ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fichte, Damian

Research Report

Reduzierungspotenzial bei ausgewählten Sozialausgaben des Bundes

KBI Schrift, No. 111

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

Suggested Citation: Fichte, Damian (2011) : Reduzierungspotenzial bei ausgewählten Sozialausgaben des Bundes, KBI Schrift, No. 111, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/54745

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 111

Reduzierungspotenzial bei ausgewählten Sozialausgaben des Bundes

Reduzierungspotenzial bei ausgewählten Sozialausgaben des Bundes

Reduzierungspotenzial bei ausgewählten Sozialausgaben des Bundes

Damian Fichte

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

Oktober 2011

Herausgegeben vom Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e.V.
Hersteller: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn
ISSN 0173-3397

Geleitwort

Die europäische Staatsschuldenkrise führt wieder einmal vor Augen, dass Staaten sich nicht unbegrenzt verschulden und dauerhaft über ihre Verhältnisse leben können. Mit der verfassungsrechtlichen Schuldenbegrenzung wurden einer unermesslichen Staatsverschuldung in Deutschland Schranken gesetzt. Die sogenannte Schuldenbremse ist zwar notwendig, um den Anstieg der Staatsverschuldung zu begrenzen, sie ist jedoch nicht hinreichend, um eine Neuverschuldung gänzlich zu verhindern und darüber hinaus die bestehende und übermäßige Staatsverschuldung in Deutschland wesentlich zu reduzieren. Hierzu bedarf es einer Haushaltskonsolidierung, die nicht durch Steuererhöhungen, sondern vielmehr durch Ausgabenkürzungen erfolgen muss.

Bei der Diskussion um Ausgabenkürzungen werden sozialpolitisch motivierte Ausgaben in der Regel zum Tabu erklärt. Aber damit wäre eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung im Vorhinein zum Scheitern verurteilt, denn Sozialausgaben im weiteren Sinne bilden mit Abstand den größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Schon allein aus diesem Grund bedarf es einer sorgfältigen und kritischen Prüfung bei diesen Ausgaben – genau wie bei allen anderen auch. Gleichwohl ist es selbstverständlich, dass hilfsbedürftigen Personen eine angemessene Grundsicherung zur Verfügung stehen muss. Allerdings werden viele sozialpolitisch motivierte Leistungen nicht an tatsächlich hilfsbedürftige, sondern auch an solche Personen gewährt, die aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse einer Unterstützung gar nicht bedürfen.

Daher hat das Karl-Bräuer-Institut in der vorliegenden Studie den Fokus auf die Sozialausgaben des Bundes gelegt und die darin vorhandenen Reduzierungspotenziale ermittelt. Die Analyse zeigt, dass bei den ausgewählten Sozialausgaben des Bundes im weiteren Sinne ein Einsparpotenzial in Höhe von rund 40 Milliarden

Euro existiert, das allerdings zum erheblichen Teil erst mittel- bis langfristig erzielt werden kann. Ein solch immenses Einsparpotenzial darf von der Politik nicht unberücksichtigt bleiben, sondern muss eingehend diskutiert werden.

Fasst man bereits vorliegende Vorschläge zu Ausgabenkürzungen im Bundeshaushalt, beispielsweise im Bereich der Subventionen, mit den aktuellen Vorschlägen des Instituts zusammen, so zeigt dies, dass eine Konsolidierung des Bundeshaushalts durch eine deutliche Rückführung seiner Aus- und Aufgaben möglich ist. Zugleich würde damit ein Paradigmenwechsel eingeleitet, der den Staat endlich vom ausufernden Wohlfahrtsstaat auf seine originären Aufgaben gemäß den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft beschränkt. Eine solche Rückbesinnung auf die Prinzipien, die Garant für den Wohlstand in Deutschland waren, ist dringend erforderlich, um das bestehende Wohlstandsniveau auf eine langfristig tragfähige Basis zu stellen.

Berlin, im Oktober 2011 Dr. Karl Heinz Däke

Inhaltsübersicht

Kurzfassung 1

1. Umfassende Haushaltskonsolidierung dringend notwendig 5

2. Bundeszuweisungen an die Sozialversicherungen 8

2.1 Bundeszuweisungen an die (allgemeine) Gesetzliche Rentenversicherung 8

2.2 Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung 17

2.3 Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung 20

2.4 Zusammenfassung des Reduzierungspotenzials 22

3. Arbeitsförderung 24

3.1 Arbeitsgelegenheiten 28

3.2 Beschäftigungs- und Eingliederungszuschüsse 31

3.3 Weitere Arbeitsförderungsmaßnahmen 34

3.4 Zusammenfassung des Reduzierungspotenzials 37

4. Landwirtschaftliche Sozialpolitik 41

4.1 Bundeszuschuss zur Alterssicherung der Landwirte . 41

4.2 Bundeszuschuss zur Krankenversicherung für Landwirte 48

4.3 Bundeszuschuss zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung 52

4.4 Weitere Leistungen in der landwirtschaftlichen Sozialpolitik 54

4.5 Zusammenfassung des Reduzierungspotenzials 56

5. Bergbau 58
5.1 Bundeszuschuss für den Absatz deutscher Steinkohle sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen 58
5.2 Anpassungsgeld 63
5.3 Bundeszuschuss zur knappschaftlichen Rentenversicherung 65
5.4 Zusammenfassung des Reduzierungspotenzials 71

6. Sozial-, familien- und bildungspolitische Transfers 73
6.1 Wohngeld 73
6.2 Kinderzuschlag 78
6.3 Elterngeld 81
6.4 Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) 90
6.5 Förderung der schulischen und beruflichen Bildung . 94
6.6 Zusammenfassung des Reduzierungspotenzials 97

7. Zusammenfassung des gesamten Reduzierungspotenzials 99

Kurzfassung

Aufgrund der übermäßig hohen Staatsverschuldung und der chronisch defizitären öffentlichen Haushalte ist eine Konsolidierung der staatlichen Finanzen dringend notwendig. Für eine dauerhaft erfolgreiche Haushaltskonsolidierung ist eine nachhaltige Ausgabenbegrenzung unverzichtbar.

Für Subventionen und eine Reihe weiterer Ausgabenbereiche liegen bereits umfassende Untersuchungen und Vorschläge für Reduzierungsmöglichkeiten vor. Für das weite Feld der Sozialausgaben ist dies – nicht zuletzt wegen der politischen Brisanz und der Sensibilität dieses Bereichs – weniger der Fall. Wer will schon riskieren, als „unsozial" gebrandmarkt zu werden. Dabei stellen gerade die Sozialausgaben beim Bund den mit Abstand gewichtigsten Ausgabenblock dar. In Anbetracht der immensen Konsolidierungsaufgabe erscheint es daher unverzichtbar, auch hier vorbehaltlos Begrenzungsmöglichkeiten auszuloten. Gleichwohl darf eine Haushaltskonsolidierung nicht ausschließlich über den Abbau von Sozialausgaben erfolgen. Vielmehr sind in allen Ausgabenbereichen bestehende Reduzierungspotenziale konsequent auszuschöpfen.

Wegen der Knappheit der Mittel sollte Maßstab für die Prüfung der Staatsaufgaben sein, ob tatsächlich eine begründete Notwendigkeit für ihre Gewährung besteht und inwieweit die mit ihnen verfolgten Ziele überhaupt erreicht werden. Dass im Bereich der Sozialausgaben eine angemessene Grundsicherung unverzichtbar ist und bleibt, steht dabei außer Frage. Unter dem Etikett „Soziales" wird allerdings auch eine Reihe von Leistungen gewährt, die mit Bedürftigkeit der Leistungsempfänger nicht zu rechtfertigen sind. Daher werden im Rahmen der vorliegenden Ausarbeitung Ansatzpunkte für Begrenzungen bei ausgewählten sozialpolitisch motivierten Ausgaben des Bundes geprüft. Die skizzierten Begrenzungsmöglichkeiten sind zum erheblichen Teil erst mittel-

und längerfristig in vollem Umfang realisierbar, teilweise aber auch bereits kurzfristig. Wegen des drängenden Konsolidierungsdrucks sollten die erforderlichen Maßnahmen auf jeden Fall zügig in Angriff genommen werden. Dies erscheint nicht zuletzt wegen der Generationengerechtigkeit geboten, weil künftigen Generationen ansonsten eine unverantwortlich hohe Schuldenlast hinterlassen wird, die diese dann durch eine übermäßig hohe Steuer- und Abgabenbelastung zu bedienen hätten.

Die mit Abstand größte Ausgabengruppe im Bundeshaushalt bilden die **Zuweisungen an die gesetzlichen Sozialversicherungen**. Solche Zuweisungen sind dann berechtigt und geboten, wenn sie zur Finanzierung notwendiger versicherungsfremder Leistungen eingesetzt werden. Bei einer solchen strikten Zweckbindung und einem konsequenten Abbau entbehrlicher versicherungsfremder Leistungen in den einzelnen Sozialversicherungszweigen könnten die Bundeszuweisungen auf mittlere und lange Sicht deutlich reduziert werden. Das Kürzungspotenzial ist auf **31,5 Mrd. Euro** zu beziffern.

Im Rahmen der **Arbeitsförderung** sollten ineffiziente und unwirksame Maßnahmen abgeschafft bzw. zumindest begrenzt werden. Dabei handelt es sich vor allem um solche Maßnahmen, die nicht dazu geeignet sind, die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen wesentlich zu erhöhen. Dies betrifft beispielsweise die Arbeitsgelegenheiten und die Beschäftigungszuschüsse. Das durch den Abbau von solchen ineffizienten Arbeitsförderungsmaßnahmen zu erschließende Reduzierungspotenzial beläuft sich auf insgesamt rund **0,9 Mrd. Euro**.

Bei der **landwirtschaftlichen Sozialpolitik** könnten durch Anpassungen im Leistungs- und Beitragsrecht in der Alterssicherung und in der Krankenversicherung der Landwirte die Bundeszuschüsse zu diesen beiden Sozialversicherungsweisen reduziert werden. Der Bundeszuschuss zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung

erscheint hingegen entbehrlich, da er weder aus einkommenspolitischen Gründen noch wegen eines potenziellen Ausgleichsbedarfs aufgrund von Altlasten erforderlich ist. Das gesamte Ausgabenkürzungspotenzial in der landwirtschaftlichen Sozialpolitik summiert sich auf rund **0,7 Mrd. Euro**. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob und inwieweit die landwirtschaftlichen Sozialversicherungen abgewickelt werden können, da ihre langfristige Tragfähigkeit nicht gegeben ist.

Bei den Ausgaben für den **Bergbau**, die aufgrund ihrer Zielsetzung zu Sozialausgaben im weiteren Sinne gehören, können die volkswirtschaftlich schädlichen Absatzbeihilfen für den Steinkohlebergbau durch ein Vorziehen des geplanten Ausstiegszeitpunkts aus der Absatzförderung der deutschen Steinkohle schneller als geplant abgebaut werden. Die Absatzhilfen für den Bergbau stellen zudem ebenso wie das Anpassungsgeld, das ebenfalls verzichtbar erscheint, eine schwerlich zu rechtfertigende Begünstigung des Bergbausektors dar. Darüber hinaus könnte der strukturbedingte Rückgang des Bundeszuschusses zur knappschaftlichen Rentenversicherung durch Leistungsanpassungen beschleunigt werden. Damit sind Einsparungen von rund **1,1 Mrd. Euro** zu erzielen.

Schließlich erscheinen einige **sozial- und familienpolitisch motivierte Transferleistungen** entbehrlich. Dies gilt für das Wohngeld und den Kinderzuschlag, da die mit ihnen verfolgten Ziele bereits mit der bestehenden Grundsicherung erreicht werden können. Zudem zieht die Existenz von Parallelleistungen zur Grundsicherung Mängel und Nachteile nach sich, die bei einer Abschaffung entfallen würden. Auch eine Abschaffung des Elterngeldes ist in Erwägung zu ziehen, da es kein geeignetes Mittel zur Erreichung der angestrebten bevölkerungs- und familienpolitischen Ziele darstellt. Bei den bildungspolitisch motivierten Bundesausgaben erscheinen die BAföG-Zuschussförderung, die Begabtenförderung und die Förderung der beruflichen Aufstiegsförderung verzichtbar. Diese bildungs- und sozialpolitisch motivierten Transferleistun-

gen werden nämlich an Personengruppen gewährt, bei denen nach Abschluss der Ausbildung nicht davon auszugehen ist, dass sie tatsächlich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation förderungsbedürftig sind. Bei einem Abbau der genannten Transferleistungen könnte ein Einsparpotenzial von insgesamt rund **6,2 Mrd. Euro** mobilisiert werden.

Das **gesamte Reduzierungspotenzial** bei den im Rahmen der vorliegenden Untersuchung betrachteten Sozialausgaben des Bundes summiert sich auf rund **40 Mrd. Euro**. Ein großer Teil des ermittelten Reduzierungspotenzials kann allerdings nicht kurzfristig, sondern erst auf mittlere und längere Sicht ausgeschöpft werden. Doch gerade deshalb sollte der erforderliche Ausgabenabbau zügig eingeleitet werden, damit die Einsparungen schnellstmöglich realisiert werden könnten.

Auch in anderen Ausgabenbereichen sollten bestehende Reduzierungspotenziale konsequent ausgeschöpft werden, um den Staat auf seine Kernaufgaben zu beschränken und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sicherzustellen. Ein Abbau der hier dargestellten Sozialausgaben des Bundes kann daher nur Teil einer Gesamtstrategie zur Haushaltskonsolidierung sein. Gleichwohl sollte dieser quantitativ bedeutendste Ausgabenbereich nicht tabuisiert werden, da – wie in der vorliegenden Ausarbeitung gezeigt wird – auch hier Ausgaben existieren, die nicht notwendig sind und auf die verzichtet werden kann, ohne die soziale Sicherheit in Deutschland zu beeinträchtigen. Eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung, die auch den Abbau nicht notwendiger Sozialausgaben umfasst, steht vielmehr im Interesse eines intergenerativen gesellschaftlichen Zusammenhalts. Denn damit kann verhindert werden, dass künftigen Generationen eine kontinuierlich steigende Schuldenlast hinterlassen und auf diese Weise deren Wohlstand eingeschränkt wird. Letztlich wird so die Handlungsfähigkeit des Staates dauerhaft gestärkt, damit er nicht zuletzt auch künftig in der Lage bleibt, wirklich Bedürftige zu unterstützen.

1. Umfassende Haushaltskonsolidierung dringend notwendig

Die globale Staatsschuldenkrise hat endgültig offengelegt, dass viele Staaten seit Jahrzehnten eine unsolide Finanzpolitik verfolgen und über ihre Verhältnisse hinaus leben. Die Folge sind dramatisch hohe Staatsschulden, die sowohl den europäischen Staaten als auch den USA zurzeit zum Verhängnis zu werden drohen. Als eine kritische Höhe der Staatsverschuldung wird eine Schuldenquote von 90 % des BIP angesehen.[1] Im Jahr 2011 wird diese kritische Schwelle vorrausichtlich von neun OECD-Staaten überschritten werden, unter denen sich Japan, die USA sowie sieben europäische Staaten befinden.[2] Auch Deutschland droht mit einer Schuldenquote von über 80 % bei weiterhin hoher Neuverschuldung diese kritische Schwelle schon bald zu erreichen. Daher sind auch in Deutschland Maßnahmen dringend notwendig, um die Staatsverschuldung wirksam und dauerhaft zu begrenzen.

Hierzu ist eine langfristig solide Finanzpolitik unerlässlich. Für eine dauerhaft erfolgreiche Haushaltskonsolidierung ist eine nachhaltige Ausgabenbegrenzung unverzichtbar.[3] Daher sollten *alle* Ausgaben des Staates auf ihre Notwendigkeit hin überprüft und entbehrliche Positionen konsequent gekürzt oder sogar vollständig abgebaut werden. Das langfristige Ziel sollte sein, die Ausweitung des ausufernden Wohlfahrtsstaates zu stoppen und den Staat gemäß den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft auf seine originären Aufgaben zu beschränken.

---

1 Vgl. *C. M. Reinhart* und *K. S. Rogoff*, Growth in a Time of Debt, in: American Economic Review, Volume 100, No. 2, 2010, S. 573 ff.

2 Vgl. *Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)*, Economic Outlook No. 89, Paris 2011, Annex Table 32.

3 Vgl. *A. Alesina* und *S. Ardagna*, Large changes in fiscal policy: taxes versus spending, in: Tax Policy and the Economy, Volume 24, S. 35 ff.

Für Subventionen und eine Reihe weiterer Ausgabenbereiche liegen bereits umfassende Untersuchungen und Vorschläge für Reduzierungsmöglichkeiten vor. Für das weite Feld der Sozialausgaben ist dies – nicht zuletzt wegen der politischen Brisanz und der Sensibilität dieses Bereichs – weniger der Fall. Wer will schon riskieren, als „unsozial“ gebrandmarkt zu werden. Dabei stellen gerade die Sozialausgaben beim Bund den mit Abstand gewichtigsten Ausgabenblock dar.[4] In Anbetracht der immensen Konsolidierungsaufgabe erscheint es daher unverzichtbar, auch hier vorbehaltlos Begrenzungsmöglichkeiten auszuloten. Gleichwohl darf eine Haushaltskonsolidierung nicht ausschließlich über den Abbau von Sozialausgaben erfolgen. Vielmehr sind in allen Ausgabenbereichen bestehende Reduzierungspotenziale konsequent auszuschöpfen.

Wegen der Knappheit der Mittel sollte Maßstab für die Prüfung der Staatsaufgaben sein, ob tatsächlich eine begründete Notwendigkeit für ihre Gewährung besteht und inwieweit die mit ihnen verfolgten Ziele überhaupt erreicht werden. Dass im Bereich der Sozialausgaben eine angemessene Grundsicherung unverzichtbar ist und bleibt, steht dabei außer Frage.[5] Unter dem Etikett „Soziales“ wird allerdings auch eine Reihe von Leistungen gewährt, die mit Bedürftigkeit der Leistungsempfänger nicht zu rechtfertigen sind. Derartige Ausgaben sind Bestandteil der vorliegenden Ausarbeitung.

---

4 Im Haushaltsjahr 2012 hat allein der Etat des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales einen Anteil von rund 48 % an den gesamten Ausgaben des Bundes exklusive der Zinszahlungen. Zu den Sozialausgaben können aber auch die Ausgaben der Bundesministerien für Gesundheit, Bildung und Forschung sowie Familie, Senioren, Frauen und Jugend hinzugezählt werden. Darüber hinaus finden sich sozialpolitisch motivierte Ausgaben auch in den Haushaltsansätzen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (landwirtschaftliche Sozialpolitik, siehe Kapitel 4) sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Leistungen für den Bergbau, siehe Kapitel 5). Bei einer Abgrenzung aller Sozialausgaben des Bundes im weiteren Sinne würden sie damit rund zwei Drittel aller Bundesausgaben exklusive Zinszahlungen ausmachen.

5 Die Grundsicherungsausgaben werden in der vorliegenden Ausarbeitung nicht geprüft. Dies schließt jedoch nicht aus, dass auch hier ein gewisses Einsparpotenzial existiert.

Nachfolgend werden bei ausgewählten sozialpolitisch motivierten Ausgaben des Bundes Ansatzpunkte für Begrenzungen geprüft. Die skizzierten Begrenzungsmöglichkeiten sind zum erheblichen Teil erst mittel- und längerfristig in vollem Umfang realisierbar, teilweise aber auch bereits kurzfristig. Wegen des drängenden Konsolidierungsdrucks sollten die erforderlichen Maßnahmen auf jeden Fall zügig in Angriff genommen werden. Dies erscheint nicht zuletzt wegen der Generationengerechtigkeit geboten, weil künftigen Generationen ansonsten eine unverantwortlich hohe Schuldenlast hinterlassen wird, die diese dann durch eine übermäßig hohe Steuer- und Abgabenbelastung zu bedienen hätten.

