang der versicherungsfremden Leistungen zu bemessen. Dabei sollte der Begriff der versicherungsfremden Leistungen eindeutig definiert werden.[243] Nach Abbau von ineffizienten und daher entbehrlichen Maßnahmen würde das Volumen von versicherungsfremden Leistungen auf etwa 5.831 Mio. Euro sinken. Dementsprechend könnte auch der Bundeszuschuss reduziert und der Bundeshaushalt um etwa 2 Mrd. Euro entlastet werden.[244] Dagegen wären die versicherungsgemäßen Leistungen sachgemäß aus Beitragsmitteln der Versichertengemeinschaft zu finanzieren.

- Um eine übermäßige Belastung der Beitrags- und Steuerzahler mit der Finanzierung von ineffizienten Leistungen zu verhindern, sollten zudem die noch nicht evaluierten Maßnahmen der Arbeitsförderung auf den Prüfstand gestellt werden. Sofern die Unwirksamkeit bestimmter Leistungen festgestellt wird, sollten sie abgebaut werden. Grundsätzlich sollte die Bundesregierung für die Zukunft zur Evaluation sämtlicher Arbeitsförderungsmaßnahmen gesetzlich verpflichtet werden.[245]

242 Siehe ebenda und Abschnitt 4.1.3.
243 Siehe Abschnitt 4.1.1.
244 Siehe Abschnitt 4.1.4.
245 Siehe Abschnitt 4.1.2, S. 86.

Bisher erschienene Schriften
des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler

* Nr. 1 Bundeshaushalt 1966, März 1966
Nr. 2 Die wirtschaftliche Betrachtungsweise im Steuerrecht, Juli 1966
Nr. 3 Der Ausgleich des Bundeshaushalts 1967, November 1966
* Nr. 4 Der Rentenberg vor uns, Februar 1967
* Nr. 5 Kommunale Finanzreform, Februar 1967
* Nr. 6 Staatliche Entwicklungshilfe, März 1967
* Nr. 7 Mehrwertsteuer und Finanzreform, April 1967
Nr. 8 Die Bundesfinanzen im Frühjahr 1967, April 1967
Nr. 9 Die Veräußerung wesentlicher Beteiligungen, Juni 1967
Nr. 10 Bund der Steuerzahler in USA, Juni 1967
Nr. 11 Bundeshaushalt 1968, Februar 1968
* Nr. 12 Mit Steuern steuern?, April 1968
* Nr. 13 Finanzpolitik und Währungsstabilität, Januar 1969
Nr. 14 Grundsteuer – Plädoyer gegen eine veraltete Steuerform, Juni 1969
Nr. 15 Erbschaftsteuer, November 1969
Nr. 16 Parlamentsreform, Januar 1970
Nr. 17 Zur Rechtsgültigkeit der Artikel 2 und 3 des Bewertungsänderungsgesetzes vom 18.3.1965 und der hierauf beruhenden Hauptfeststellung der Einheitswerte des Grundbesitzes zum 1.1.1964, Januar 1970
* Nr. 18 Die Sonderausgaben – Ein Beitrag zur Einkommensteuerreform, Juli 1970
Nr. 19 Reform der Abgabenordnung – Stellungnahme zum Regierungsentwurf, Februar 1971
* Nr. 20 Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem – Diskussionsbeiträge zur Reform des materiellen Steuerrechts, April 1971
Nr. 21 Vermögensbildung aus öffentlichem Wirtschaftsvermögen – Ein Beitrag zur vermögenspolitischen Diskussion, April 1972
* Nr. 22 Zur Reform des Einkommensteuertarifs – Ein Diskussionsbeitrag, Juli 1972
* Nr. 23 Inflation – Auswirkungen und Voraussetzungen für ihre Dämpfung, Oktober 1972
* Nr. 24 Geldentwertung und Steuerrecht, April 1973
Nr. 25 Der problematische Einheitswert, Juli 1973