2. Bundeszuweisungen an die Sozialversicherungen

Die mit Abstand größte Ausgabengruppe im Bundeshaushalt bilden die Zuweisungen an die gesetzlichen Sozialversicherungen. Grundsätzlich sollen Sozialversicherungsleistungen gemäß dem Äquivalenz- bzw. Versicherungsprinzip aus zweckgebundenen Beiträgen finanziert werden. Jedoch befinden sich im Leistungsspektrum der einzelnen Sozialversicherungen auch solche Leistungen, die dem Zweck der einzelnen Sozialversicherungen und ihren Aufgaben fremd sind oder deren Gewährung mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar ist. Solche versicherungsfremden Leistungen sind sachgerecht nicht aus Beitragsmitteln, sondern aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates zu finanzieren. Demnach ist die Zuweisung von allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes an die Sozialversicherungen aus finanzwissenschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht dann berechtigt und geboten, wenn sie zur Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen eingesetzt werden.

2.1 Bundeszuweisungen an die (allgemeine) Gesetzliche Rentenversicherung

Die Summe aller Bundeszuweisungen an die allgemeine Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) wird sich im Jahr 2012 voraussichtlich auf insgesamt 76 Mrd. Euro belaufen. Sie setzt sich aus Zuschüssen, Erstattungen und Beitragszahlungen zusammen (siehe *Tabelle 1*), wobei die Bundeszuschüsse den Löwenanteil ausmachen und daher im Folgenden ausführlicher betrachtet werden.

Tabelle 1: Zuweisungen des Bundes an die GRV

Bundeszuweisung	**Ausgaben in Mrd. Euro[1]**
Allgemeiner Bundeszuschuss	40,40
Zusätzlicher Bundeszuschuss	20,01
Erstattung von Aufwendungen aufgrund der Überführung von Zusatz- und Sonderversorgungssystemen in die GRV	2,70
Erstattung von Invalidenrenten und Aufwendungen für Pflichtbeitragszeiten bei Erwerbsunfähigkeit im Beitrittsgebiet	0,11
Beiträge für Kindererziehungszeiten	11,68
Zuschüsse zu den Beiträgen behinderter Menschen	1,10
Summe	**76,00**
[1] Soll-Werte 2012 gemäß Entwurf des Bundeshaushaltsplans	

Quelle: Bundesregierung.

Der allgemeine Bundeszuschuss ist auf 40,4 Mrd. Euro veranschlagt und wird jedes Jahr abhängig von der Entwicklung des Beitragssatzes und der Bruttolöhne und -gehälter festgesetzt.[6] Hinzu kommt der zusätzliche Bundeszuschuss in Höhe von 20 Mrd. Euro, der aus zwei Komponenten besteht. Die erste Komponente bildet der *ursprüngliche* zusätzliche Bundeszuschuss, der zum Jahr 1998 eingeführt und zunächst als Festbetrag veranschlagt wurde. Seit dem Jahr 2000 wird er mit der Veränderungsrate des Umsatzsteueraufkommens jährlich angepasst, wobei die Änderungen der Steuersätze unberücksichtigt bleiben.[7] Die zweite Komponente bildet der *Erhöhungsbetrag*, der zum Jahr 2000 ebenfalls zunächst als fixer Betrag eingeführt wurde. Seit dem Jahr 2004 wird er gemäß der Veränderung der Bruttolöhne und

6 Vgl. § 213 Abs. 1 und 2 sowie § 287e SGB VI. Der allgemeine Bundeszuschuss gliedert sich in einen Bundeszuschuss zur allgemeinen GRV in den alten Bundesländern in Höhe von 31,35 Mrd. Euro sowie in den neuen Bundesländern in Höhe von 8,39 Mrd. Euro.

7 Vgl. § 213 Abs. 3 SGB VI.

-gehälter im vergangenen Jahr im Vergleich zum vorvergangenen Jahr fortgeschrieben.[8]

Ein Bundeszuschuss zur Mitfinanzierung der Ausgaben ist ein originärer Bestandteil der GRV.[9] Seit der Rentenreform 1957 war er zunächst als Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der GRV, die nicht Leistungen der Alterssicherung sind, definiert.[10] Damit hatte er die Funktion, die Ausgaben der GRV für die versicherungsfremden Leistungen mitzufinanzieren. Es gab jedoch weder eine Konkretisierung dieser Ausgaben noch eine strikte Verknüpfung des Bundeszuschusses an ihren genauen Umfang.[11] Seit dem Jahr 1992 wurde die Funktion des Bundeszuschusses umgedeutet. Der *allgemeine* Bundeszuschuss wurde als eine Beteiligung des Bundes an den demografischen Lasten der GRV definiert.[12] Mit ihm soll die Funktions- und Leistungsfähigkeit der GRV unter sich verändernden ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen langfristig sichergestellt werden. Nach Ansicht der Bundesregierung ist die Bevölkerungsalterung eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung, sodass die durch sie bedingten Kosten nicht allein der Versichertengemeinschaft der GRV aufgebürdet werden sollen.[13] Der *zusätzliche* Bundeszuschuss ist hingegen als eine pauschale Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen

8 Vgl. § 213 Abs. 4 und 5 SGB VI.

9 Zur historischen Entwicklung vgl. *C. Sander*, Die Entstehung des Staatszuschusses zur Rentenversicherung und seine Geschichte, in: Deutsche Rentenversicherung, 23. Jahrgang, 1968, S. 371 ff.

10 Vgl. § 1389 Abs. 1 RVO und § 116 AVG.

11 Vgl. *C. Sander*, Die Entstehung des Staatszuschusses zur Rentenversicherung und seine Geschichte, (Fn 9), S. 382; *R. Mörschel*, Die Zuschüsse des Staates zu den gesetzlichen Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten, in: Deutsche Rentenversicherung, 33. Jahrgang, Heft Nr. 6/1978, S. 341.

12 Vgl. *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992), Bundestags-Drucksache 11/4124, S. 193. Vgl. auch *J. van Almsick*, Die Bundesbeteiligung an den Ausgaben der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, in: Die Sozialversicherung, Heft Nr. 1/1990, S. 5 ff.

13 Vgl. *Bundesregierung*, Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft Nr. 10/2004, S. 571 f.

definiert. Allerdings ist diese Definition erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens festgelegt worden. Ausdrückliches Ziel der Zuweisung des zusätzlichen Bundeszuschusses an die GRV war es zunächst, die Arbeitskosten zu senken, indem mit den zusätzlichen Bundesmitteln aus einer Erhöhung des Umsatzsteuersatzes der Beitragssatz zur GRV dauerhaft reduziert wird.[14] Die gleiche Zielsetzung wurde auch bei der Einführung des *Erhöhungsbetrags* verfolgt, der aus dem Aufkommen der Ökosteuer finanziert werden sollte.[15]

Die Bundesregierung betont stets die Multifunktionalität der Bundeszuschüsse. Ihrer Ansicht nach sollen die Bundeszuschüsse drei Funktionen erfüllen: 1. die allgemeine Sicherungsfunktion (allgemeiner Bundeszuschuss zur Stabilisierung der GRV), 2. die Ausgleichsfunktion (zusätzlicher Bundeszuschuss zur pauschalen Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen) und 3. die Entlastungsfunktion (zusätzlicher Bundeszuschuss zur Finanzierung einer dauerhaften Beitragssatzsenkung).[16] Sachgerecht wäre es dagegen, die Bundeszuschüsse *ausschließlich* zur Finanzierung der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen einzusetzen. Damit fällt ihnen einzig die Ausgleichsfunktion zu. Der Einsatz der Bundeszuschüsse zur Erfüllung von Sicherungs- und Entlastungsfunktionen ist dagegen abzulehnen.

Der Einsatz von Bundesmitteln zur Erfüllung der Sicherungsfunktion ist zunächst aus Gründen der Finanzierungsgerechtigkeit verfehlt. Die versicherungsgemäßen Leistungen der GRV sollten

---

14 Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU* und *F.D.P.*, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1999 – RRG 1999), Bundestags-Drucksache 13/8011, S. 51 und 62; *dieselben*, Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung, Bundestags-Drucksache 13/8704, S. 1 und 8.

15 Vgl. *Fraktionen SPD* und *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Entwurf eines Gesetzes zur Sanierung des Bundeshaushalts (Haushaltssanierungsgesetz – HSanG), Bundestags-Drucksache 14/1523, S. 208; *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, Bundestags-Drucksache 14/1668, S. 1.

16 Vgl. *Bundesregierung*, Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen..., (Fn 13), S. 571 f.

nämlich nur denjenigen Personen zugutekommen, die mit ihren vorhergehenden Beitragszahlungen einen Anspruch auf diese Leistungen erworben haben. Steigen die Preise bzw. Kosten dieser Leistungen beispielsweise durch die demografische Entwicklung, müssen diese Steigerungen im System selbst und zwar von der Versichertengemeinschaft finanziert werden. Dagegen wäre es nicht sachgerecht, wenn die Allgemeinheit und damit auch Personen außerhalb der Versichertengemeinschaft solche Preis- bzw. Kostensteigerungen für Leistungen tragen sollten, die ihnen nicht zustehen, sondern nur von einer speziellen Versichertengemeinschaft in Anspruch genommen werden können. Eine derartige Überwälzung von Preis- bzw. Kostensteigerungen auf Dritte verstößt gegen das Äquivalenzprinzip, da damit Personen zur Finanzierung von Leistungen herangezogen werden, auf die sie selbst gar keinen Anspruch haben.[17] Eine Finanzierung der Ausgabensteigerungen bei den versicherungsgemäßen Leistungen der GRV durch allgemeine Bundesmittel ist daher abzulehnen.

Eine Zuweisung von allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes über den Umfang der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen hinaus ist aber auch deshalb abzulehnen, weil dies den bestehenden Eigentumsschutz von Rentenansprüchen aushöhlen würde. Rentenansprüche, die auf eigenen Arbeits- bzw. Beitragsleistungen beruhen, fallen unter den Eigentumsschutz nach Art. 14 Art. 1 GG.[18] Dieser Eigentumsschutz würde bei einer verstärkten und übermäßigen Finanzierung der Rentenleistungen aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes zunehmend seine Wirkung verlieren.[19] Für die Akzeptanz der GRV und den Schutz der

17 So sollten Versicherte, die bereits in anderen Altersversorgungsformen und -systemen mit einem Kapitaldeckungsverfahren auf diese Weise den demografischen Lasten entgegenwirken, nicht noch dadurch belastetet werden, dass sie durch die Bundeszuschüsse auch die demografischen Lasten der Versicherten in der GRV mitfinanzieren.

18 Vgl. BVerfGE 53, 257 ff.; 69, 272, 289; 100, 1, 32.

19 Vgl. *Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung („Rürup-Kommission")*, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 113; *H. Butzer*, Fremdlasten in der Sozialversicherung, Tübingen 2001, S. 639 ff.

Bevölkerung bzw. der Versicherten vor Zugriffen des Staates ist der Eigentumsschutz jedoch von elementarer Bedeutung.[20] Andernfalls besteht große Gefahr, dass die gesetzliche Rente allzu sehr politischen Risiken ausgesetzt und willkürlichen Eingriffen des Staates Vorschub geleistet würde. Ein Eigentumsschutz von Rentenansprüchen kann somit nur in einem beitragsfinanzierten System begründet werden.[21]

Darüber hinaus würde die Möglichkeit zu einer verstärkten Finanzierung aus Haushaltsmitteln des Bundes den politischen Druck verringern, vorhandene Einspar- und Effizienzreserven auf der Ausgabenseite der GRV zu nutzen. Vielmehr würde die Politik auf notwendige, aber unpopuläre Reformschritte verzichten und Finanzierungsengpässe durch stetige Zuweisung von zusätzlichen Bundesmitteln zu lösen versuchen.[22] Wenn hingegen nicht auf zusätzliche Bundesmittel zurückgegriffen werden kann, nimmt der Druck zur Nutzung vorhandener Einsparreserven zu, um drohende Beitragserhöhungen zu vermeiden.

Ebenfalls ist die Entlastungsfunktion des Bundeszuschusses abzulehnen. Grundsätzlich sollte die Entlastung der Beitrags- und Steuerzahler von zu hohen Steuern und Abgaben ein wichtiges politisches Ziel sein. Allerdings kann diese Zielsetzung nicht mit einer kontinuierlichen Zuweisung von zusätzlichen Bundesmitteln an die GRV erreicht werden. Zusätzliche Bundeszuschüsse würden zwar die Möglichkeit zu einer Beitragssatzsenkung und damit zu einer Entlastung der Beitragszahler eröffnen, sie müssten

---

20 Vgl. auch *G. Wagner*, Verlässlichkeit einer höheren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung ist die zentrale Frage, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jahrgang, Heft 5/2006, S. 285.

21 Der *Kronberger Kreis* bezeichnet den Eigentums- und Vertrauensschutz als Ziele „von so hohem Rang und von so überragender Bedeutung für den inneren Frieden einer Gesellschaft, dass sie auch durch noch so wohlgemeinte Reformen nicht nachhaltig beschädigt werden dürfen“. Vgl. *Frankfurter Institut für wirtschaftliche Forschung*, Reform der Alterssicherung, Band 14 der Schriftenreihe, Bad Homburg 1987, S. 24.

22 Vgl. *R. Kroker* und *J. Pimpertz*, Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung versicherungsfremder Sozialabgaben, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jahrgang, Heft 5/2006, S. 289.

jedoch durch den Bund finanziert werden. Sofern dies nicht durch Ausgabenkürzungen im Bundeshaushalt erfolgt, wären Steuererhöhungen oder eine Kreditaufnahme unumgängliche Alternativen. Beide Optionen liefen allerdings auf eine Mehrbelastung der Steuerzahler hinaus, sodass im Ergebnis keine Reduzierung der angestrebten Steuer- und Abgabenbelastung erreicht würde.

Aus den dargelegten Gründen sind beide Bundeszuschüsse, wie auch alle anderen Bundeszuweisungen an die GRV, nicht zur Erfüllung von Sicherungs- und Entlastungszweckecken, sondern ausschließlich zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen zu verwenden.

Von der Gesamtsumme der Bundeszuweisungen in Höhe von rund 76 Mrd. Euro stehen allerdings nur 74,9 Mrd. Euro zur Finanzierung der Fremdleistungen zur Verfügung, weil es sich bei den Zuschüssen zu den Beiträgen behinderter Menschen in Höhe von 1,1 Mrd. Euro um zweckgebundene Beitragszahlungen handelt, die dafür nicht eingesetzt werden können.[23] Den Bundeszuweisungen stehen versicherungsfremde Leistungen der GRV mit einem Ausgabenvolumen in Höhe von 80 Mrd. Euro gegenüber.[24] Insoweit liegt derzeit eine Finanzierungslücke in Höhe von rund 5 Mrd. Euro vor.

Gleichwohl ist eine Erhöhung der Bundesmittel an die GRV abzulehnen, weil zunächst entbehrliche versicherungsfremde Leistun-

---

23 Dagegen können die Bundesmittel in Höhe von 11,68 Mrd. Euro, die als Beiträge für Kindererziehungszeiten deklariert sind, ebenfalls zur Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen verwendet werden. Bei dieser Beitragsübernahme handelt es sich nämlich um keine sachgerechte Finanzierungsweise, weil die Kindererziehungszeiten als versicherungsgemäße Leistungen der GRV angesehen werden können, sodass sie nicht aus allgemeinen Bundesmitteln, sondern aus den Beitragseinnahmen der GRV finanziert werden sollten. Vgl. ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, Schriftenreihe, Heft Nr. 107, Berlin 2011, S. 70 ff.

24 Vgl. ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, (Fn 23).

gen abgebaut werden sollten. Der Zufluss zusätzlicher Bundesmittel würde die Existenz dieser Leistungen legitimieren. Dies würde den Druck auf die Politik einschränken, die entbehrlichen Leistungen abzubauen. Deshalb sollte die Korrektur der Finanzierungsstruktur mit einer strukturellen Bereinigung des Leistungsspektrums einhergehen. Der Gesetzgeber hat zwar bereits in der Vergangenheit den Abbau einiger entbehrlicher Fremdleistungen eingeleitet, sodass diese auf längere Sicht ohnehin auslaufen werden. Darüber hinaus können jedoch weitere Kürzungspotenziale bei entbehrlichen versicherungsfremden Leistungen ausgeschöpft werden.

So sollte erwogen werden, keine neuen Renten nach dem Fremdrentengesetz mehr zu gewähren und sowohl auf die Bewertung von (noch bestehenden) Anrechnungszeiten als auch auf die Höherbewertung der Berufsausbildung zu verzichten. Ebenfalls sollte die Rente nach Mindesteinkommen entfallen. Bei der vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente sollten künftig die belastungsneutralen Rentenabschläge und Rentenzuschläge hinsichtlich ihrer sachgerechten Höhe regelmäßig überprüft werden. Zudem könnte erwogen werden, die Regelaltersgrenze stetig an die Lebenserwartung anzupassen, um Ausgabensteigerungen und damit einhergehende Belastungen der Beitrags- und Steuerzahler zu vermeiden. Der Fürsorgecharakter der Hinterbliebenenrenten könnte ebenfalls gestärkt werden, indem die Bedürftigkeitsprüfung erweitert wird, sodass diese Renten nur noch an tatsächlich Bedürftige gewährt werden. Zudem könnte erwogen werden, die Altersgrenze bei der großen Witwen- und Witwerrente anzuheben und die Regelung zur Rentenabfindung bei Wiederheirat abzuschaffen. Durch eine Vereinheitlichung des Rentenrechts sollte der zurzeit existierende Rentenvorsprung von Versicherten in den neuen Bundesländern abgebaut werden. Schließlich sollte die Regelung zum Wanderungsausgleich ersatzlos gestrichen werden.[25]

25 Vgl. ebenda.

Bei dem vorgeschlagenen Abbau bestimmter versicherungsfremder Leistungen ist jedoch der Bestands- und Vertrauensschutz zu beachten. Daher können die meisten entbehrlichen Leistungen nicht sofort eingestellt, sondern erst auf mittlere und längere Sicht schrittweise reduziert werden. Der Abbau sollte jedoch bald beginnen, um die Beitrags- und Steuerzahler nicht noch länger mit der Finanzierung von ineffizienten und entbehrlichen Leistungen zu belasten.

Das bezifferbare Ausgabenkürzungspotenzial, das zum einen infolge der bereits vom Gesetzgeber eingeleiteten Maßnahmen und zum anderen durch die Umsetzung der Institutsvorschläge langfristig erzielt werden kann, beträgt schätzungsweise 25 Mrd. Euro. Hinzu kommt ein nicht quantifizierbares Ausgabenkürzungspotenzial beim Rentenbezug vor Erreichen der Regelaltersgrenze, den Hinterbliebenenrenten, dem höheren Rentenanspruch in den neuen Bundesländern sowie den anteiligen Krankenversicherungsbeiträgen und Verwaltungs- und Verfahrenskosten.[26] Die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen könnten somit auf mittlere und lange Sicht auf etwa 55 Mrd. Euro reduziert werden.

Bei einer strikten und möglichst gesetzlich zu verankernden Zweckbindung der Bundesmittel[27] an die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen wären dementsprechend Bundeszuweisungen in Höhe von 55 Mrd. Euro statt derzeit 74,9 Mrd. Euro erforderlich. Die Bundeszuweisungen könnten somit auf mittlere und lange Sicht um mindestens 19,9 Mrd. Euro reduziert werden.[28]

---

26 Vgl. ebenda, S. 60 ff.
27 Vgl. ebenda, S. 83 f.
28 Gleichwohl stünden die Bundesmittel dann nicht mehr zur Finanzierung der versicherungsgemäßen Leistungen der GRV zur Verfügung. Mögliche Defizite, die sich infolge steigender Ausgaben für versicherungsgemäße Leistungen über die Beitragseinnahmen hinaus ergeben würden, müssten bei sonst gleich bleibenden Rahmenbedingungen entweder durch eine Reduzierung der Leistungen oder Erhöhung der Beitragseinnahmen ausgeglichen werden.

2.2 Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung

Der Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ist für das Jahr 2012 mit 14 Mrd. Euro veranschlagt. Er wurde zum Jahr 2004 eingeführt und hat die Funktion, die Aufwendungen der GKV für versicherungsfremde Leistungen pauschal abzugelten.[29] Diese Zweckbindung ist grundsätzlich sachgerecht, denn dadurch wird sichergestellt, dass der Bund sich an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen der GKV beteiligt. Die geltende gesetzliche Vorgabe ist allerdings nicht hinreichend. Denn zum einen wird lediglich von einer „pauschalen Abgeltung" gesprochen, was zur Folge hat, dass der Bundeszuschuss nicht genau den Ausgaben der GKV für versicherungsfremde Leistungen entspricht. Zum anderen fehlt im Gesetz bisher eine Definition der versicherungsfremden Leistungen. Diese Ungenauigkeiten sollten beseitigt werden, indem der Bundeszuschuss strikt an den Umfang dieser Fremdleistungen gekoppelt und der Begriff der versicherungsfremden Leistungen im Gesetz definiert wird.[30]

Die bezifferbaren Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen in der GKV betragen schätzungsweise 3,85 Mrd. Euro. Hiervon können Einsparungen von mindestens 0,2 Mrd. Euro bei Schutzimpfungen gegen Krankheiten, deren Ansteckungswahrscheinlichkeit lediglich bei bestimmten Berufsgruppen gegeben ist, sowie bei der betrieblichen Gesundheitsförderung erzielt werden, indem die Kosten für die Inanspruchnahme dieser Leistungen künftig von den betroffenen Arbeitgebern selbst getragen werden.[31] Damit verbliebe für die GKV ein Ausgleichsanspruch gegenüber dem Bund in Höhe von 3,65 Mrd. Euro. Der derzeitige

29 Vgl. § 221 Abs. 1 SGB V.

30 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Schriftenreihe, Heft Nr. 106, Berlin 2010, S. 79 ff.

31 Vgl. ebenda, S. 27 ff. Vgl. auch *D. Fichte* und *O. Schulemann*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jahrgang, Heft 10/2009, S. 677 f.

Bundeszuschuss in Höhe von 14 Mrd. Euro wäre demnach um rund 10 Mrd. Euro zu hoch bemessen und könnte bei einer strikten Koppelung an den Umfang der versicherungsfremden Leistung um eben diesen Betrag gekürzt werden.

Gleichwohl wäre bei einer solchen Kürzung des Bundeszuschusses keine entsprechende Anhebung des allgemeinen Beitragssatzes zur GKV erforderlich, weil Kompensationsmöglichkeiten durch einen Abbau versicherungsfremder Komponenten auf der Einnahmeseite der GKV bestehen. Dies betrifft die vollständige Beitragsbefreiung bestimmter Personengruppen, wie die mitversicherten Ehegatten und Lebenspartnern sowie die Bezieher von Mutterschafts- und Elterngeld. Die genannten Personengruppen erhalten nämlich einen Krankenversicherungsschutz und dürfen Leistungen der GKV in Anspruch nehmen, obwohl sie gar keinen Beitrag entrichten. Die Beitragsfreiheit dieser Versichertengruppen ist – anders als die Beitragsfreiheit von Kindern[32] – folglich als versicherungsfremd zu beurteilen.[33]

Eine Finanzierung der versicherungsfremden Beitragsfreiheit aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates ist grundsätzlich nicht sachgerecht, weil die Beitragsfreiheit selbst nicht gerechtfertigt ist. Bei der beitragsfreien Mitversicherung wird den betroffenen Personen nämlich pauschal Hilfsbedürftigkeit unterstellt und ihnen deshalb ein unentgeltlicher Versicherungsschutz zugestanden. Das gesamte Haushaltseinkommen der Ehegemeinschaft oder Lebenspartnerschaft, das als Indikator für ihre Leistungsfähigkeit herangezogen werden kann, bleibt bei dieser Unterstellung unberücksichtigt. Die Gewährung einer staatlich finanzierten Fürsorgeleistung ohne eine genaue Bedürftigkeitsprüfung ist jedoch nicht zielführend und widerspricht dem für die Soziale Marktwirtschaft

32 Zur ausführlichen Begründung vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, (Fn 30), S. 75 ff.

33 Vgl. ebenda, S. 63 ff.

maßgeblichen Subsidiaritätsprinzip. Wird nämlich allen beitragsfrei gestellten Personengruppen ohne regelmäßiges Einkommen pauschal Hilfsbedürftigkeit unterstellt, kommen auch solche Haushaltsgemeinschaften in den Genuss eines unentgeltlichen Krankenversicherungsschutzes, deren Haushaltseinkommen relativ hoch ist, weshalb sie aufgrund ihrer ausreichenden Leistungsfähigkeit auf Fürsorgeleistungen des Staates gar nicht angewiesen sind. In Anlehnung an das Subsidiaritätsprinzip sollten staatliche Transferleistungen deshalb nur dann gewährt werden, wenn die Eigenmittel der Ehegemeinschaften und Lebenspartnerschaften nicht ausreichen, um die Kosten eines Krankenversicherungsschutzes selbst zu tragen.

Da eine uneingeschränkte Finanzierung der versicherungsfremden Komponenten auf der Einnahmeseite der GKV aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates nicht gerechtfertigt erscheint, ist eine Rückführung der Beitragsfreiheit in Erwägung zu ziehen. Dies könnte dadurch geschehen, dass von den bisher beitragsfrei mitversicherten Personengruppen ein eigener Mindestbeitrag erhoben würde. Je nach Höhe eines solchen Mindestbeitrags könnte die GKV aus seiner Erhebung allein von den bisher beitragsfrei mitversicherten Ehegatten und Lebenspartnern Mehreinnahmen von bis zu 13 Mrd. Euro erzielen.[34] Hinzu kämen nicht bezifferte Mehreinnahmen durch eine Beitragserhebung von den Beziehern von Mutterschafts- und Elterngeld. Falls ein solcher Mindestbeitrag eingeführt würde, sollten die daraus resultierenden Mehreinnahmen der GKV zur Finanzierung der Mindereinnahmen verwendet werden, die durch die gebotene Reduzierung des Bundeszuschusses entstehen würden. Darüber hinausgehende Mehreinnahmen wären für die Senkung des allgemeinen Beitragssatzes zur GKV zu verwenden.

34 Vgl. ebenda, S. 73.

2.3 Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung

Der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung (ALV) war bis zum Jahr 2006 als ein Defizitausgleich definiert. Eine explizite Bindung des Bundeszuschusses an bestimmte Leistungen gab es nicht. Damit verfehlte er seine sachgerechte Funktion, die Ausgaben der ALV für die versicherungsfremden Leistungen zu finanzieren. Seit dem Jahr 2007 ist der Bundeszuschuss nicht mehr als Defizitausgleich festgelegt. Vielmehr überweist der Bund jährlich Mittel aus dem Aufkommen der Umsatzsteuer an die ALV als Beteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung.[35] Aber auch diese neue Regelung 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. Für das Jahr 2012 ist der Bundeszuschuss mit rund 7,2 Mrd. Euro veranschlagt.

Der Bundeszuschuss an die ALV muss jedoch um den Eingliederungsbeitrag der ALV bereinigt werden.[36] Mit dem Eingliederungsbeitrag entzieht der Bund der ALV im selben Jahr Mittel in Höhe von rund 4,2 Mrd. Euro. Damit betragen die *effektiven* Bundeszuweisungen an die ALV lediglich 3 Mrd. Euro.

Demgegenüber stehen versicherungsfremde Leistungen der ALV in Höhe von schätzungsweise 12,5 Mrd. Euro.[37] Mehr als die Hälfte dieses Ausgabenvolumens kann jedoch abgebaut werden, indem entbehrliche Fremdleistungen entfallen. So erscheint es

---

35 Vgl. § 363 Abs. 1 SGB III.

36 Zum Eingliederungsbeitrag siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, Schriftenreihe, Heft Nr. 104, Berlin 2008, S. 66 ff.; *D. Fichte* und *L. Schemmel*, Systemwidriger Eingliederungsbeitrag in der Arbeitslosenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jahrgang, Heft 12/2009, S. 821 ff.

37 Zu den einzelnen versicherungsfremden Leistungen siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 36); *dasselbe*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Schriftenreihe, Heft Nr. 96, Wiesbaden 2002.

beispielsweise vertretbar, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf einheitlich zwölf Monate zu begrenzen und das höhere Arbeitslosengeld an Empfänger mit Kindern auf das Normalniveau zu kürzen. Zudem sollten ineffiziente Arbeitsförderungsmaßnahmen entfallen.[38] Bei einem konsequenten Abbau der entbehrlichen versicherungsfremden Leistungen würden zunächst Fremdleistungen in Höhe von rund 6 Mrd. Euro übrigbleiben, die sachgerecht aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes finanziert werden sollten.[39] Der für das Jahr 2012 geplante Bundeszuschuss von 7,2 Mrd. Euro könnte somit um 1,2 Mrd. Euro reduziert werden.

Allerdings ist beabsichtigt, den Bundeszuschuss bis zum Jahr 2014 schrittweise auf rund 4 Mrd. Euro zu reduzieren.[40] Bei einem konstant bleibenden Eingliederungsbeitrag in Höhe von 4,2 Mrd. Euro würde der effektive Bundeszuschuss dann allerdings einen negativen Wert von -0,2 Mrd. Euro annehmen. Damit würde faktisch die ALV den Bund subventionieren.

Um eine sachgerechte Finanzierung der ALV sicherzustellen, sollten jedoch auch in diesem Sozialversicherungszweig die Bundeszuweisungen an die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen gekoppelt werden. Zudem sollte der systemwidrige Eingliederungsbeitrag abgeschafft werden. Bei einem Abbau entbehrlicher Fremdleisten hätte die ALV einen Erstattungsanspruch gegen den Bund in Höhe von 6 Mrd. Euro. Somit könnte der Bundeszuschuss im Jahr 2012 – wie bereits oben erwähnt – um 1,2 Mrd. Euro ge-

---

38 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 36), S. 31 ff.

39 Vgl. ebenda, S. 39 ff.

40 Vgl. *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen, Bundesrats-Drucksache 452/11, S. 2. Dieses Vorhaben ist auf einen politischen Kompromiss im Vermittlungsausschuss zu Änderungen in der Grundsicherung zurückzuführen. Im Rahmen dessen hat sich der Bund dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2014 die gesamten Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu übernehmen, die bisher von den Kommunen finanziert werden. Zur Finanzierung der Mehrausgaben soll der Bundeszuschuss zurückgeführt werden.

senkt werden.[41] Dieses Reduzierungspotenzial würde jedoch bei Beibehaltung des Abbaupfades beim Bundeszuschuss zur ALV und bei einem konstanten Ausgabenvolumen der unentbehrlichen versicherungsfremden Leistungen in der ALV in den Folgejahren nicht mehr bestehen.

2.4 Zusammenfassung des Reduzierungspotenzials

Bundeszuweisungen an die Sozialversicherungen sollten an deren Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen bemessen werden. Hierzu sollten sie ausdrücklich als „Erstattung der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen" gesetzlich verankert werden. Zudem ist es erforderlich, den Begriff der versicherungsfremden Leistungen in der GRV zu definieren und entsprechende Leistungen im Gesetz zu benennen. Bei einem konsequenten Abbau entbehrlicher versicherungsfremder Leistungen könnten die zweckgebundenen Bundesmittel für die dann noch verbleibenden Fremdleistungen deutlich reduziert werden. Das gesamte bezifferbare Kürzungspotenzial, das auf diese Weise erzielt werden kann, beläuft sich auf rund 31,5 Mrd. Euro (siehe *Tabelle 2*).

41 Rechnet man allerdings die Mindereinnahme des Bundes infolge der Abschaffung des Eingliederungsbeitrags gegen, würde der Bund um 3 Mrd. Euro belastet. Diese Mindereinnahme kann allerdings mit den im Rahmen dieser Ausarbeitung vorgeschlagenen Ausgabenkürzungen gegenfinanziert werden.

Tabelle 2: Reduzierungspotenzial bei Bundeszuweisungen an die Sozialversicherungen

Ausgabenposition	Ausgaben in Mrd. Euro	
	gesamt[1]	*davon abbaubar*
Bundeszuweisungen zur Gesetzlichen Rentenversicherung	76,0	19,9
Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung	14,0	10,4
Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung	7,2	1,2[2]
Summe	**97,2**	**31,5**

[1] Soll-Werte 2012 gemäß Entwurf des Bundeshaushaltsplans
[2] Reduzierungspotenzial nur in 2012; bei gleichzeitiger Abschaffung des Eingliederungsbeitrags ergibt sich eine Belastung des Bundeshaushalts um 3 Mrd. Euro, siehe Fn 41

Quelle: Bundesregierung, eigene Ermittlungen.

3. Arbeitsförderung

Neben der ALV finanziert auch der Bund zahlreiche Arbeitsförderungsmaßnahmen. Während sich die von der ALV finanzierten Maßnahmen in der Regel an die dort versicherten Arbeitslosengeldempfänger richten, werden die vom Bund finanzierten Maßnahmen den Empfängern von Grundsicherungsleistungen gewährt. Die Ausgaben des Bundes für die sogenannten Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sind für das Jahr 2012 mit insgesamt 4,4 Mrd. Euro veranschlagt.

Mit den vom Bund finanzierten Arbeitsförderungsmaßnahmen wird maßgeblich das Ziel verfolgt, erwerbsfähige Arbeitslose in den Arbeitsmarkt (wieder)einzugliedern bzw. ihre Wiedereingliederungschancen zu erhöhen. Die Maßnahmen setzen also erst dann an, wenn Arbeitslosigkeit bereits entstanden ist. In der Sozialen Marktwirtschaft sollte jedoch vorrangiges Ziel sein, die Entstehung von Arbeitslosigkeit durch adäquate Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt, aber auch beispielsweise durch gezielte Bildungs- und Sozialpolitik, im Vorhinein zu verhindern. Dieses Ziel wird in Deutschland seit Jahrzehnten verfehlt. Die Gründe für Arbeitslosigkeit sind mithin auch bei falschen Weichenstellungen in den erwähnten Bereichen zu suchen. So tragen eine verfehlte Tariflohnpolitik, institutionelle Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt, eine mangelnde Qualifikation, überhöhte Sozialtransfers und hohe Lohnzusatzkosten maßgeblich zur Arbeitslosigkeit bei.[42] Mit Arbeitsförderungsmaßnahmen wird jedoch nicht an diesen Ursachen angesetzt, um so den derzeit falsch ausgerichteten Ordnungsrahmen zu korrigieren, sondern lediglich der Versuch unternommen, die durch die verfehlten Rahmenbedingungen entstanden Symp-

42 Vgl. bspw. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1994/95, Bundesrat-Drucksache 1037/94, Tz. 415 ff.; *K. F. Zimmermann, H. Hinte* und *A. Thalmeier*, Ursachen und Wege zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, IZA Research Report No. 1, Bonn 1999.

tome zu beseitigen. Beispielsweise wird mit Qualifizierungsmaßnahmen versucht, ein Qualifikationsdefizit von Arbeitslosen zu beseitigen, das bereits in der Ausbildungsphase entstanden ist. Bei den Arbeitsförderungsmaßnahmen handelt es sich somit um nachgelagerte prozesspolitische Maßnahmen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit, die unter den gegebenen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen entstanden ist.

Zu den Arbeitsförderungsmaßnahmen des Bundes gehören sodann zahlreiche Qualifizierungs- und Eingliederungsinstrumente. Darunter sind vor allem diejenigen Instrumente quantitativ bedeutend, die an Arbeitgeber – meist als Zuschüsse zu den Lohnkosten – gewährt werden. Gegen derartige Lohnkostenzuschüsse spricht im Allgemeinen, dass der Staat auf diese Weise in die Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt eingreift und dadurch bestimmte Beschäftigungsverhältnisse verbilligt.[43] Dadurch können grundsätzlich unerwünschte Wettbewerbsverzerrungen sowohl bei den Arbeitsnachfragern als auch bei den Arbeitsanbietern ausgelöst werden, die nicht von den Subventionen profitieren. Zudem besteht bei allen Arbeitsförderungsmaßnahmen die Gefahr von Mitnahme- und Substitutionseffekten. Von Mitnahmeeffekten spricht man, wenn die Beschäftigungsverhältnisse auch ohne staatliche Förderung entstanden wären. Substitutionseffekte entstehen hingegen dann, wenn durch subventionierte Arbeitsplätze reguläre Beschäftigungsverhältnisse ersetzt werden. Daher sind Arbeitsförderungsmaßnahmen nur dann als unschädlich zu bewerten, wenn solche negativen Effekte ausbleiben.

Darüber hinaus sind Arbeitsförderungsmaßnahmen nur dann als wirksam zu beurteilen, wenn sie dazu beitragen, die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen nachweislich zu erhöhen. Die Maßnahmenwirksamkeit ist vor allem aus Sicht der Teil-

43 Zur Inzidenz von Lohnkostenzuschüssen vgl. kurz *R. Schöb* und *J. Weimann*, Kombilohn und Mindestlohn: Das kleine Steuerüberwälzungseinmaleins, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jahrgang, Heft 2/2006, S. 102 ff.

nehmer relevant. Jegliche Arbeitsförderungsmaßnahmen haben nämlich unmittelbar den Nachteil des Einbindungseffekts. Die Teilnehmer reduzieren während der Maßnahmendauer ihre Suche nach einer ungeförderten Beschäftigung und damit ihre Wiedereingliederungschancen. Diese Reaktion kann nur aufgewogen werden, wenn die Maßnahme selbst zu einer Erhöhung der mittel- und längerfristigen Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit beiträgt und dieser positive Effekt den Einbindungseffekt überlagert. Daher ist eine Wirkungsanalyse der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auch und vor allem im Interesse der Geförderten, weil eine Teilnahme an unwirksamen Maßnahmen ansonsten einer zeitverschwenderischen Beschäftigungsmaßnahme gleich käme.

Aus Steuerzahlersicht ist indes die alleinige Wirksamkeit von Maßnahmen, also der Effekt auf die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen, noch kein ausreichender Beurteilungsmaßstab. Vielmehr müssen bei der Bewertung auch die fiskalischen Nutzen und Kosten im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse berücksichtigt werden. Denn es kann durchaus vorkommen, dass eine Maßnahme zwar arbeitsmarktpolitisch wirksam ist, ihr Nutzen jedoch durch hohe Maßnahmenkosten aufgewogen wird.[44] Die Entlastung für Staat bzw. Steuerzahler, beispielsweise durch geringere Unterstützungszahlungen und höhere Steuereinnahmen infolge einer Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt, sollte aber höher sein als die Belastung durch die Maßnahmenkosten. Daher sollten ausschließlich kosteneffiziente Maßnahmen angeboten werden. Andernfalls werden öffentliche Gelder fehlgeleitet und damit die Steuerzahler unverhältnismäßig belastet.