* Nr. 26 Staatsbürgersteuer, März 1974
* Nr. 27 Zur Reform der Bodenbesteuerung, März 1974
* Nr. 28 Die Abgeordnetendiäten – Dokumentation, Analyse, Reformvorschläge zur Abgeordnetenbesoldung in Bund und Ländern, April 1974
* Nr. 29 Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, August 1974
* Nr. 30 Zur Finanzpolitik der Europäischen Gemeinschaften, Februar 1975
* Nr. 31 Zur Reform der Gemeindesteuern, September 1975
Nr. 32 Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz, Oktober 1975
Nr. 33 Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, Juli 1976
Nr. 34 Reform der Kraftverkehrsbesteuerung, September 1976
Nr. 35 Reform der Abgeordnetenentschädigung, September 1976
Nr. 36 Die kommunale Rechnungsprüfung, März 1977
* Nr. 37 Die Deutsche Bundesbahn, August 1977
Nr. 38 Der Landtag als Berufsparlament?, Oktober 1977
Nr. 39 Der manipulierte Steuerzahler, Januar 1978
* Nr. 40 Die Besteuerung von Zinsen bei Geldentwertung, Juli 1978
* Nr. 41 Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, August 1978
Nr. 42 Wirksamere Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden, August 1978
Nr. 43 Bevölkerungsentwicklung und Staatsausgaben, Mai 1979
* Nr. 44 Ämterpatronage durch politische Parteien, Februar 1980
Nr. 45 Die Bagatellsteuern – Kleine Steuern mit großen Mängeln, April 1980
Nr. 46 Quasi-Steuern – Gegen den Wildwuchs steuerähnlicher Sonderabgaben, August 1980
* Nr. 47 Finanzpolitik am Scheideweg – Schulden- und Abgabenentwicklung erfordert Einsparungen, Oktober 1980
Nr. 48 Die allgemeine Bindung der Finanzverwaltung an die Rechtsprechung, Januar 1981
Nr. 49 Zweitwohnungsteuer und Grundgesetz, April 1981
* Nr. 50 Mischfinanzierungen – Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen, September 1981
Nr. 51 Die Öffentlichkeit kommunaler Finanzkontrollberichte als Verfassungsgebot, September 1981
* Nr. 52 Parteienfinanzierung – Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, September 1982

Nr. 53 Zur Konsolidierung der Bundesanstalt für Arbeit, Oktober 1982
* Nr. 54 Zur Neuorientierung der Wohnungsbauförderung, April 1983
Nr. 55 Zur Neuregelung der Familienbesteuerung, Oktober 1983
Nr. 56 Ein Vorschlag zur Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, März 1984
* Nr. 57 Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer, Juli 1984
Nr. 58 Die Haftung der Bundesrepublik Deutschland für das Investitionshilfegesetz, Mai 1986
Nr. 59 Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, August 1986
Nr. 60 Steuervereinfachung – Notwendigkeit, Grundlagen, Vorschläge, November 1986
Nr. 61 Subventionsabbau – Notwendigkeit und Möglichkeiten, Juni 1987
Nr. 62 Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, Oktober 1987
Nr. 63 EG-Finanzen – Grundsätzliche Reformen sind unerläßlich, Dezember 1988
Nr. 64 Kinderfreibetrag und Grundgesetz, April 1989
Nr. 65 Steuerharmonisierung in der Europäischen Gemeinschaft – Darstellung, Kritik, Vorschläge, Mai 1989
Nr. 66 Abbau der Kapitalverkehrsteuern, Juni 1989
Nr. 67 Die neue Parteienfinanzierung, November 1989
Nr. 68 Bessere Berichterstattung des Staates über seinen Unternehmensbesitz, Januar 1990
* Nr. 69 Sonderabgaben für den Umweltschutz?, April 1990
Nr. 70 Zur Finanzierung von DDR-Hilfen, Juli 1990
Nr. 71 Vermögensteuer – Ein Störfaktor im Steuersystem, August 1990
* Nr. 72 Steuern in Deutschland, April 1991
* Nr. 73 Vorrang für Private in der öffentlichen Energieversorgung, Februar 1992
* Nr. 74 Die finanziellen Privilegien von Ministern in Deutschland, Juli 1992
* Nr. 75 Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt, Oktober 1992
Nr. 76 Die Einheitsbewertung des Grundbesitzes, Mai 1993
Nr. 77 Finanzierung der Fraktionen, August 1993