Die Wirksamkeit und Effizienz der Arbeitsförderungsmaßnahmen wird im Rahmen einer Wirkungsforschung gemessen. Die Aussa-

---

44 So wird darauf hingewiesen, dass nicht selten die wirksamsten Instrumente zugleich die teuersten sind. Vgl. *R. Konle-Seidl*, Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik – Lessons learned, in: *C. Brinkmann, S. Koch* und *H. G. Mendius*, Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung?, Nürnberg 2006, S. 343.

gekraft von entsprechenden Evaluationsstudien ist jedoch meistens eingeschränkt ist, sodass die Ergebnisse mit gewisser Vorsicht zu betrachten sind. Die Wirkungsforschung ist nämlich auf verlässliche Daten angewiesen, die nicht immer verfügbar sind. Des Weiteren beschränken sich Evaluationsstudien auf einen relativ kurzen Zeitraum, sodass die längerfristigen Wirkungen der untersuchten Maßnahmen unbekannt bleiben.[45] Im Rahmen der Wirkungsforschung wird außerdem nur selten eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt, sodass zwar die Wirksamkeit, jedoch nicht die Effizienz von Arbeitsförderungsmaßnahmen ermittelt werden kann. Eine Kosten-Nutzen-Analyse stößt nämlich auf gewisse Probleme, da zum einen nicht alle Kosten und Nutzen erfasst werden können und die Analyse sich – wie bereits oben erwähnt – nur auf einen relativ kurzen Zeitraum beschränkt. Sofern Ergebnisse zur Kosteneffizienz fehlen, kann also lediglich die Wirksamkeit zur Bewertung der einzelnen Maßnahmen herangezogen werden. In diesem Fall sollte aber der positive Wiedereingliederungseffekt ausreichend hoch sein, um auch von einer Kosteneffizienz ausgehen zu können. Trotz der begrenzten Aussagekraft der Wirkungsforschung soll bei der folgenden Beurteilung der Arbeitsförderungsmaßnahmen behelfsweise auf vorliegende Evaluationsergebnisse zurückgegriffen werden, da es ansonsten keine anderen belastbaren Erkenntnisse über die Wirkung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gibt.[46]

---

45 Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)* und *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)*, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, Berlin 2011, S. 4 ff.

46 Trotz zahlreicher Evaluationsstudien zum arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium sind einige Arbeitsförderungsmaßnahmen bisher überhaupt noch nicht überprüft worden, weshalb deren Wirkungen unbekannt sind. Dies gilt beispielsweise für die speziell an jüngere Arbeitslose und behinderte Personen gerichteten Maßnahmen. Vgl. zum Stand der Wirkungsforschung *BMAS* und *IAB*, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, (Fn 45); *IAB*, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht Nr. 2/2008, Nürnberg 2008.

3.1 Arbeitsgelegenheiten

Den größten Ausgabenposten unter den vom Bund finanzierten Arbeitsförderungsmaßnahmen stellen die Arbeitsgelegenheiten dar. Bei ihnen handelt es sich um Instrumente, die grundsätzlich anderen Arbeitsförderungsmaßnahmen nachgelagert sind. Sie sind deshalb vor allem an schwer vermittelbare Arbeitslose gerichtet und werden in zwei Varianten gewährt: der Mehraufwands- und der Entgeltvariante.[47]

Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (sogenannte *Ein-Euro-Jobs*) werden unter der Voraussetzung gefördert, dass sie zusätzlich und gemeinnützig sind. Die geförderten Arbeitslosen erhalten kein Arbeitsentgelt, sondern lediglich eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von ein bis zwei Euro/Stunde zusätzlich zum Arbeitslosengeld II. Der Träger der Maßnahme erhält darüber hinaus eine Maßnahmenkostenpauschale. Im Jahr 2011 werden für solche Arbeitsgelegenheiten schätzungsweise rund 600 Mio. Euro ausgegeben.[48]

Vorliegende Evaluationsstudien deuten auf die mangelnde Wirksamkeit der Ein-Euro-Jobs hin. Die Arbeitsgelegenheiten führen nicht zu einer spürbaren Erhöhung der Wiedereingliederungschancen der geförderten Arbeitslosen.[49] Dem könnte zwar entgegenhal-

---

47 Vgl. § 16d SGB II.

48 Bei den in dieser Ausarbeitung angegebenen Ausgaben für die Arbeitsförderungsmaßnahmen handelt es sich um hochgerechnete voraussichtliche Ausgaben im Jahr 2011 auf Basis von Angaben zum bisherigen Ausgabenvolumen gemäß Statistiken der *Bundesagentur für Arbeit*, abrufbar im Internet unter *http://statistik.arbeitsagentur.de*, Abrufdatum: 18.10.2011.

49 Vgl. *A. Kettner* und *M. Rebien*, Soziale Arbeitsgelegenheiten: Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, IAB-Forschungsbericht Nr. 2/2007, Nürnberg 2007; *K. Hohmeyer* und *J. Wolff*, A fistful of Euros: Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt?, IAB-Discussion-Paper No. 32/2007, Nürnberg 2007; *K. Hohmeyer*, Effectiveness of One-Euro-Jobs, IAB-Discussion-Paper No. 20/2009, Nürnberg 2009; *S. L. Thomsen* und *T. Walter*, Temporary Extra Jobs for Immigrants: Merging Lane to Employment or Dead-End Road in Welfare?, ZEW-Discussion-Paper No. 10-027, Mannheim 2010.

ten werden, dass mit den Ein-Euro-Jobs nicht die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt gefördert, sondern lediglich die Arbeitsbereitschaft der Langzeitarbeitslosen getestet werden soll. Doch auch dann, wenn dieses Ziel im Vordergrund stehen sollte, ist das Instrument als schädlich zu beurteilen. Durch den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten entstehen nämlich Substitutionseffekte, indem Ein-Euro-Jobs reguläre Beschäftigungsverhältnisse verdrängen.[50] Auch der *Bundesrechnungshof* hat auf die Substitutionseffekte und die Wirkungslosigkeit der Ein-Euro-Jobs hingewiesen. Er stellte außerdem erhebliche Mängel bei der Bewilligung der Maßnahmen fest, da beispielsweise häufig die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt wurden.[51]

Aufgrund dieser Mängel und Nachteile sollten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante abgeschafft werden. Die Bundesregierung hält zwar bisher an den Ein-Euro-Jobs fest, beabsichtigt jedoch, gewisse Änderungen an ihrer Ausgestaltung vorzunehmen. Hierzu soll die Wettbewerbsneutralität als Voraussetzung für die Bewilligung von Arbeitsgelegenheiten explizit gesetzlich verankert werden, wonach Ein-Euro-Jobs die Wirtschaft nicht beeinträchtigen und ungeförderte Beschäftigungsverhältnisse nicht verdrängen dürfen. Zudem sollen die Maßnahmenkostenpauschalen in begrenzter Höhe gesetzlich festgesetzt werden.[52] Diese Änderungen können zwar zu einer Einschränkung des Einsatzes der Arbeitsgelegenheiten und damit zu einer begrenzten Reduzierung der öffentlichen Ausgaben beitragen, sie werden die negativen Auswirkungen der Ein-Euro-Jobs jedoch nicht gänzlich beseitigen können. Daher sollte stattdessen ihre vollständige Abschaffung in Erwägung gezogen werden.

---

50 Vgl. *C. Hohendanner*, Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, IAB Discussion Paper No. 8/2007, Nürnberg 2007; *A. Kettner* und *M. Rebien*, Soziale Arbeitsgelegenheiten, (Fn 49).

51 Vgl. *Bundesrechnungshof*, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende, S. 17 ff.

52 Vgl. *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, Bundestags-Drucksache 17/6277, S. 137 und 241 f.

Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante unterscheiden sich von denen in der Mehraufwandsvariante dadurch, dass sie weder zusätzlich noch im öffentlichen Interesse sein müssen; sie dürfen also in privatwirtschaftlichen Unternehmen geschaffen werden. Bei dieser Art von Arbeitsgelegenheiten handelt es sich um sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse, bei denen die geförderten Personen einen Arbeitslohn erhalten, der mit bis zu 1.300 Euro/Monat bezuschusst wird. Sie können bis zu 36 Monate gefördert werden.[53] Die Ausgaben für dieses Instrument werden im Jahr 2011 voraussichtlich rund 300 Mio. Euro betragen.

Der besondere Mangel der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante besteht analog zur Kritik an den Beschäftigungszuschüssen[54] darin, dass sie über eine relativ lange Zeit gefördert werden und dadurch die Abhängigkeit der Geförderten von staatlichen Transfers zementiert wird. Ebenfalls können durch die Arbeitsgelegenheiten Fehlanreize für Arbeitslose entstehen, sich als schwer vermittelbar einstufen zu lassen, um auf diese Weise ihr Transfereinkommen zu erhöhen.

Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante wurden noch nicht intensiv evaluiert. Eine erste Studie hat jedoch auf die Zielungenauigkeit des Instruments hingewiesen,[55] während eine weitere Wirkungsanalyse für die meisten Teilnehmer lediglich leicht positive Eingliederungseffekte festgestellt hat.[56] Diese Ergebnisse lassen darauf schließen, dass die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante weder ein ausreichend wirksames noch ein kosteneffizientes Instrument zur Eingliederung von Arbeitslosen sind. Daher sollte

---

53 Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, SGB II – Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II, Stand: Juli 2009, S. 26 f.

54 Siehe Abschnitt 3.2.

55 Vgl. *K. Hohmeyer, C. Schöll* und *J. Wolff*, Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante: Viele Zielgruppen werden noch vernachlässigt, IAB-Forschungsbericht Nr. 22/2006, Nürnberg 2006.

56 Vgl. *K. Hohmeyer* und *J. Wolff*, Direct job creation revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage?, IAB-Discussion Paper No. 21/2010, Nürnberg 2010.

erwogen werden, sie abzuschaffen. Zumindest sollte ihr Volumen deutlich begrenzt und das Instrument vor einem weiteren flächendeckenden Einsatz gründlich erprobt werden.

Bei einer vollständigen Abschaffung der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante würde jedoch nicht das gesamte Ausgabenvolumen von rund 300 Mio. Euro eingespart, da die Teilnehmer an dieser Arbeitsförderungsmaßnahme stattdessen das Arbeitslosengeld II beanspruchen könnten, sofern sie nicht in eine ungeförderte Beschäftigung vermittelt würden. Gleichwohl wären die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II tendenziell niedriger als für die Förderung der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Das tatsächlich erzielbare Einsparpotenzial wird daher behelfsweise mit 50 % der Gesamtausgaben, also rund 150 Mio. Euro, beziffert.

3.2 Beschäftigungs- und Eingliederungszuschüsse

Ähnlich wie bei den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante galt für die Inanspruchnahme von *Beschäftigungszuschüssen* ursprünglich die Voraussetzung, dass sie zusätzlich und gemeinnützig sein müssen. Mittlerweile stehen sie aber auch privatwirtschaftlichen Unternehmen offen, sodass die genannten Kriterien weggefallen sind und die Beschäftigungszuschüsse den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante ähneln. Mit Beschäftigungszuschüssen werden nämlich ebenfalls sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse gefördert, wobei die Lohnkosten der Arbeitgeber bis zu 75 % übernommen werden.[57] Die Förderdauer beträgt bis zu zwei Jahre, jedoch kann der Beschäftigungszuschuss auch unbefristet gewährt werden, wenn eine ungeförderte Beschäftigung in den folgenden zwei Jahren nicht möglich erscheint. Die Ausgaben für Beschäftigungszuschüsse werden im Jahr 2011 voraussichtlich bei rund 200 Mio. Euro liegen.

57 Vgl. § 16e SGB II.

Eine grundsätzliche Kritik gilt insbesondere den unbefristeten Beschäftigungszuschüssen. Da mit Beschäftigungszuschüssen die besonders schwer vermittelbaren Arbeitslosen gefördert werden und diese Personengruppe aufgrund der Teilnahme an einer solchen Maßnahme von vornherein von der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ausgeschlossen wird, wird die Abhängigkeit von staatlichen Transfers dauerhaft zementiert. Darüber hinaus kann eine solche Maßnahme für Arbeitslose finanziell attraktiver sein als der reine Grundsicherungsbezug, weshalb ein Fehlanreiz für Arbeitslose besteht, sich als besonders schwer vermittelbar einstufen zu lassen.[58] Zwar würden die Arbeitslosen dann aus dem Grundsicherungsbezug in ein Arbeitsverhältnis wechseln, was grundsätzlich erstrebenswert ist, jedoch wäre diese Beschäftigung hoch subventioniert und aus Sicht der Steuerzahler teurer als der reine Grundsicherungsbezug.

Die bisher bekannten Ergebnisse von Evaluationsstudien zeigen keine positiven Eingliederungseffekte. Zudem wird auf die Zielungenauigkeit der Maßnahmen bzw. Fehlallokation der Teilnehmer hingewiesen.[59] Da die Beschäftigungszuschüsse den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante ähneln, dürften die endgültigen Ergebnisse ähnlich ausfallen. Daher erscheinen auch die Eingliederungszuschüsse grundsätzlich entbehrlich; zumindest sollten sie aber eingeschränkt werden.

Es erscheint ohnehin äußerst fragwürdig, warum mit den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und den Beschäftigungszuschüssen zwei sehr ähnliche arbeitsmarktpolitische Instrumente existieren. Dies hat mittlerweile auch die Bundesregierung eingesehen und plant nun, beide Maßnahmen zu einem Instrument

58 Vgl. *B. Scharnagel*, Schwarz-rote Halbzeitbilanz: Reformtief im Konjunkturhoch, Köln 2007, S. 15.

59 Vgl. *BMAS* und *IAB*, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, (Fn 45), S. 28 f.; *S. Koch, M. Kvasnicka* und *J. Wolff*, Beschäftigungszuschuss im SGB II: Ein neues Instrument als Ultima Ratio, IAB-Kurzbericht Nr. 2/2010, Nürnberg 2010.

zusammenzufassen. Das neue Instrument soll sowohl hinsichtlich seiner Dauer als auch hinsichtlich seiner Ausgaben eingeschränkt werden. Damit werden bereits Schritte in die richtige Richtung eingeleitet. Trotzdem wäre es konsequenter gewesen, die Beschäftigungszuschüsse nicht mehr anzubieten, solange der Nachweis von positiven Eingliederungseffekten fehlt. Das neue Instrument hätte zunächst in Pilotprojekten erprobt und nur bei deutlichen positiven Wirkungen flächendeckend angeboten werden sollen.

Analog zur Schätzung des Einsparpotenzials bei den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante wird auch bei den Beschäftigungszuschüssen ein Einsparvolumen von 50 % der Gesamtausgaben, also rund 100 Mio. Euro, angenommen.[60]

Eingliederungszuschüsse sind Zuschüsse zu den Lohnkosten der Arbeitgeber in Höhe von bis zu 50 %. Sie werden in der Regel für die Dauer von einem Jahr gewährt. Ältere und behinderte Personen können auch höhere Zuschüsse mit einer längeren Dauer beanspruchen.[61] Im Jahr 2011 werden die Ausgaben des Bundes für solche Zuschüsse schätzungsweise rund 400 Mio. Euro betragen.

Eingliederungszuschüsse gelten gemäß vorliegender Evaluationsstudien grundsätzlich als die wirksamste Arbeitsförderungsmaßnahme, denn sie können dazu beitragen, die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen merklich zu erhöhen. Jedoch wird in den bisher vorliegenden Untersuchungen auch auf die Gefahr von Mitnahmeeffekten hingewiesen, die die Wirksamkeit dieses Instruments schmälern.[62] Mitnahmeeffekte wird man bei keiner

60 Vgl. Abschnitt 3.1, S. 31.

61 Vgl. § 217 ff., 421f, 421p SGB III.

62 Vgl. *BMAS* und *IAB*, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, (Fn 45), S. 18 ff.; *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 2005; *B. Boockmann et al.*, Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among the Elderly?, ZEW Discussion Paper No. 07-001, Mannheim 2007.

Arbeitsförderungsmaßnahme vollständig verhindern können. Dennoch sollte das Ziel eines effizienten Instrumenteneinsatzes sein, die Eingliederungszuschüsse möglichst gezielt zu vergeben, damit Mitnahmeeffekte begrenzt werden können. Eine Begrenzung der Förderhöhe und -dauer kann ebenfalls dazu beitragen. Auf diese Weise sollte es möglich sein, auch in diesem Bereich Einsparungen in einer nicht bezifferbaren Höhe zu erzielen.

3.3 Weitere Arbeitsförderungsmaßnahmen

Neben den Lohnkostenzuschüssen ist die *Förderung der beruflichen Weiterbildung* eine gewichtige Ausgabenposition unter den Arbeitsförderungsmaßnahmen. Die Ausgaben für dieses arbeitsmarktpolitische Instrument werden im Jahr 2011 bei schätzungsweise rund 600 Mio. Euro liegen. Die Förderung der Weiterbildung umfasst hauptsächlich die Übernahme von Lehrgangs- und Fahrtkosten, aber auch Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung sowie Kinderbetreuungskosten.[63]

Gegen die Gewährung von solchen Qualifizierungssubventionen spricht zunächst einmal die Tatsache, dass es nur schwer absehbar ist, ob eine Qualifizierung beispielsweise in einem anderen als dem bisher gelernten bzw. ausgeübten Beruf dazu beitragen kann, die Arbeitslosigkeit zu beenden. Gleiches gilt für die Weiterbildungen im gleichen Beruf. Die Arbeitsagentur verfügt nämlich nicht über die notwendigen Informationen zur Entwicklung der Arbeitsmarktchancen in unterschiedlichen Berufssparten und kann daher nicht hinreichend beurteilen, welche Qualifizierung für den Einzelnen effektiv wäre.

Evaluationsstudien zur Weiterbildungsförderung kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Für bestimmte Personengruppen ergeben sich positive Eingliederungseffekte, für andere sind sie

63 Vgl. §§ 79 ff. SGB III.

dagegen negativ. Zudem scheinen kürzere Maßnahmen wirksamer zu sein als längere. Die Kosteneffizienz ist, soweit sie festgestellt werden kann, weitgehend negativ.[64] Die Förderung der beruflichen Weiterbildung sollte daher in Anlehnung an vorliegende Evaluationsergebnisse lediglich auf die nachweisbar effizienten Qualifizierungsmaßnahmen sowie nur auf ausgewählte Personengruppen konzentriert werden. Auf diese Weise könnten Einsparungen in einer nicht quantifizierbaren Höhe erzielt werden.

Mit dem *Vermittlungsgutschein* können Arbeitslose einen privaten Arbeitsvermittler mit der Arbeitsmarkteingliederung beauftragen.[65] Die Ausgaben für Vermittlungsgutscheine betrugen im Jahr 2010 43 Mio. Euro.[66] Evaluationsstudien zeigen für Vermittlungsgutscheine lediglich leicht positive Beschäftigungseffekte für bestimmte Personengruppen auf. Allerdings werden die geförderten Beschäftigungsverhältnisse schneller aufgelöst werden als vergleichbare nicht geförderte. Die Förderung kann nämlich dazu missbraucht werden, betriebliche Engpässe kostengünstig zu überbrücken, ohne den geförderten Arbeitslosen eine längere Beschäftigung über die Förderzeit hinaus zu ermöglichen. Dies deutet auf Mitnahmeeffekte hin.[67] Zudem werden Vermittlungsgutscheine „eher an Arbeitslose mit a priori besseren Beschäftigungschancen" vergeben, sodass von Vermittlerseite her ein Ausleseprozess statt-

64 Vgl. m.w.N. *BMAS* und *IAB*, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, (Fn 45), S. 14 ff; *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.

65 Vgl. § 421g SGB III.

66 Angaben zu den Ausgaben im Jahr 2011 lagen nicht vor.

67 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; *S. Bernhard* und *T. Kruppe*, Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose: Oft ausgegeben und selten eingelöst, IAB-Kurzbericht Nr. 21/2010, Nürnberg 2010; *BMAS* und *IAB*, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, (Fn 45), S. 9 f.

findet, der für die Vermittler betriebswirtschaftlich effizient ist.[68] Angesichts der nicht eindeutig positiven Wirkungen von Vermittlungsgutscheinen dürfte auch keine Kosteneffizienz vorliegen,[69] sodass erwogen werden sollte, ihren Einsatz zu beenden.

Im Zuge einer Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurden zum Jahr 2009 einige Arbeitsförderungsmaßnahmen in die neuen Instrumente „*Vermittlungsbudget*" und „*Aktivierung und berufliche Eingliederung*" als Ermessensleistungen zusammengefasst.[70] Den Arbeitsvermittlern soll hierdurch freie Hand gegeben werden, einzelfallbezogene und nicht gesetzlich geregelte Leistungen im eigenen Ermessen zu gewähren.[71] Als weiterer Ermessensbereich existiert die sogenannte *freie Förderung*. Für diese Ermessensleistungen wird der Bund im Jahr 2011 voraussichtlich insgesamt rund 700 Mio. Euro ausgeben. In den genannten neuen Instrumenten sind allerdings auch solche Arbeitsförderungsmaßnahmen aufgegangen, die in Evaluationsstudien als ineffizient eingestuft worden sind. Dazu gehören beispielsweise die Personal-Service-Agenturen sowie die Beauftragung Dritter mit Vermittlung und Eingliederung.[72] Ob und in welchem Umfang diese ineffizienten Maßnahmen tatsächlich weiterhin bewilligt werden, konnte nicht ermittelt werden. Sollten die unwirksamen Maßnahmen jedoch weiterhin bestehen, müssen sie schnellstens abgebaut werden. Insofern bestünde auch in diesen Bereichen ein nicht quantifizierbares Einsparpotenzial.

---

68 Vgl. *S. Bernhard* und *T. Kruppe*, Vermittlungsgutscheine an Arbeitslose – Oft ausgegeben und selten eingelöst, IAB-Kurzbericht Nr. 21/2010, Nürnberg 2010.

69 Vgl. auch *WZB* und *infas*, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, (Fn 67), S. 347 ff.

70 Vgl. Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, in: Bundesgesetzblatt I, Nr. 64, 2008, S. 2917 ff.

71 Vgl. *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Bundestags-Drucksache 16/10810.

72 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 36), S. 56 f.; *BMAS* und *IAB*, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, (Fn 45), S. 10 ff.

3.4 Zusammenfassung des Reduzierungspotenzials

Insgesamt zeigen die Arbeitsförderungsmaßnahmen des Bundes ein enttäuschendes Bild. Keine der oben erläuterten Maßnahmen ist als eindeutig wirksam oder effizient zu beurteilen. Daher sollten vor allem Arbeitsgelegenheiten und Beschäftigungszuschüsse abgeschafft werden. Der Einsatz anderer Instrumente sollten hingegen zumindest eingeschränkt werden. *Tabelle 3* veranschaulicht zusammenfassend das gesamte Ausgabenkürzungspotenzial bei den ausgewählten Arbeitsförderungsmaßnahmen des Bundes. Danach können bei einem konsequenten Abbau der ineffizienten Maßnahmen mindestens 0,9 Mrd. Euro eingespart werden.

Tabelle 3: Reduzierungspotenzial bei Ausgaben des Bundes in der Arbeitsförderung

Ausgabenposition	**Ausgaben in Mio. Euro**	
	gesamt[1]	*davon abbaubar*
Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante	600	600
Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante	300	150
Beschäftigungszuschüsse	200	100
Eingliederungszuschüsse	400	k. A.[3]
Förderung der beruflichen Weiterbildung	600	k. A.[3]
Vermittlungsgutschein	43[2]	43
Vermittlungsbudget, Aktivierung und berufliche Eingliederung, freie Förderung	700	k. A.[3]
Summe	**2.843**	**893**

[1] Hochgerechnete voraussichtliche Ausgaben für das Jahr 2011
[2] Ist-Wert 2010
[3] Reduzierungspotenzial nicht quantifizierbar

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Schätzungen.

Die bei dem vorgeschlagenen Abbau frei werdenden Mittel sollten keinesfalls für einen flächendeckenden Einsatz von neuen Arbeitsförderungsmaßnahmen, die noch nicht gründlich erprobt und bei denen keine signifikant positiven Eingliederungseffekte nachgewiesen sind, verwendet werden. Doch es darf stark bezweifelt werden, ob der Gesetzgeber jemals dazu bereit sein wird, aus der umstrittenen aktiven Arbeitsmarktpolitik auszusteigen. Bisher hat jede Bundesregierung dazu geneigt, die Mittel für die Arbeitsförderungsmaßnahmen eher zu erhöhen als zu senken. Die Politik hat sich in der Vergangenheit selbst vor einem Abbau von Maßnahmen gescheut, denen Evaluationsstudien eindeutig negative Eingliederungseffekte bescheinigt haben. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die erst zum kommenden Jahr komplett abgebaut werden sollen, sind hierfür ein Beispiel.[73]

Arbeitsförderungsmaßnahmen sind aus politökonomischer Sicht unabhängig von ihren Wirkungen durchaus willkommen. Der Grund dafür ist in der Arbeitslosenstatistik bzw. ihrer Rolle bei der Bewertung der wirtschaftspolitischen Erfolge einer Bundesregierung zu suchen. Die Reduzierung der Arbeitslosigkeit bzw. die Vollbeschäftigung ist eines der obersten Politikziele jeder Regierung. Maßstab für die Zielerreichung ist die offizielle Arbeitslosenzahl. Mit einer sinkenden Arbeitslosenzahl steigen die Wiederwahlchancen einer Bundesregierung und vice versa. Die offizielle deutsche Arbeitslosenzahl umfasst jedoch nicht die über eine Million Teilnehmer an Arbeitsförderungsmaßnahmen.[74] Daraus ergibt sich für die Politik ein Fehlanreiz, möglichst viele Arbeitslose in

---

73 Zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 36), S. 51 ff. Vgl. auch *BMAS* und *IAB*, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, (Fn 45), S. 25 f.

74 Die Anzahl der Teilnehmer an Arbeitsförderungsmaßnahmen lag im September 2011 bei rund 1,1 Mio. Personen. Vgl. *Stiftung Marktwirtschaft*, Abwärtstrend der aktiven Arbeitsmarktpolitik kurzfristig gestoppt, Pressemitteilung vom 30. September 2011, abrufbar im Internet: *http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Pressemitteilungen/2011/PM_2011-09-30_Arbeitsmarktpolitik.pdf,* Abrufdatum: 11.10.2011.

den Arbeitsförderungsmaßnahmen zu „verstecken“ und auf diese Weise die offizielle Arbeitslosenzahl künstlich zu reduzieren. Um diesen Fehlanreiz zu beseitigen, sollte die offizielle Arbeitslosenzahl daher auch die Maßnahmenteilnehmer umfassen.

Sofern Arbeitsförderungsmaßnahmen angeboten werden, erscheint es sinnvoll, sie in regelmäßigen Abständen zu evaluieren und auf ihre Wirksamkeit und Effizienz hin zu überprüfen. Es wäre daher erwägenswert, die Bundesregierung gesetzlich zur regelmäßigen Evaluation von Arbeitsförderungsinstrumenten zu verpflichten.[75] Aufgrund der milliardenschweren Ausgaben für bestehende Arbeitsförderungsmaßnahmen liegt es nämlich im Interesse der Steuerzahler, dass die Bundesregierung Rechenschaft über die Verwendung der Finanzmittel ablegt. Der aktuelle Sachstandsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Evaluation[76] ist hierzu ein geeigneter Ansatz. Auf Basis der Evaluationsergebnisse müssen aber diejenigen Arbeitsförderungsmaßnahmen konsequent abgebaut werden, die die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt nicht deutlich beschleunigen oder sogar verlangsamen, sowie alle Maßnahmen, die nicht kosteneffizient sind. Ansonsten würden öffentliche Finanzmittel fehlgeleitet und die Steuerzahler über Gebühr belastet. Neue Arbeitsförderungsmaßnahmen wären hingegen grundsätzlich im Rahmen von Pilotprojekten zu erproben, *bevor* sie flächendeckend eingesetzt werden.

Schließlich sei noch einmal darauf hingewiesen, dass Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik lediglich nachgelagerte Maßnahmen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit sind und allenfalls flankierend zur Zielerreichung eingesetzt werden sollten.[77] Um den Abbau der Arbeitslosigkeit zu beschleunigen bzw. vor allem das Entstehen der Beschäftigungslosigkeit zu verhindern, sind viel-

75 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 36), S. 86.
76 Vgl. *BMAS* und *IAB*, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, (Fn 45).
77 Siehe oben S. 24.

mehr geeignete Rahmenbedingungen im Bildungswesen, auf dem Arbeitsmarkt sowie für eine Steigerung der Produktion und des Wachstums erforderlich. Geeignete und vorgelagerte Maßnahmen in diesen Bereichen, die bereits frühzeitig an den Wurzeln des zu bekämpfenden Problems ansetzen, indem sie zum höheren Bildungsniveau und höherer Arbeitsnachfrage beitragen, würden nachgelagerte Arbeitsförderungsmaßnahmen weitgehend entbehrlich machen.

4. Landwirtschaftliche Sozialpolitik

4.1 Bundeszuschuss zur Alterssicherung der Landwirte

Die Alterssicherung der Landwirte (AdL) wurde zum 1. Oktober 1957 eingeführt. Die ursprünglich als Altershilfe deklarierte Rente wurde im Unterschied zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) nicht als eine Vollversorgung, sondern vielmehr als eine ergänzende Leistung zum Altenteil[78] und zur privaten Altersvorsorge konzipiert. Zwar lagen die Leistungen bei der Einführung noch auf einem relativ niedrigen Niveau, jedoch wurde die Altershilfe in der Folgezeit zu „einer echten Teilaltersversicherung" entwickelt.[79] Die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Altershilfe sollte zudem einen Anreiz zur frühzeitigen Betriebsübergabe setzen und zu einer Verjüngung der landwirtschaftlichen Unternehmerstruktur beitragen. Daher setzt ihre Gewährung eine Betriebsübergabe voraus.[80]

Die Altersrente der AdL ist eine Art Grundrente und im Gegensatz zur GRV keine Einkommensersatzleistung. Die Rentenhöhe orientiert sich nicht am vorherigen Einkommen, sondern an der Dauer der Beitragszahlung. Die Standardrente der AdL nach 45 Jahren Beitragszahlung beträgt monatlich 571 Euro in den alten und 506 Euro in den neuen Bundesländern[81] und damit weniger als die Hälfte der Standardrente der GRV, die zurzeit bei 1.236 Euro (West) bzw. 1.097 Euro (Ost) liegt. Die Finanzierung der Renten erfolgt in einem Umlageverfahren. Hierfür werden einkommens-

78 Als Altenteil werden Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts bezeichnet, auf die der ehemalige Eigentümer eines landwirtschaftlichen Betriebs nach der Betriebsübergabe gegenüber dem neuen Eigentümer vertragsgemäß Anspruch hat. Die Leistungen können in Form von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen erfolgen.

79 Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.)*, Übersicht über das Sozialrecht, Ausgabe 2011/12, S. 868.

80 Vgl. *Landwirtschaftliche Sozialversicherung Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland (Hrsg.)*, Über 650 Jahre soziale Sicherheit aus einer Hand, Darmstadt [u. a.] 2007.

81 Der aktuelle Rentenwert, der in der AdL den Wert eines Beitragsjahres wiederspiegelt, beträgt zurzeit 12,68 Euro in den alten bzw. 11,25 Euro in den neuen Bundesländern.

*un*abhängige Beiträge von den Versicherten erhoben. Der monatliche Beitrag liegt im Jahr 2011 bei 219 Euro (West) bzw. 192 Euro (Ost). Mitarbeitende Familienangehörige zahlen den hälftigen Beitrag. Ergänzend dazu werden bis zu einem Jahreseinkommen von 15.500 Euro einkommensabhängige Beitragszuschüsse gewährt.[82] Das Beitragsaufkommen reicht jedoch bei weitem nicht aus, um die Ausgaben der AdL finanzieren zu können. Deshalb erhält die AdL einen Bundeszuschuss.

Der Bundeszuschuss ist als Defizithaftung des Bundes ausgestaltet und hat die Funktion, die langfristige Leistungsfähigkeit der AdL sicherzustellen.[83] Infolge der strukturellen Entwicklung der Landwirtschaft ist die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe und damit der versicherten Landwirte stark zurückgegangen.[84] Dadurch ist die Beitragsbasis der AdL geschrumpft, sodass ihre langfristige Tragfähigkeit nur durch die Zuweisung von erheblichen Bundesmitteln sichergestellt werden kann. So wurden die Gesamtausgaben der AdL im Jahr 2010 zu rund 77 % durch den Bundeszuschuss und nur zu rund 23 % durch Versichertenbeiträge und sonstige Einnahmen gedeckt.[85] Der Bundeszuschuss wurde für das Jahr 2012 mit 2,17 Mrd. Euro veranschlagt; gemäß der Prognose der Bundesregierung soll er bis zum Jahr 2019 auf 2,08 Mrd. Euro sinken.[86]

Die AdL wäre somit ohne den hohen Bundeszuschuss nicht mehr tragfähig. Bei Beibehaltung des bestehenden Systems wird der

---

82 Vgl. Bekanntmachung der Beiträge und der Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2011, in: Bundesgesetzblatt I, Nr. 61, 2010, S. 1765.

83 Vgl. § 78 Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte (ALG).

84 Während im Jahr 1960 im alten Bundesgebiet noch rund 1,5 Mio. landwirtschaftliche Betriebe existierten, waren es zum Jahr 2007 nur noch 343.000. Hinzu kommen 30.000 Betriebe in den neuen Bundesländern. Vgl. *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2010, S. 33 ff.

85 Vgl. *Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (Hrsg.)*, Jahresbericht 2010, Kassel 2011, S. 39 ff.

86 Vgl. *Bundesregierung*, Lagebericht der Bundesregierung über die Alterssicherung der Landwirte 2009, Bundestags-Drucksache 17/55, S. 8.

Bundeszuschuss noch erforderlich sein, solange die AdL Rentenzahlungen leistet. Es ist jedoch fragwürdig, ob die AdL unter diesen Umständen weiterhin auf Steuerzahlerkosten finanziert oder ob sie abgewickelt werden sollte. Grundsätzlich kann die Legitimation der AdL insofern bezweifelt werden, als für Landwirte ein Versicherungszwang besteht, obwohl der Berufsstand nicht pauschal als schutzbedürftig gelten kann. Denn auch innerhalb der Landwirtschaft existiert genauso wie in anderen Wirtschaftszweigen und bei anderen Berufsgruppen ein erhebliches Einkommensgefälle, sodass es sowohl Landwirte mit hohen als auch mit niedrigen Einkommen gibt. Zudem widerspricht eine Versicherungspflicht für Selbständige den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft.[87] Statt die defizitäre AdL weiter mit hohen Bundeszuschüssen aufrechtzuerhalten, könnten Landwirte auf eine private Altersvorsorge verwiesen werden, die ausschließlich für einkommensschwache und damit bedürftige Landwirte auch obligatorisch sein könnte. Für eine solche Lösung spricht auch der Renditevorteil des Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber dem Umlagesystem.[88] Da in einem Kapitaldeckungssystem das Kapital für das Alter angespart und damit ein Kapitalstock gebildet wird, ist

87 Vgl. *L. Erhard*, Freiheitliche Lebenssicherung oder Versorgungsstaat?, in: Versicherungswirtschaft, 11. Jahrgang, Nr. 1/1956, S. 2. Darin postuliert Erhard: „Es bedeutet einen Widerspruch in sich selbst und überdies eine unverantwortliche Bevorzugung, in einer freien Wirtschaftsordnung jedem Staatsbürger die Chance zu einer selbständigen Tätigkeit zu geben und mit den Mitteln einer freiheitlichen Wirtschaftspolitik den Auf- und Ausbau selbständiger Existenzen zu fördern, dann aber diesen gleichen Selbständigen sogar durch staatlichen Zwang die Verantwortung für die individuelle Lebensgestaltung abzunehmen."

88 Zum Renditevergleich zwischen einem Kapitaldeckungs- und einem Umlagesystem vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Reformbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Sonderinformation Nr. 38, Wiesbaden 1999, S. 77 ff. Vgl. des Weiteren *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1996/97, Reformen voranbringen, Wiesbaden 1996, Tz. 406; *M. Miegel* und *K. Allerdissen*, Renditen und Risiken umlagefinanzierter und kapitalfundierter Formen der Alterssicherung, in: *Deutsches Institut für Altersvorsorge (Hrsg.)*, Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu alternativen Anlageformen, Frankfurt am Main 1998, S. 50 ff.; *A. Börsch-Supan et al.*, Pension Reform, Capital Markets and the Rate of Return, in: German Economic Review, 4. Jahrgang, Nr. 2/2003, S. 151 ff. sowie *R. Schnabel* und *A. Ottnad*, Gesetzliche und private Altersvorsorge – Risiko und Rendite im Vergleich, Köln 2008.

zudem zumindest theoretisch eine langfristige Tragfähigkeit eher als in einem Umlagesystem gegeben. Eine private Alterssicherung könnte die Eigenverantwortung der Individuen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip stärken und wäre mit den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft viel mehr in Einklang zu bringen als die Zwangsvorsorge im Rahmen der bestehenden AdL, für die es keine Legitimation gibt.

Eine Abwicklung der AdL erscheint aus Steuerzahlersicht *langfristig günstiger* als ihre Beibehaltung. Bei einer Abwicklung müssten aber die bisher erworbenen Rentenansprüche der Versicherten grundsätzlich ausfinanziert werden. Da die Versicherten keine Beiträge mehr zur AdL entrichten würden, stünde das bisherige Beitragsaufkommen zur Finanzierung der bestehenden Rentenansprüche nicht mehr zur Verfügung. Um den Ausfall der Beitragseinnahmen zu kompensieren, müsste der Bundeszuschuss bei sonst gleich bleibenden Rahmenbedingungen um rund 700 Mio. Euro angehoben werden. Allerdings würden die Versicherten auch keine neuen Rentenanwartschaften mehr erwerben und daher keine zusätzlichen Zahlungsverpflichtungen der AdL aufbürden, die in Zukunft zusätzlich zu den bestehenden Rentenansprüchen finanziert werden müssten. Einer kurzfristigen Belastung durch einen Ausstieg aus der AdL stünden somit langfristig Entlastungen gegenüber. Um eine kurzfristige Belastung des Bundeshaushalts durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses zu vermeiden, sollten bei einem Ausstieg aus der AdL ihre Leistungen eingeschränkt werden. Anknüpfungspunkte für Leistungsanpassungen ergeben sich aus den nachfolgend skizzierten Überlegungen. Mögliche Leistungskürzungen sollten aber nicht nur im Falle einer Abwicklung der AdL umgesetzt werden, sonder auch, wenn das bestehende System beibehalten wird.

Wie bereits oben erwähnt, liegt zwar das Rentenniveau in der AdL absolut unter demjenigen in der GRV, weil es sich bei der AdL lediglich um eine Art Grundrente handelt. Jedoch ist das Verhältnis

von Beitrag und Leistung in der AdL günstiger als in der GRV. Das bedeutet, dass Versicherte der AdL bei einem gleich hohen Beitrag einen höheren Rentenanspruch erwerben als Versicherte der GRV. Der Vorteil liegt bei mindestens sechs Prozent[89] und steigt mit sinkendem Einkommen und steigenden Beitragszuschüssen an. Diese Privilegierung der Versicherten der AdL könnte abgebaut werden, indem der aktuelle Rentenwert entweder auf das in der GRV adäquate Niveau gekürzt wird oder seine Anpassung zeitweise ausbleibt. Dadurch könnten Einsparungen in Höhe von schätzungsweise 150 Mio. Euro erzielt werden.