Nr. 78 Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken, März 1994
Nr. 79 Arbeitnehmer-Pauschbetrag und Werbungskostenersatz, Mai 1994
Nr. 80 Der Lohn- und Einkommensteuertarif 1996, September 1994
Nr. 81 Subventionsabbau – Gesetzliche Zwänge schaffen, Februar 1995
Nr. 82 Rechtsfragen der Privatisierung, Mai 1995
* Nr. 83 Zur Europäischen Währungsunion, Mai 1996
Nr. 84 Steuerentlastung, Steuervereinfachung, Steuergerechtigkeit, Oktober 1996
Nr. 85 Defizitbegrenzung im Bundesstaat, September 1997
Nr. 86 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Januar 1998
Nr. 87 Öko-Steuern – Kein geeigneter Weg aus der Beschäftigungs- und Umweltmisere, April 1998
Nr. 88 Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse – erhalten statt einschränken, September 1998
Nr. 89 Durch Einsparungen die Lasten mindern – Notwendigkeit und Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsausgaben, Oktober 1998
Nr. 90 Zur Reform der Zinsenbesteuerung, Januar 1999
Nr. 91 Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland, Februar 2000, Preis 8,70 Euro
Nr. 92 Lenken mit Steuern und Abgaben, September 2000, Preis 7,70 Euro
Nr. 93 Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Juni 2001, Preis 7,70 Euro
Nr. 94 Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, Januar 2002, Preis 10 Euro
Nr. 95 Der Tarif muss auf Räder – Heimliche Steuererhöhungen vermeiden, September 2002, Preis 8 Euro
Nr. 96 Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, November 2002, Preis 8 Euro
Nr. 97 Reform der Gesetzlichen Unfallversicherung, Dezember 2004, Preis 8 Euro
Nr. 98 Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Juni 2005, Preis 7 Euro
Nr. 99 Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Mai 2006, Preis 10 Euro

Nr. 100 Die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung, März 2006, Preis 8 Euro
Nr. 101 Familienbesteuerung und Splitting, November 2007, Preis 8 Euro
Nr. 102 Verfassungswidriger Solidaritätszuschlag, Februar 2008
Nr. 103 Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, April 2008

Bisher erschienene Stellungnahmen

Nr. 1 Zur gegenwärtigen Problematik der Staatsverschuldung, September 1968
* Nr. 2 Zur Reform des Haushaltsrechts, Dezember 1968
* Nr. 3 Zur Teilhabersteuer, Februar 1969
* Nr. 4 Zur Wirkung verfassungswidriger Gesetze, Regierungsentwurf eines 4. Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht, Februar 1969
Nr. 5 Zur Wirtschafts- und Fiskalpolitik im Zeichen konjunktureller Überhitzung, August 1969
Nr. 6 Zu mittelfristigen Problemen der Finanzplanung, Februar 1970
* Nr. 7 Zum Regierungsentwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht – BT-Drucksache VI/388 -, März 1970
Nr. 8 Der mehrjährige Finanzplan des Bundes 1969 – 1973 und der Subventionsbericht 1970, Mai 1970
* Nr. 9 Die Problematik der Staatsverschuldung im Jahre 1972, April 1972
Nr. 10 Streuung des Produktivvermögens und Vermögensbildung, Mai 1973
Nr. 11 Rekorddefizite erfordern Begrenzung der öffentlichen Haushalte, Oktober 1974
* Nr. 12 Durch Einsparungen Steuererhöhungen vermeiden, November 1975
Nr. 13 Die neuen Abgeordnetengesetze des Bundes und der Länder, Dezember 1978
Nr. 14 Die Ministerialzulage – Ein ungerechtfertigtes Privileg, Oktober 1980
* Nr. 15 Abbau der Dienstalterszulagen – Ein Beitrag zur Begrenzung der Personalausgaben, Juli 1981