Auch eventuelle darüber hinausgehende Rentenniveaukürzungen in der AdL wären grundsätzlich gerechtfertigt und zulässig. Die Landwirtschaft wird seit Jahrzehnten in einem relativ hohen Umfang aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates subventioniert. Die Subventionen haben maßgeblich zur Erhöhung des Einkommens der Landwirte beigetragen, aus dem auch die Rentenansprüche in der AdL erworben wurden. Da die Subventionierung ihre Legitimation verloren hat, erscheint ein Abbau der agrarpolitischen Förderung längst überfällig.[90] Bei einem umfangreichen Abbau der agrarpolitischen Subventionen sollte daher auch die aktuelle Höhe der Rentenansprüche aus der AdL geprüft werden.

Derartigen Rentenkürzungen stünde der Eigentums- und Vertrauensschutz nicht entgegen.[91] Zunächst ist es fraglich, ob die Rentenansprüche aus der AdL genauso wie die Rentenansprüche aus

89 Für einen Beitrag zur AdL in Höhe von 219 Euro/Monat erwirbt ein Versicherter in den alten Bundesländern einen Rentenanspruch in Höhe von 12,68 Euro/Monat. Ein gleich hoher Beitrag zur GRV (entspricht bei einem Beitragssatz von 19,9 % einem beitragspflichtigen Einkommen von 1.100 Euro/Monat) führt in der GRV zu einem Rentenanspruch von lediglich 11,98 Euro/Monat. Damit liegt der Rentenanspruch in der AdL um sechs Prozent über dem vergleichbaren Rentenanspruch in der GRV.

90 Zum Subventionsabbau im landwirtschaftlichen Sektor siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Subventionsabbau, Schriftenreihe, Heft Nr. 61, Wiesbaden 1987, S. 71 ff.; *dasselbe*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, Schriftenreihe, Heft Nr. 89, Wiesbaden 1998, S. 280 ff.; *dasselbe*, Zur anstehenden Finanzreform der Europäischen Union, Stellungnahme Nr. 32, Berlin 2009, S. 30 ff.

91 Siehe auch analoge Argumentation zu knappschaftlichen Renten im Abschnitt 5.3.

der GRV grundsätzlich unter die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes fallen. Zum einen handelt es sich bei ihnen im Unterschied zu den Rentenansprüchen aus der GRV nicht um reine Versicherungsleistungen. Die Renten sind vielmehr agrarstrukturpolitisch motiviert, indem ihre Gewährung an eine Betriebsübergabe geknüpft ist. Zum anderen fallen Rentenansprüche aus der GRV nur insoweit unter die Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG, als sie auf nicht unerheblichen Eigenleistungen des Versicherten beruhen.[92] Die Renten aus der AdL werden jedoch zum überwiegenden Teil durch den Bundeszuschuss finanziert und beruhen deshalb gerade nicht auf eigenen Beitragsleistungen. Gegen eine begrenzte Rentenkürzung könnten die Betroffenen auch nicht den Vertrauensschutz anführen. Die Verfassung schützt nämlich nicht die bloße Erwartung, das geltende Recht für die Bemessung der Rentenhöhe werde fortbestehen, selbst wenn die Betroffenen von den bisherigen Regelungen ausgegangen sind.[93] Vielmehr mussten die Landwirte seit jeher davon ausgehen, dass die Renten aus der AdL unter einem staatlichen Finanzierungsvorbehalt stehen und aufgrund des Strukturwandels, der Diskussion um die Subventionierung der Landwirtschaft sowie der Entwicklung der öffentlichen Finanzen mit Einbußen im Leistungsniveau rechnen.

Zudem könnte erwogen werden, auf die Beitragszuschüsse künftig zu verzichten. Die Gewährung von staatlichen Transfers während der Altersvorsorgephase ist nämlich ineffizient. Eine Bedürftigkeit von Versicherten bzw. Rentnern kann frühestens bei Beginn der Rentenphase festgestellt werden. Erst zu diesem Zeitpunkt steht das Ergebnis der individuellen Ansparbemühungen in Form des Rentenanspruchs fest. Auf dieser Grundlage kann dann beurteilt werden, ob der individuell angesparte Rentenbetrag im Alter ausreichend hoch ist. Werden staatliche Transferleistungen hingegen

92 Vgl. BVerfGE 53, 257, 289 ff.; 69, 272, 300.

93 Vgl. *H.-J. Papier*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Alterssicherung, in: *J.-E. Cramer, W. Förster* und *F. Ruland*, Handbuch zur Altersversorgung, Frankfurt am Main 1998, S. 886 mit Verweis auf BVerfGE 27, 375, 386; 30, 250, 260; 38, 61, 83.

bereits während der Erwerbsphase gewährt, wirken sie zielungenau und drohen zu einer Verschwendung von öffentlichen Mitteln zu führen.[94] Das jährliche Einsparpotenzial infolge einer Abschaffung der Beitragszuschüsse beliefe sich auf etwa 80 Mio. Euro.

Ein weiteres Ausgabenkürzungspotenzial besteht bei den künftigen Hinterbliebenenrenten. Diese sind als staatliche Fürsorgeleistungen konzipiert. Um den Fürsorgecharakter zu stärken, könnte die bestehende Bedürftigkeitsprüfung erweitert werden, wie es das Institut bereits für die GRV vorgeschlagen hat.[95] Hierzu könnte das gesamte Einkommen und Vermögen der Hinterbliebenen bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigt und ohne die Gewährung eines Freibetrags auf den Rentenanspruch zu 100 % angerechnet werden. Außerdem könnte erwogen werden, die Altersgrenze für den Bezug einer Witwen- und Witwerrente auf 55 Jahre anzuheben. Das mögliche Einsparpotenzial, das sich infolge der genannten Änderungen ergeben würde, kann jedoch nicht beziffert werden.

Ferner besteht *über alle landwirtschaftlichen Sozialversicherungszweige* hinweg ein nicht bezifferbares Einsparpotenzial bei den Verwaltungs- und Verfahrenskosten, die insgesamt bei rund 300 Mio. Euro liegen. Eine Straffung der Organisationsstrukturen durch eine Zusammenlegung der Träger, die Bündelung von Aufgaben und eine Reduzierung des Personalbestandes analog zu den rückläufigen Versichertenzahlen gemäß den Vorschlägen des Bundesrechnungshofs kann zu weiteren Ausgabensenkungen führen.[96]

---

94 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, (Fn 23), S. 22 f.

95 Vgl. ebenda, S. 42 ff.

96 Vgl. *Bundesrechnungshof*, Bericht nach § 99 BHO über die Umsetzung und Weiterentwicklung der Organisationsreform in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung, Bonn 2007.

4.2 Bundeszuschuss zur Krankenversicherung für Landwirte

In der Krankenversicherung für Landwirte (KVL) sind sowohl aktive als auch verrentete Landwirte, die sogenannten Altenteiler, sowie ihre Familienangehörigen versichert. Während die Rentenbezieher den allgemeinen Beitragssatz der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) in Abhängigkeit der Höhe ihrer Altersbezüge entrichten, bestimmt sich der Beitrag der aktiven Mitglieder nach der Größe und Art der Betriebsfläche.[97] Die Beitragseinnahmen beliefen sich im Jahr 2010 auf rund 1 Mrd. Euro.[98]

Die KVL besteht seit dem 1. Oktober 1972. Zuvor unterlagen die selbständigen Landwirte keiner Versicherungspflicht und waren auf freiwilliger Basis in den Landkrankenkassen versichert. Da jedoch festgestellt wurde, dass sowohl die Kosten der freiwilligen privaten Krankenversicherung als auch die Behandlungskosten im Falle einer Krankheit für die betroffenen Landwirte existenzbedrohend waren, wurde die KVL als obligatorischer und spezieller Sozialversicherungszweig für selbständige Landwirte eingeführt. Neben diesem sozialpolitischen Ziel stand bei der Einführung der KVL auch das agrarpolitische Ziel im Vordergrund, durch möglichst niedrige Krankenversicherungsbeiträge die Einkommenssituation der Landwirte zu verbessern.[99] Zudem sollte eine eigenständige Krankenversicherung der besonderen Altersstruktur in der Landwirtschaft Rechnung tragen. Das Verhältnis von aktiven Landwirten zu Personen im Ruhestand ist im landwirtschaftlichen Sektor ungünstiger als in anderen Wirtschaftszweigen. Im Jahr 1973 entfielen in der KVL auf 100 aktive Versicherte 64 Rentner, während das Verhältnis in der GKV im selben Jahr bei 100 zu 37 lag. Aufgrund des fortschreitenden Strukturwandels in der Land-

97 Die Beiträge der aktiven Mitglieder liegen derzeit zwischen 50 und 500 Euro/Monat.

98 Vgl. *Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (Hrsg.)*, Jahresbericht 2010, (Fn 85), S. 47.

99 Vgl. *W. Siebert*, Stand der Diskussion über das eigenständige LKV-System, in: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, Nr. 2/2005, S. 77 ff.; *B. Schmidt*, Die landwirtschaftliche Krankenversicherung – zukunftsfestes Sondersystem oder Auslaufmodell?, in: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, Nr. 2/2007, S. 103 f.

wirtschaft betrug das Verhältnis im Jahr 2006 in der KVL 100 zu 140 und in der GKV 100 zu 49.[100]

Um die Einkommenssituation der Landwirte zu verbessern, beteiligt sich der Bund mit einem Zuschuss an der Finanzierung der KVL. Dieser wird im Jahr 2012 voraussichtlich 1,28 Mrd. Euro betragen. Er dient zur Finanzierung der (höheren) Leistungsausgaben für die versicherten Rentner, soweit sie nicht durch die Beiträge der Mitglieder gedeckt sind.[101] An dieser Zweckbindung erkennt man den wichtigsten Unterschied zur GKV. Denn während in der GKV alle Versicherten über ihre Beitragszahlung zur Finanzierung der höheren Krankheitsaufwendungen im Alter herangezogen werden, erfolgt dies in der KVL überwiegend durch Bundesmittel. Die Mitglieder der KVL tragen seit dem Jahr 2005 hierzu lediglich in einem geringen Umfang durch ihren eigenen Versicherungsbeitrag sowie den Solidarzuschlag[102] bei. Somit werden die höheren Krankheitskosten im Alter größtenteils durch die Gesamtheit der Steuerzahler getragen und die aktiven Landwirte durch entsprechend niedrigere Krankenversicherungsbeiträge entlastet.

Die einkommenspolitische Subvention der Beiträge zur KVL kommt grundsätzlich allen Versicherten zugute, also auch solchen, die aufgrund eines relativ hohen Einkommens gar keiner staatlichen Unterstützung bedürfen. Einkommenshilfen an Landwirte sollten sich jedoch an der tatsächlichen Bedürftigkeit orientieren. Eine bedürftigkeitsunabhängige Unterstützung aller Landwirte, wie sie durch den Bundeszuschuss zur KVL erfolgt, ist deshalb

---

100 Vgl. *Institut für Ländliche Räume*, Gutachten über die Risikostruktur und strukturwandelbedingte Belastungen der landwirtschaftlichen Krankenversicherung, Bundestags-Drucksache 16/10713, S. 18 f.

101 Vgl. § 37 Abs. 2 Zweites Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte (KVLG 1989); *B. Müller*, Altenteiler-Versicherung in der LKV – Beitragsrecht und gesetzliche Umlagen zur Reduzierung der Bundesmittel, in: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, Nr. 2/2006, S. 130 mit Verweis auf Bundestags-Drucksache VI/3508.

102 Vgl. § 38 Abs. 4 KVLG 1989. Die Einnahmen aus dem Solidarzuschlag liegen bei rund 100 Mio. Euro.

abzulehnen. Die Befreiung der Versichertengemeinschaft der KVL von der Finanzierung der Gesundheitsausgaben der Rentner verstößt zudem gegen das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip und stellt im Vergleich zur Versichertengemeinschaft der GKV eine Privilegierung dar. Es ist nämlich nicht sachgerecht, wenn die Allgemeinheit für Leistungsausgaben aufkommen soll, die nur von einer speziellen Versichertengemeinschaft in Anspruch genommen werden können.[103]

Die unsachgemäße Begünstigung der Versicherten der KVL könnte zwar abgebaut werden, indem auf den Bundeszuschuss verzichtet würde, jedoch erscheint eine solche Maßnahme kaum zumutbar, denn infolgedessen würden sich die Beitragslasten der Betroffenen mehr als verdoppeln. Ebenfalls scheidet eine Verschmelzung der KVL und der GKV als umsetzbare Alternative aus. Zwar würde der Bundeszuschuss dann entfallen können, jedoch müsste der Fehlbetrag durch die Versichertengemeinschaft der GKV über einen höheren Beitragssatz ausgeglichen werden. Schließlich könnte analog zu den Überlegungen zur AdL die KVL abgewickelt und ihre Mitglieder auf die gesetzliche oder private Krankenversicherung verwiesen werden. Diese Option könnte jedoch nur schrittweise verwirklicht werden, indem die jüngeren Mitglieder aus der KVL befreit werden, da andernfalls die Gefahr droht, dass lediglich die älteren Personen mit den schlechteren Risiken in die GKV abwandern und somit die Versichertengemeinschaft der GKV belastet würde. Eine solche Abwicklung der KVL würde allerdings viele Jahre dauern; der Bundeszuschuss könnte erst auf lange Sicht gänzlich abgebaut werden. Gleichwohl erscheint eine Abwicklung der KVL aus Steuerzahlersicht langfristig günstiger als ihre dauerhafte Subventionierung.

---

103 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, (Fn 30), S. 86 f.

Sowohl bei einer Abwicklung als auch bei Beibehaltung der KVL sollte erwogen werden, die Versicherten der KVL an der Finanzierung der Ausgaben für die Altenteiler verstärkt zu beteiligen. Zum einen könnten die Altenteiler selbst stärker zur Finanzierung der von ihnen in Anspruch genommenen Leistungen herangezogen werden. Die Selbstfinanzierungsquote, also der Anteil der Ausgaben, der durch die Beiträge der Altenteiler gedeckt ist, betrug nämlich im Jahr 2006 lediglich 17 %. Im Vergleich dazu lag die Selbstfinanzierungsquote der GKV für Rentner im selben Jahr bei 46 %.[104] Zum anderen könnte auch ein höherer Finanzierungsbeitrag von den aktiven Mitgliedern der KVL gefordert werden. Trotz des Solidarbeitrags liegt ihre Mitfinanzierungsquote an den Altenteilerausgaben bei rund zehn Prozent, während die aktiven Mitglieder der GKV zu 54 % zur Finanzierung der Rentnerausgaben beitragen.[105] Da die KVL-Versicherten in einem deutlich geringeren Umfang als die Versicherten der GKV zur Finanzierung der Altenteiler- bzw. Rentnerausgaben herangezogen werden, erscheint es sachgerecht, ihre Krankenversicherungsbeiträge beispielsweise um ein Fünftel zu erhöhen.[106] Diese Mehrbelastung erscheint nicht zuletzt aufgrund der hohen Subventionen an die Landwirtschaft durchaus zumutbar. Im Gegenzug könnte der Bundeszuschuss reduziert werden. Bei einer Kürzung des Bundeszuschusses um ein Fünftel könnte der Bundeshaushalt um 256 Mio. Euro entlastet werden.

Über den regulären Bundeszuschuss hinaus erhält die KVL analog zur GKV Mittel zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen. Diese Zuweisung ist ein Bestandteil des Bundeszuschusses zur GKV und wird daher nicht direkt vom Bund an die KVL ge-

104 Vgl. *Institut für Ländliche Räume*, Gutachten über die Risikostruktur und strukturwandelbedingte Belastungen der landwirtschaftlichen Krankenversicherung, (Fn 100), S. 31 ff.

105 Vgl. ebenda.

106 Damit würde der Höchstbeitrag für die aktiven Mitglieder der KVL bei 600 Euro/Monat liegen und ein ähnliches Niveau erreichen wie der derzeitige Höchstbeitrag zur GKV.

zahlt, sondern fließt ihr über den Gesundheitsfonds zu. Dieser gesonderte Bundeszuschuss belief sich im Jahr 2010 auf 165 Mio. Euro. Die Zuweisung von Bundesmitteln zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der KVL ist grundsätzlich sachgerecht, wenn die KVL tatsächlich solche Fremdleistungen erbringt. Dies ist anzunehmen, da das Leistungsspektrum der KVL demjenigen der GKV gleicht. Gleichwohl fehlen Ermittlungen zum genauen Umfang der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen der KVL. Unter der Annahme, dass die Bundeszuweisung von 165 Mio. Euro den Ausgaben für die Fremdleistungen entspricht, kann sie im selben Umfang zurückgeführt werden, in dem entbehrliche versicherungsfremde Leistungen abgebaut werden. Hierzu können die Maßnahmen umgesetzt werden, die das Institut bereits für die GKV vorgeschlagen hat. Insbesondere wäre zu erwägen, von den bisher beitragsfrei mitversicherten Erwachsenen einen eigenen Beitrag zu erheben.[107] Bei der Erhebung eines Mindestbeitrags von 37 Euro/Monat für die rund 100.000 beitragsfrei mitversicherten Erwachsenen würde die KVL jährliche Mehreinnahmen in Höhe von 44 Mio. Euro erzielen können. Im selben Umfang könnten die Bundesmittel reduziert werden.

4.3 Bundeszuschuss zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung

Die landwirtschaftliche Unfallversicherung (LUV) ist der älteste Zweig der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Sie wurde im Rahmen der Bismarckschen Sozialgesetzgebung im Jahr 1886 eingeführt und sollte auch die Landwirte gegen die finanziellen Folgen eines Arbeitsunfalls absichern. Die versicherten Landwirte entrichten einen Beitrag, der sich nach der Betriebsgröße bemisst. Zudem erhält die LUV vom Bund jährlich einen Zuschuss, der dazu dienen soll, „die landwirtschaftlichen Unternehmer durch

107 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, (Fn 30).

eine Senkung ihrer Beiträge zur LUV unmittelbar kostenmäßig zu entlasten".[108] Für die Bemessung des Bundeszuschusses existiert jedoch keine Rechtsgrundlage, sodass seine Höhe jährlich im Rahmen des Bundeshaushaltsplans willkürlich festgesetzt wird.[109] Für das Jahr 2012 wurde er mit 175 Mio. Euro veranschlagt.

Der Bundeszuschuss kommt allen Versicherten der LUV und damit auch großen und leistungsfähigen Unternehmen zugute, die einer solchen Unterstützung nicht bedürfen.[110] Sofern man die sozialpolitische Zielsetzung anerkennt, die Einkommen der bedürftigen Landwirte durch Transfers zu erhöhen, ist der Bundeszuschuss zur LUV daher das falsche Mittel zur Zielerreichung und sollte daher abgeschafft werden.

Der Bundeszuschuss zur LUV kann auch nicht mit der Finanzierung von Rentenaltlasten gerechtfertigt werden. In der Gesetzlichen Unfallversicherung (GUV) existiert ein Lastenausgleich zwischen den gewerblichen Berufsgenossenschaften. Im Rahmen dieses Finanzausgleichs werden die Unternehmer aller Branchen zur Mitfinanzierung der durch den Strukturwandel in bestimmten Wirtschaftszweigen entstandenen übermäßigen Rentenaltlasten herangezogen. Zu den ausgleichsberechtigten Branchen zählen beispielsweise der Bergbau oder die Binnenschifffahrt. Würde die LUV in diesen Lastenausgleich integriert werden, wäre sie allerdings nicht ausgleichberechtigt, da für die Landwirtschaft keine

108 Vgl. *Bundesregierung*, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009 – 2012, Dreiundzwanzigster Subventionsbericht, Berlin 2011, S. A58.