Nr. 16 Die steuerliche Behandlung von geringwertigen Wirtschaftsgütern, Februar 1982
* Nr. 17 Bezüge von Politikern – Eine Dokumentation, März 1982
Nr. 18 Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, September 1983
Nr. 19 Ein neues Organisationsstatut für den Bundesrechnungshof, Februar 1984
Nr. 20 Zur Neuregelung der Eigenheimbesteuerung, November 1984
Nr. 21 Auf Sparkurs bleiben, Oktober 1985
Nr. 22 Bezüge von Politikern II – Eine Dokumentation, August 1986
Nr. 23 Verbrauchsteuererhöhung schädlich und vermeidbar, Juni 1988
Nr. 24 Zur Defizitentwicklung bei der Bundesanstalt für Arbeit, Oktober 1988
Nr. 25 Zur Privatisierung von Wohnungen in den neuen Ländern, Juli 1991
Nr. 26 Forderungen zur Verwaltungsreform, November 1995
Nr. 27 Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion, April 2000
Nr. 28 Abbau von Mischfinanzierungen, Juni 2001
Nr. 29 Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten, April 2004
Nr. 30 Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen, Januar 2006
Nr. 31 Öffentliche Personalausgaben, November 2006

Bisher erschienene Kurzanalysen

Das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete, Oktober 1976

Steuersenkung vorrangig, September 1977

Belastung ohne Ende – Eine kritische Bestandsaufnahme, Juli 1978

Berufsausbildungsabgabe – Lohnsummensteuer durch die Hintertür?, Februar 1979

Der Abbau der Bagatell-Steuern – Ein Beitrag zur Steuervereinfachung, April 1979

Bilanz der Abgabenbelastung, August 1979

Tarifreform vorrangig, Februar 1980

Besteuerung des Straßenverkehrs – ohne Maß und ohne Grenzen?, Mai 1981

Belastungsanstieg ungebrochen, Dezember 1982

Zur Neuregelung der Parteienfinanzierung, Mai 1983

Kürzung des Kindergeldes verfassungswidrig?, Januar 1986

Einheitsbewertung verfassungswidrig?, Dezember 1986

Keine Abstriche an Steuersenkung 1990, Juli 1987

EG-Finanzen – Durch Einsparungen die Lasten mindern, Januar 1988

Stellungnahme zur geplanten Änderung der Parteienfinanzierung im Herbst 1988, November 1988

Bundesfinanzen nicht durch Ausgabenwünsche überfordern, Februar 1989

Bisher erschienene Sonderinformationen

Nr. 1 Einbeziehung der Beamten in die Reform der Altersversorgung, April 1989
Nr. 2 12.000 Mark Sonderausgaben für Familien- und Pflegehilfen?, April 1989
Nr. 3 Inflationäre heimliche Steuererhöhungen erfordern permanente Entlastungen, August 1989
Nr. 4 Einnahmen der Gemeinden nach Steuersenkung 1990, Februar 1990
Nr. 5 Ausführungsregelungen zur Staatsverschuldung, Mai 1990
Nr. 6 DDR-Hilfen durch Einsparungen finanzierbar, Juni 1990
Nr. 7 DDR-Wirtschaft – Rahmenbedingungen wichtiger als Subventionen, August 1990
Nr. 8 Finanzierung der Einheit – Länder und Gemeinden stärker einbinden, Oktober 1990
Nr. 9 Zur Steuerpolitik im geeinten Deutschland, Dezember 1990
Nr. 10 Leitlinien für den öffentlichen Dienst in den neuen Ländern, Januar 1991
Nr. 11 Konzessionsabgabe – abbauen statt ausbauen, September 1991
Nr. 12 Steuerfreiheit für das Existenzminimum, Oktober 1991