109 Vgl. m.w.N. *E. Elsner von der Malsburg*, Die Finanzierung der landwirtschaftlichen Unfallversicherung in Deutschland – Eine inter- und intrasektorale Analyse, Göttingen 2008, S. 36 ff.

110 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, (Fn 90), S. 290 f.

vergleichsweise zu hohe Belastung durch Rentenlasten festgestellt werden kann.[111]

Somit kann der Bundeszuschuss weder aus einkommenspolitischen Gründen noch wegen eines potenziellen Ausgleichsbedarfs aufgrund von Altlasten legitimiert werden. Daher wäre eine Abschaffung des Bundeszuschusses zur LUV sachgerecht. Der Bundeshaushalt könnte auf diese Weise um 175 Mio. Euro entlastet werden.

4.4 Weitere Leistungen in der landwirtschaftlichen Sozialpolitik

Die *Zusatzversorgungskasse für (ehemalige) Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft (ZLA)* gewährt Rentnern Ausgleichsleistungen zur Verbesserung ihrer Altersversorgung. Mit den Ausgleichzahlungen „soll ein gewisser Ausgleich dafür geschaffen werden, dass sie u. a. im Verhältnis zu anderen Arbeitnehmern niedrigere Löhne und damit auch niedrigere Renten erhalten. Die ZLA soll die Zielsetzung des Tarifvertrags über die Zusatzversorgung der Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft dadurch unterstützen, dass sie auf Kosten des Bundes die alten und uralten Lasten der Zusatzaltersversorgung der Arbeitnehmer der Land- und Forstwirtschaft übernimmt."[112] Für die Ausgleichsleistungen sind für das Jahr 2012 Mittel in Höhe von 29 Mio. Euro veranschlagt.

Durch die staatliche Gewährung von solchen Ausgleichszuschlägen werden ehemalige Arbeitnehmer in der Land- und Forst-

111 Vgl. *E. Elsner von der Malsburg*, Die Finanzierung der landwirtschaftlichen Unfallversicherung in Deutschland, (Fn 109), S. 110 ff. Die Ergebnisse dürften auch nach der Änderung des Lastenausgleichs in der GUV Bestand haben, zumal die Anzahl der Unfallrenten in der LUV durch eine „Abfindungsaktion" deutlich reduziert werden konnte.

112 Vgl. *Zusatzversorgungskasse für Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft (ZLA)*, Geschäftsbericht 2010, Kassel 2011, S. 1.

wirtschaft gegenüber ehemaligen Beschäftigten in anderen Wirtschaftszweigen, die keine staatlichen Transfers erhalten, begünstigt. Es ist allerdings keine Aufgabe des Staates, einen Ausgleich bei der Entlohnung der Arbeitnehmer zwischen den Wirtschaftzweigen herbeizuführen, denn dies würde zu einer Fehlallokation des Produktionsfaktors Arbeit führen. Auch ist es nicht Aufgabe des Staates, die Altersversorgung von bestimmten Arbeitnehmergruppen zu finanzieren. Staatliche Transfers zur Erhöhung des Alterseinkommens sind nur dann berechtigt, wenn die privaten Haushalte trotz Eigenbemühungen über kein ausreichendes Einkommen im Alter verfügen. Solche Transfers werden ohnehin bedürftigkeitsabhängig über die Grundsicherung im Alter gewährt und dies grundsätzlich auch für Landwirte. Daher sind die Ausgleichszahlungen der ZLA nicht zielführend, weil sie unabhängig von der individuellen Bedürftigkeit in gleicher Höhe an die Begünstigten gewährt werden.

Aus diesen Gründen wäre ein Verzicht auf die staatliche Finanzierung der ZLA gerechtfertigt. Allerdings dürfte sich eine Abschaffung der Ausgleichsleistungen auf Zugangsrentner konzentrieren, da Kürzungen von laufenden Zahlungen an Rentner wegen der Vermeidung von unzumutbaren Härten lediglich begrenzt möglich sein dürften. Ein Auslaufen der Ausgleichszahlungen war ursprünglich beabsichtigt gewesen, indem sie nur an Antragsteller gewährt werden sollten, die bis zum 1. Juli 1995 das 50. Lebensjahr vollendet hatten. Dieser Stichtag wurde aber mittlerweile um 15 Jahre verschoben.[113] Es sollte jedoch erwogen werden, diese Verschiebung wieder zurückzunehmen.

Im Gegensatz dazu stehen die *Zuschüsse zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe* (Soll-Ausgaben in 2012: 38 Mio. Euro) sowie zur *Förderung der Einstellung der landwirt-*

113 Vgl. Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Unfallversicherung (Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz – UVMG), in: Bundesgesetzblatt I, Nr. 50, 2008, S. 2147.

schaftlichen Erwerbstätigkeit (1 Mio. Euro) für Kürzungen nicht zur Verfügung.[114] Beide Finanzhilfen werden nicht mehr neu bewilligt, sondern dienen der Ausfinanzierung von Bestandsfällen. Da vor allem die Landabgabenrenten an ältere Landwirte gewährt werden, dürften weitergehende Kürzungen aus Vertrauensschutzgründen nicht möglich sein.[115] Gleichwohl sind beide Finanzhilfen auslaufende Ausgabenpositionen, sodass sich Einsparungen im Laufe der Zeit automatisch und schrittweise einstellen werden. Eine Wiederaufnahme der beiden Subventionen ist zudem nicht vorgesehen.[116]

4.5 Zusammenfassung des Reduzierungspotenzials

Die Analyse der Ausgaben des Bundes für die landwirtschaftliche Sozialpolitik zeigt, dass der Bundeszuschuss zur LUV bereits kurzfristig entfallen könnte. Die Bundeszuschüsse zur AdL und KVL könnten bei einer Abwicklung der beiden Versicherungen erst auf lange Sicht abgebaut werden. Kurz- bis mittelfristig können dort jedoch Einsparungen erzielt werden, indem die vorgeschlagenen Maßnahmen auf der Beitrags- und Leistungsseite umgesetzt werden. In der AdL wären so jährliche Einsparungen von mindestens 230 Mio. Euro und in der KVL von mindestens 300 Mio. Euro möglich. Insgesamt ergibt sich bei der landwirtschaftlichen Sozialpolitik ein Einsparpotenzial in Höhe von schätzungsweise rund 0,7 Mrd. Euro (siehe *Tabelle 4*).

114 So auch *A. Boss* und *A. Rosenschon*, Subventionsabbau in Deutschland, Kiel 2011, S. 75 f.

115 Bei der Landabgaberente handelt es sich zudem um eine Maßnahme der gemeinsamen Agrarpolitik der EU, sodass sie nicht ohne Weiteres gekürzt werden kann.

116 Vgl. *Bundesregierung,* Dreiundzwanzigster Subventionsbericht, (Fn 108), S. A60 f.

Tabelle 4: Reduzierungspotenzial bei Ausgaben des Bundes in der landwirtschaftlichen Sozialpolitik

Ausgabenposition	**Ausgaben in Mio. Euro**	
	gesamt[1]	*davon abbaubar*
Bundeszuschuss zur Alterssicherung der Landwirte	2.170	230[2]
Bundeszuschuss zur Krankenversicherung der Landwirte	1.445	300[2]
Bundeszuschuss zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung	175	175
Ausgleichszahlungen der ZLA	29	k. A.[3]
Summe	**3.819**	**705**

[1] Soll-Wert 2012 gemäß Entwurf des Bundeshaushaltsplans
[2] langfristig Einsparungen in Höhe des gesamten Ausgabenvolumens durch vollständige Abschaffung möglich
[3] Reduzierungspotenzial nicht quantifizierbar

Quelle: Bundesregierung, eigene Schätzungen.

5. Bergbau

5.1 Bundeszuschuss für den Absatz deutscher Steinkohle sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen

Der *Bundeszuschuss für den Absatz deutscher Steinkohle sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen* ist die bedeutendste Finanzhilfe für den Bergbau. Aus der Bezeichnung erkennt man bereits, dass es sich bei den Bundesmitteln zum einen um Absatzbeihilfen und zum anderem um Stilllegungsbeihilfen handelt. Für das Jahr 2012 wurde der Bundeszuschuss mit 1.312 Mio. Euro veranschlagt.[117] Unklar ist, welcher Anteil davon jeweils auf Absatz- und Stilllegungsbeihilfen entfällt, da es hierzu keine veröffentlichten offiziellen Zahlenangaben gibt.[118] Auf Basis vorliegender unveröffentlichter Schätzungen wird angenommen, dass die Absatzbeihilfen einen Anteil von zwei Dritteln am gesamten Zuschuss ausmachen. Bis zum Jahr 2022 sollen die Zuschüsse schrittweise abgebaut werden.[119]

Absatzbeihilfen für die deutsche Steinkohle existieren bereits seit dem Jahr 1958. Sie waren ursprünglich als kurzfristige Subventionen angelegt, um den Nachfrageausfall infolge von günstigeren Konkurrenzprodukten abzufedern. Da dieser Nachfrageausfall nicht nur vorübergehender, sondern strukturbedingt dauerhafter

---

117 Der Bundeszuschuss wird jeweils im Folgejahr des Bestimmungsjahrs an die Bergbauunternehmen gewährt (vgl. § 3 Abs. 1 und 2 Gesetz zur Finanzierung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz)). Aufgrund gestiegener Weltmarktpreise wird er in den Bestimmungsjahren 2010-14 um jeweils 200 Mio. niedriger veranschlagt, als im Steinkohlefinanzierungsgesetz verankert (vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Finanzplan des Bundes 2010 bis 2014, S. 24). Der Bundeszuschuss wird zudem durch einen Zuschuss des Landes Nordrhein-Westfalen ergänzt, der im Jahr 2011 408 Mio. Euro beträgt.

118 Auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat eine entsprechende Auskunft verweigert, da es sich um „vertrauliche Unternehmensdaten" handele.

119 Absatzbeihilfen des Bundes sollen bis zum Jahr 2019 gezahlt werden, während in den Folgejahren noch Stilllegungsbeihilfen gewährt werden sollen. Vgl. § 3 Abs. 1 Steinkohlefinanzierungsgesetz.

Natur war, entwickelte sich die kurzfristige Subvention zu einer stetigen Erhaltungssubvention.[120]

Die Finanzhilfen wurden lange Zeit mit dem Ziel begründet, die Energieversorgung in Deutschland zu sichern sowie die Arbeitsplätze in den Fördergebieten zu erhalten. Diese Begründung ist jedoch für die umfangreiche Subventionierung des Steinkohlebergbaus nicht hinreichend. Die Energieversorgung kann nämlich auch ohne die Förderung der deutschen Steinkohle mittels Import der weitaus günstigeren Steinkohle aus dem Ausland sichergestellt werden ohne von einzelnen Anbietern abhängig zu werden.[121] Dies wird mittlerweile auch von der Bundesregierung anerkannt.[122] Der Weltmarktpreis für Importkohle liegt um etwa die Hälfte unter den Förderkosten der deutschen Steinkohle.[123] Somit ist die deutsche Steinkohle bereits seit Jahrzehnten nicht mehr wettbewerbsfähig.[124] Die nicht mehr wettbewerbsfähige deutsche Steinkohleförderung wird durch die Absatzbeihilfen jedoch weiterhin aufrechterhalten. Dadurch werden Arbeitskräfte im nicht konkurrenzfähigen Steinkohlebergbau konserviert und ein Einsatz der Ressourcen in anderen, wettbewerbsfähigen Wirtschaftszweigen verhindert.[125] Die Subventionierung des Steinkohlebergbaus kann daher als „eine dauerhafte und sehr teure Arbeitsbeschaffungsmaßnahme“

120 Vgl. *B. Meyer, S. Küchler* und *O. Hölzinger*, Staatliche Förderungen der Stein- und Braunkohle im Zeitraum 1950-2008, Berlin 2010, S. 41.

121 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, (Fn 90), S. 273 f. Vgl. auch *A. Boss, H. Klodt et al.*, Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau: Wie der Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen kann, Kiel 2011, S. 37.

122 Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und SPD*, Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz), Bundestags-Drucksache 16/6384, S. 7.

123 Die international relativ hohen Förderkosten sind dadurch bedingt, dass die Steinkohle im Gegensatz zu anderen Staaten, wie bspw. Australien oder den USA, nicht im Tagebau oder in geringer Tiefe abgebaut werden kann.

124 Vgl. auch *M. Frondel, R. Kambeck* und *C. M. Schmidt*, Kohlesubventionen um jeden Preis?, RWI-Materialien, Heft 25, Essen 2006, S. 6.

125 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, (Fn 90), S. 275 ff.; Vgl. *J. Donges et al.*, Den Subventionsabbau umfassend voranbringen, Berlin 2006, S. 30 f.

betrachtet werden.[126] Schließlich ist die Förderung des Steinkohlebergbaus im Hinblick auf umwelt- und gesundheitspolitische Zielsetzungen kontraproduktiv, da der Abbau und der Einsatz der Steinkohle zu Umwelt- und Gesundheitsschäden führen.[127]

In der Vergangenheit wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass die Subventionierung des Steinkohlebergbaus volkswirtschaftlich schädlich ist und beendet werden sollte.[128] Dennoch wurden die Finanzhilfen nicht eingestellt, sondern erst seit dem Jahr 1997 lediglich schrittweise abgebaut. Der vollständige Ausstieg aus der Subventionierung des Steinkohleabsatzes ist zwar für das Jahr 2018 bzw. 2019[129] geplant,[130] jedoch wird die Finanzhilfe des Bundes nur relativ langsam reduziert.[131] Der Bundeszuschuss wird daher mittlerweile mit der sozialverträglichen Beendigung des Steinkohlebergbaus bis zum Ende des Jahres 2018 begründet.[132] Daher wird er als sozialpolitisch motivierte Ausgabe im weiteren Sinne in die vorliegende Ausarbeitung mit einbezogen.

Unter „sozialverträglich“ wird im Kontext mit dem Ausstieg aus der Steinkohlesubventionierung der Verzicht auf betriebsbedingte

126 Vgl. *A. Boss* und *A. Rosenschon*, Subventionsabbau in Deutschland, (Fn 114), S. 53.
127 Vgl. ebenda; *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, (Fn 90), S. 274 f.
128 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Subventionsabbau, (Fn 90), S. 84 ff.; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1982/83, Bundestags-Drucksache 9/2118, Tz. 265 ff.
129 Der Bundeszuschuss für das Jahr 2018 wird im Jahr 2019 gezahlt. Siehe auch Fn 117.
130 Der Ausstieg zum Jahr 2018 sollte gemäß § 1 Abs. 2 Steinkohlefinanzierungsgesetz im Jahr 2012 auf Basis von Gutachten noch einmal überprüft werden. Diese Revisionsklausel soll jedoch gestrichen werden, sodass ein tatsächliches Ende der Finanzhilfen zum Jahr 2018 wahrscheinlicher wird. Vgl. *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Steinkohlefinanzierungsgesetzes, Bundestags-Drucksache 17/4805.
131 So fällt die Finanzhilfe erst im Jahr 2016 unter eine Milliarde Euro. Die tatsächliche Höhe ist jedoch maßgeblich von der Preisentwicklung auf dem Weltmarkt abhängig. Vgl. § 3 Abs. 1 Steinkohlefinanzierungsgesetz i. V. m. *Bundesministerium der Finanzen*, Finanzplan des Bundes 2010 bis 2014, S. 24.
132 Vgl. *Bundesregierung,* Dreiundzwanzigster Subventionsbericht, (Fn 108), S. A77.

Kündigungen verstanden.[133] Dabei ist der Ausdruck „sozialverträglich“ irreführend und soll den Eindruck vermitteln, dass der Erhalt der rund 25.000 Arbeitsplätze im Steinkohlebergbau für die Gesamtgesellschaft von wesentlicher Bedeutung ist. Doch das Gegenteil ist der Fall. Für die relativ kleine Gruppe der betroffenen Beschäftigten ist die Arbeitsplatzgarantie gegenüber der alternativen betriebsbedingten Kündigung hinsichtlich ihres individuellen Wohlstands zwar von Vorteil, jedoch schränkt der Erhalt dieser Arbeitsplätze den Wohlstand der Allgemeinheit ein, denn diese muss die ineffizienten Subventionen an den Steinkohlebergbau finanzieren. Zudem sollte es in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung Arbeitsplatzgarantien für eine bestimmte Beschäftigtengruppe nicht geben, denn es ist schwerlich zu begründen, dass es gesamtwirtschaftlich vorteilhafter ist, Arbeitsplätze im Steinkohlebergbau zu erhalten, in anderen Wirtschaftszweigen dagegen nicht. Eine solche Privilegierung widerspricht auch dem herrschenden Gerechtigkeitsempfinden. Die staatliche Beschäftigungsgarantie im Steinkohlebergbau ist somit eine Begünstigung einer Minderheit auf Kosten der Allgemeinheit. Sie ist auch nicht „sozialverträglich“, weil sie sich nicht mit den Leitlinien der Sozialen Marktwirtschaft verträgt.[134] Daher sollte von der Beschäftigungsgarantie abgesehen werden, indem die Beschäftigten im Steinkohlebergbau genauso behandelt werden wie Arbeitnehmer in anderen Wirtschaftszweigen.

Zwar wurde ein sukzessiver Ausstieg aus der Steinkohlesubventionierung bis zum Jahr 2018 beschlossen,[135] jedoch erscheint

---

133 Vgl. Eckpunkte einer kohlepolitischen Verständigung von Bund, Land Nordrhein-Westfalen (NRW) und Saarland, RAG AG und IGBCE vom 7. Februar 2007, abrufbar im Internet unter *http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunktepapier-20070208-kohlebergbau,property=pdf, bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf*, Abrufdatum: 25.03.2011.

134 Vgl. auch *G. Reichert* und *J. S. Voßwinkel*, Schnelles Ende der deutschen Steinkohleförderung?, Freiburg 2010, S. 19 f.

135 Die Europäische Kommission schlug im Jahr 2012 einen Ausstieg zum Jahr 2014 vor. Der Vorschlag wurde allerdings auf Drängen Deutschlands nicht umgesetzt.

diese lange Streckung des Ausstiegsprozesses überzogen.[136] Die Subventionierung des Steinkohlebergbaus sollte vielmehr zügiger als geplant beendet werden.[137] Bei einem sofortigen Ausstieg kann allerdings nicht der Gesamtbetrag der Finanzhilfe eingespart werden, denn bei einer Stilllegung von Bergwerken entstehen Folgekosten bzw. Altlasten, die über den Ausstiegszeitpunkt hinaus finanziert werden müssen.[138] Nichtsdestotrotz wäre das Einsparpotenzial immens. Bei einem sofortigen Ausstieg zum Jahr 2012 mit fiskalischer Wirkung zum Jahr 2013[139] könnten nämlich im Bundeshaushalt Absatzbeihilfen von insgesamt bis zu 5 Mrd. Euro eingespart werden.[140] Im Jahr 2013 würde der Bundeshaushalt so in Höhe von bis zu 0,8 Mrd. Euro entlastet werden können.[141]

---

136 Vgl. *G. Reichert* und *J. S. Voßwinkel*, Schnelles Ende der deutschen Steinkohleförderung?, (Fn 134), S. 19 f.

137 So auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden 2009, Tz. 373; *J. Donges et al.*, Den Subventionsabbau umfassend voranbringen, (Fn 125), S. 31.