Nr. 13 Öffentliche Kosten der Einheit, November 1991
Nr. 14 Überhöhte Ausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden, November 1991
Nr. 15 Mut zum Sparen, September 1992
Nr. 16 EG-Finanzen, Dezember 1992
Nr. 17 Explosion der Abgabenbelastung, Februar 1993
Nr. 18 Öffentlicher Dienst in den neuen Ländern – Stärkere Einsparungen nötig, Juli 1993
Nr. 19 Zur Entwicklung öffentlicher Personalausgaben – Daten und Trends, November 1993
Nr. 20 Privatfinanzierung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen nach dem Konzessionsmodell, März 1994
Nr. 21 Familiensplitting und einheitliches Kindergeld, Mai 1994
Nr. 22 Tarifreform 1996, Keine halbherzigen Lösungen, März 1995
Nr. 23 Gewerbekapitalsteuer – Sondersteuer der Großbetriebe?, Mai 1995
Nr. 24 Lohn- und Einkommensteuertarif – Mit 2 Stufen-Modell aus der Zwickmühle, Mai 1995
Nr. 25 Verfassungswidrige Vermögensteuer – Steuerpolitische Konsequenzen, Oktober 1995
Nr. 26 Belastung 95 – Anstieg ungebrochen, Oktober 1995
Nr. 27 EU-Reform ’96, März 1996
Nr. 28 Zur Europäischen Währungsunion, März 1996
Nr. 29 Steuerentlastung, Steuervereinfachung, Steuergerechtigkeit, September 1996
Nr. 30 Belastung 97 – Anstieg im Trend ungebrochen, Februar 1997
Nr. 31 Der Nationale Stabilitätspakt, Juni 1997
Nr. 32 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, November 1997
Nr. 33 Zur EU-Finanzreform, Februar 1999
Nr. 34 Kindergrundfreibetrag – Ein steuerpolitischer und verfassungsrechtlicher Mißgriff, Mai 1999
Nr. 35 Belastung ’99 – Weiterhin Entlastungsbedarf, Juli 1999
Nr. 36 Zur Reform der Unternehmensbesteuerung: Geplante Tarifspreizung verfassungskonform?, September 1999
Nr. 37 Verfassungsfragen einer Vermögensabgabe, Oktober 1999
Nr. 38 Reformbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Mangelhafte Maßnahmen der Bundesregierung, November 1999, (aktualisiert: Februar 2000)

Nr. 39 Folgen des 630-DM-Gesetzes, April 2000
Nr. 40 Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung, Januar 2001
Nr. 41 Verwirrung durch OECD-Zahlen zur Abgabenbelastung, Februar 2003
Nr. 42 Vermögensteuer: Beseitigen statt Wiedereinführen, Februar 2003
Nr. 43 Ökosteuer und Grundgesetz, Juni 2003
Nr. 44 Entwicklung der Abgabenbelastung auf Löhne und Gehälter, Juli 2003
Nr. 45 Vergleichende Untersuchung aktueller Eckwerte zur großen Reform der Einkommensteuer KBI, FDP, Merz, CSU und Kirchhof, Februar 2004
Nr. 46 Erbschaftsteuer und Grundgesetz, Januar 2005
Nr. 47 Die Bürgerversicherung: Die falsche Medizin für die Krankenversicherung, Juli 2005
Nr. 48 Zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung, August 2006
Nr. 49 Für eine umfassende Reform der Gesetzlichen Unfallversicherung, Dezember 2006
Nr. 50 Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, März 2007
Nr. 51 Steuer- und Abgabenbelastung im internationalen Vergleich, Mai 2007
Nr. 52 Aussteuerungsbetrag abschaffen!, Juni 2007
Nr. 53 Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung! August 2007
Nr. 54 Soziale Pflegeversicherung grundlegend reformieren! Dezember 2007
Nr. 55 Existenzgefährdende Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer entschärfen! August 2008

* = vergriffen