138 Zu den *Altlasten* zählen bspw. die Kosten infolge der technischen Stilllegung, dem Personalabbau oder für die Flächensanierung. Sie werden auf insgesamt 2.182 Mio. Euro geschätzt und sollen durch staatliche Finanzhilfen finanziert werden. Die sogenannten *Ewigkeitslasten* umfassen dagegen Kosten der Grubenwasserhaltung, Grundwasserreinigung und Dauerbergschäden. Sie betragen voraussichtlich 6.873 Mio. Euro und sollen nicht durch Finanzhilfen, sondern aus dem Vermögen der RAG-Stiftung finanziert werden. Vgl. *Bundesregierung*, Zukunft des deutschen Steinkohlebergbaus und der RAG, Bundestags-Drucksache 17/4340, S. 6 f.; *Fraktionen der CDU/CSU und SPD*, Steinkohlefinanzierungsgesetz, (Fn 122), S. 10; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2009/10, (Fn 137), Tz. 373.

139 Siehe Fn 117.

140 Die Einsparungen für das Land Nordrhein-Westfalen würden sich auf schätzungsweise bis zu 0,6 Mrd. Euro belaufen. Dabei ist zu beachten, dass sich Nordrhein-Westfalen lediglich bis zum Jahr 2014 an der Absatzförderung beteiligt.

141 Das genannte Einsparpotenzial könnte jedoch tatsächlich geringer ausfallen, wenn den bisher im subventionierten Bergbau beschäftigten Arbeitnehmern Übergangshilfen bis zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung außerhalb des Bergbausektors gewährt würden. Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2009/10, (Fn 137), Tz. 373.

Tabelle 5: Bundeszuschuss für den Absatz deutscher Steinkohle sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen seit 2010

Jahr[1]	Bundeszuschuss in Mio. Euro		
	Gesamt[2]	*Prognose*[3]	*davon Absatzbeihilfe*[4]
2010	1.550	1.350	833
2011	1.512	1.312	808
2012	1.363	1.163	709
2013	1.372	1.172	715
2014	1.285	1.085	657
2015	1.332	1.332	888
2016	1.054	1.054	703
2017	1.020	1.020	680
2018	940	940	627
2019–22	794	794	0
Summe	**8.672**	**9.872**	**5.786**

[1] Mittel werden jeweils im Folgejahr haushaltswirksam
[2] gemäß Steinkohlefinanzierungsgesetz
[3] gemäß Finanzplanung des Bundes bis 2014
[4] Schätzung, Annahme: Absatzbeihilfe hat einen Anteil am Gesamtbetrag gemäß Steinkohlefinanzierungsgesetz von Zweidritteln

Quelle: Steinkohlefinanzierungsgesetz, Finanzplanung des Bundes 2010–14, eigene Schätzungen.

5.2 Anpassungsgeld

Das Anpassungsgeld besteht bereits seit dem Jahr 1972 und dient als Mittel zur Flankierung der sozialverträglichen Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus.[142] Anspruchsberechtigt sind Beschäftigte im Steinkohlebergbau, die aufgrund einer Stilllegungs- oder Rationalisierungsmaßnahme bis zum 31. De-

142 Vgl. § 5 Abs. 1 Steinkohlefinanzierungsgesetz; *Fraktionen der CDU/CSU und SPD*, Steinkohlefinanzierungsgesetz, (Fn 122), S. 10 f.

zember 2022 ihren Arbeitsplatz verlieren. Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Anpassungsgeldes ist, dass sie mindestens 50 (Beschäftigte unter Tage) bzw. 57 (Beschäftigte über Tage) Jahre alt sind. Das Anpassungsgeld wird in der Regel für längstens fünf Jahre in Höhe einer vollen Erwerbsminderungsrente aus der knappschaftlichen Rentenversicherung gewährt.[143] Es wird zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Ländern Nordrhein-Westfalen und Saarland finanziert. Der Bundesanteil wird im Jahr 2012 voraussichtlich 112 Mio. Euro betragen.

Das Anpassungsgeld ist somit ein Mittel zur Frühverrentung der Beschäftigten des Steinkohlebergbaus. Der gleitende Übergang in den Ruhestand wird im Anschluss an die Zahlung des Anpassungsgeldes durch die Knappschaftsausgleichsleistung und einen Rentenbezug für Beschäftigte unter Tage bereits ab 60 Jahren ergänzt.[144] Derart großzügige Vorruhestandsleistungen existieren in keinem anderen Wirtschaftszweig und stellen ein weiteres umfangreiches Privileg für die Beschäftigten im Steinkohlebergbau dar. Sie erlauben eine Frühverrentungspolitik zulasten der Steuerzahler.

Gegen die Gewährung des Anpassungsgeldes lassen sich die gleichen Argumente wie gegen den Bundeszuschuss zur Förderung des Steinkohleabsatzes anführen.[145] Weder unter Effizienz- noch aus Gerechtigkeitsaspekten lässt sich das Anpassungsgeld hinreichend begründen. Aufgrund des sich abzeichnenden demografisch bedingten Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials und des Fachkräftemangels ist es zudem empfehlenswert, die Lebensarbeitszeit auszuweiten, anstatt sie zu verkürzen. Daher sollten für die älteren Beschäftigten des Steinkohlebergbaus Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung in anderen Branchen gesetzt werden, anstatt ihnen mit Subventionen den Weg in den Ruhestand zu eb-

143 Vgl. § 5 Abs. 1 Steinkohlefinanzierungsgesetz.
144 Siehe Abschnitt 5.3.
145 Siehe Abschnitt 5.1.

nen. Grundsätzlich empfiehlt es sich daher, die ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Beschäftigtengruppen abzuschaffen, sodass für die Beschäftigten im Steinkohlebergbau die gleichen Regelungen im Falle der Arbeitslosigkeit gelten, wie für die Beschäftigten anderer Wirtschaftszweige.[146]

Das Anpassungsgeld kann jedoch nicht sofort eingestellt werden, da laufende Zahlungen aus Gründen des Vertrauensschutzes zunächst ausfinanziert werden müssten, um unzumutbare Härten zu vermeiden. Würde die Gewährung des Anpassungsgeldes zum 1. Januar 2012 auf die Bestandsfälle beschränkt, würden erst zum Jahr 2017 keine Ausgaben mehr hierfür anfallen. Dennoch kann so durch Verzicht auf Neubewilligungen ein Einsparpotenzial im Bundeshaushalt von jährlich bis zu 112 Mio. Euro schrittweise realisiert werden.

5.3 Bundeszuschuss zur knappschaftlichen Rentenversicherung

Die knappschaftliche Rentenversicherung (KnRV) ist ein Bestandteil der Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland. Sie ist speziell für die Beschäftigten des Bergbaus konzipiert worden.[147] In der KnRV ist der Beitragssatz um ein Drittel höher als in der allgemeinen Rentenversicherung. Den Unterschiedsbetrag zum niedrigeren Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung trägt dabei der Arbeitgeber.[148] Das liegt daran, dass die KnRV auch als betriebliche Alterssicherung gilt. Entsprechend höher sind auch

146 So auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Wiesbaden 2003, Tz. 469; *A. Boss, H. Klodt et al.*, Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau, (Fn 121), S. 36 f.

147 Vgl. zur Historie *B. Fritzsche*, Knappschaftsrenten und Subventionen: Viel Lärm um Nichts?, in: RWI-Mitteilungen, 42. Jahrgang, Nr, 4/1991, S. 306 ff.

148 Der Beitragssatz zur KnRV beträgt im Jahr 2011 26,4 %, wovon der Arbeitgeber 16,45 und der Arbeitnehmer 9,95 Prozentpunkte trägt.

die Leistungen, denn auch das Standardrentenniveau liegt um ein Drittel über demjenigen der allgemeinen GRV.[149]

Des Weiteren gelten für die Versicherten der KnRV zahlreiche Sonderkonditionen. Die Bergbaubeschäftigten können beispielsweise unter bestimmten Voraussetzungen bereits ab Vollendung des 50. Lebensjahres eine Bergmannsrente bzw. ab Vollendung des 62. Lebensjahres eine Altersrente für langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute beziehen.[150] Zudem können sie eine Knappschaftsausgleichsleistung[151] beanspruchen, die den Versicherten der allgemeinen GRV ebenso wenig wie der besondere Leistungszuschlag für ständige Arbeiten unter Tage[152] zusteht.

Die KnRV ist seit Jahrzehnten defizitär und aufgrund des strukturellen Wandels nicht tragfähig. Ihre Beitragseinnahmen können im Jahr 2011 lediglich rund zehn Prozent der Ausgaben decken. Der Bund stellt die langfristige Tragfähigkeit der KnRV sicher, indem er ihr einen Bundeszuschuss gewährt, der sich nach dem Finanzierungsdefizit der KnRV bemisst.[153] Im Jahr 2012 sind hierfür Mittel in Höhe von 5,7 Mrd. Euro veranschlagt. Daneben erhält die KnRV einen Wanderungsausgleich aus der allgemeinen Rentenversicherung in Höhe von schätzungsweise 2 Mrd. Euro, der jedoch als versicherungsfremde Leistung sachgerecht aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes finanziert werden sollte und faktisch bereits weitgehend aus Bundeszuweisungen zur allgemeinen GRV finanziert wird.[154]

---

149 Das höhere Rentenniveau ist durch den Rentenartfaktor bedingt, der in der KnRV 1,3333 beträgt gegenüber einem Rentenartfaktor von 1 bei den Altersrenten der allgemeinen GRV. Vgl. § 67 und § 82 SGB VI.

150 Vgl. § 40 und § 45 SGB VI.

151 Zur Knappschaftsausgleichsleistungen siehe unten S. 69.

152 Vgl. § 85 SGB VI.

153 Vgl. § 215 SGB VI.

154 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, (Fn 23), S. 58 ff.

Nach der Prognose der Bundesregierung wird der Bundeszuschuss in den nächsten Jahren stetig sinken. Für das Jahr 2014 wird noch mit einem Betrag in Höhe von 5,4 Mrd. Euro gerechnet; im Jahr 2024 wird der Bundeszuschuss bei schätzungsweise 3,8 Mrd. Euro liegen (siehe *Tabelle 6*). Somit werden sich Einsparungen auch ohne Eingriffe in das bestehende System automatisch einstellen.

Tabelle 6: Prognostizierte Entwicklung des Bundeszuschusses zur KnRV bis 2024

Jahr	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Höhe in Mio. Euro[1]	5.850	5.636	5.476	5.370	5.232	5.114	5.023
Jahr	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Höhe in Mio. Euro	4.882	4.774	4.620	4.366	4.136	3.957	3.750
[1] ab 2012 Prognose gemäß Rentenversicherungsbericht 2010 (mittlere Lohnvariante)							

Quelle: Bundesregierung.

Der gesonderte Rentenversicherungszweig für Bergbaubeschäftigte mit den oben genannten Begünstigungen im Leistungsrecht wird mit dem besonderen Berufsrisiko für Bergleute begründet. Dieses spezielle Berufsrisiko soll somit durch die Sonderleistungen rentenrechtlich ausgeglichen werden. Eine solche Begründung ist jedoch nicht hinreichend, denn nach dieser Logik müssten auch andere Berufsgruppen, die ebenfalls besonderen Berufsrisiken unterliegen, rentenrechtlich begünstigt werden. Grundsätzlich sollten Berufsrisiken nicht in einer Rentenversicherung ausgeglichen werden, sondern sollten sich vielmehr in der Entlohnungsstruktur des jeweiligen Wirtschaftszweiges widerspiegeln. Die Existenz der KnRV kann daher mit diesem Argument nicht legitimiert werden.

Ebenfalls problematisch ist die Ausgestaltung der Rentenhöhe, die sowohl als eine gesetzliche Basissicherung als auch eine darüber hinausgehende betriebliche Alterssicherung angesehen wird. Zwar

spricht grundsätzlich nichts gegen eine separate betriebliche Alterssicherung für Bergbaubeschäftigt, jedoch widerspricht die Organisation der Zusatzvorsorge als eine staatliche Versicherung den Ordnungsprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft. Danach dürfte der Staat seine Bürger lediglich zu einer Grundvorsorge verpflichten. Mit der Verpflichtung zur knappschaftlichen Zusatzvorsorge geht er über seinen ordnungspolitischen Auftrag deutlich hinaus. Vielmehr sollte eine betriebliche Alterssicherung stets privatwirtschaftlich organisiert werden.[155]

Die Legitimation der KnRV schwindet zudem durch ihre äußerst defizitäre Finanzsituation. Daher sollte parallel zum Ausstieg aus der Subventionierung des Steinkohleabsatzes erwogen werden, auch die KnRV abzuwickeln. Die Beitragszahler der KnRV könnten alternativ auf die allgemeine GRV verwiesen werden. Bei einer solchen Änderung müssten jedoch die erworbenen Rentenansprüche der im Bergbau beschäftigten Versicherten ausfinanziert werden. Zur Finanzierung dieser bereits bestehenden Rentenansprüche stünde das bisherige Beitragsaufkommen der KnRV in Höhe von rund 800 Mio. Euro nicht mehr vollständig zur Verfügung, da der Beitragssatz zur allgemeinen GRV niedriger als derjenige zur KnRV ist. Um den Ausfall der Beitragseinnahmen zu kompensieren, müsste der Bundeszuschuss bei sonst gleich bleibenden Rahmenbedingungen um schätzungsweise 200 Mio. angehoben werden. Allerdings würden die Versicherten in der allgemeinen GRV niedrigere Rentenanwartschaften als in der KnRV erwerben und der GRV daher niedrigere neue Zahlungsverpflichtungen aufbürden, so dass es insoweit zu einer Begrenzung der künftigen Zahlungsverpflichtungen kommt.

Um eine solche kurzfristige Zusatzbelastung des Bundeshaushalts durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses zu vermeiden, sollten

155 Vgl. *B. Fritzsche*, Knappschaftsrenten und Subventionen: Viel Lärm um Nichts?, (Fn 147), S. 322.

bei einem Ausstieg aus der KnRV deren Leistungen eingeschränkt werden. Diese Leistungskürzungen sollten aber auch dann umgesetzt werden, wenn das bestehende System beibehalten wird.

Einsparungen lassen sich erzielen, indem beispielsweise die *Knappschaftsausgleichsleistung* abgeschafft wird. Die Knappschaftsausgleichsleistung ist im Grunde genommen ein verlängertes Anpassungsgeld. Ehemalige Beschäftigte des Bergbaus können sie bis zum Bezug einer Rente unter ähnlichen Voraussetzungen in Anspruch nehmen, wenn sie das 55. Lebensjahr vollendet haben.[156] Die Ausgaben für die Knappschaftsausgleichsleistung betragen im Jahr 2011 voraussichtlich 134 Mio. Euro. Die Knappschaftsausgleichsleistung stellt eine Privilegierung der ehemaligen Bergbaubeschäftigten dar und sollte aus den gleichen Gründen wie das Anpassungsgeld abgebaut werden.[157] Ähnlich wie bei einem Abbau des Anpassungsgeldes lassen sich Einsparungen aufgrund der Ausfinanzierung laufender Zahlungen und Vermeidung von unzumutbaren Härten nur schrittweise erzielen.

Aufgrund begrenzter öffentlicher Mittel und der stetig wachsenden Staatsverschuldung müssen *alle* bestehenden Leistungen auf mögliche Einsparpotenziale überprüft werden. Die *Renten der KnRV* dürfen von einer solchen Überprüfung nicht ausgeschlossen werden. Da die knappschaftlichen Renten auf jahrzehntelangen milliardenschweren Subventionen beruhen, die den Beschäftigten des Bergbaus über sichere Arbeitsplätze und entsprechende Gehälter zugutekamen,[158] erscheint es grundsätzlich vertretbar, auch sie mit einem angemessenen Beitrag an der Sanierung der öffentlichen Finanzen zu beteiligen, indem in das Leistungsniveau einschränkend eingegriffen wird. Angesichts des im Vergleich zur allgemeinen GRV wesentlich höheren Rentenniveaus erscheinen Kürzungen des Rentenanspruchs zudem auch zumutbar. Begrenz-

156 Vgl. § 239 SGB VI.
157 Siehe Abschnitt 5.2.
158 Siehe Abschnitt 5.1.

ten Kürzungen der knappschaftlichen Renten stehen der Eigentums- und der Vertrauensschutz nicht entgegen.[159]

Rentenansprüche aus der Gesetzlichen Rentenversicherung fallen nur insoweit unter die Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG, als sie auf nicht unerheblichen Eigenleistungen des Versicherten beruhen.[160] Die knappschaftlichen Renten werden jedoch maßgeblich durch den Bundeszuschuss finanziert. Bereits im Jahr 1965 machte er mehr als die Hälfte der Einnahmen der KnRV aus.[161] Somit beruhen die Rentenansprüche der Versicherten hauptsächlich auf Zahlungen des Bundes und nicht auf eigenen Beitragsleistungen. Zudem wurden sie auch über die Absatzhilfen finanziert. Daher dürfte der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz für die knappschaftlichen Renten, die nicht auf eigenen Beitragsleistungen des Versicherten beruhen, nicht gelten. Aber auch wenn der Eigentumsschutz für die gesamte knappschaftliche Rente bejaht würde, dürfte der Gesetzgeber in das Rentenniveau einschränkend eingreifen. Der Eingriff muss in einem solchen Fall einem Gemeinwohlzweck dienen oder von einem gewichtigen öffentlichen Interesse bestimmt sein.[162] Die Begrenzung der Staatsverschuldung und der Lasten für künftige Generationen dürfte diesen Anspruch zweifellos erfüllen. Auch unter Aspekten des Vertrauensschutzes erscheint eine begrenzte Kürzung der Knappschaftsrenten durchaus vertretbar.[163]

Reduzierungen der knappschaftlichen Renten wären beispielsweise durch eine schrittweise Senkung des um einen Drittel höheren Rentenartfaktors für die Altersrenten der KnRV auf das Niveau

---

159 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, (Fn 90), S. 313 f.
160 Vgl. BVerfGE 53, 257, 289 ff.; 69, 272, 300.
161 Vgl. *Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.)*, Rentenversicherung in Zeitreihen, DRV-Schriften, Band 22, Berlin 2010, S. 234.
162 Vgl. BVerfGE 53, 257, 293; 70, 101, 111; 117, 272, 294.
163 Zur genaueren Begründung siehe die analog übertragbare Argumentation im Abschnitt 4.1, S. 35.

der allgemeinen GRV erzielbar. Eine andere Option bestünde in realen Rentenkürzungen durch vollständigen oder teilweisen Verzicht auf künftige Rentenanpassungen.[164] Da jedoch in den kommenden Jahren mit Rentenanpassungen von höchstens einem Prozent pro Jahr gerechnet wird, würden sich die dadurch erzielbaren Einsparungen in engen Grenzen halten. Bei einem vollständigen Verzicht auf Rentenanpassungen ab dem Jahr 2012 könnten die Einsparungen im selben Jahr noch gering ausfallen, in den Jahren 2013 und 2014 schätzungsweise bei rund 100 Mio. Euro liegen.

5.4 Zusammenfassung des Reduzierungspotenzials

Bei den Finanzhilfen im Bereich des Bergbaus handelt es sich um Ausgabenpositionen, die langfristig auslaufen werden. Dennoch kann die unverhältnismäßig lange Beibehaltung der quantitativ umfangreichen Subventionen nicht mehr hinreichend begründet werden. Daher sollte ihr Abbau beschleunigt werden, sodass das bestehende Einsparpotenzial schneller erzielt werden kann.

Im Einzelnen können die Absatzbeihilfen für den Steinkohlebergbau durch ein Vorziehen des geplanten Ausstiegszeitpunkts aus der Absatzförderung der deutschen Steinkohle schneller als geplant abgebaut werden. Die Einsparungen würden bei einer sofortigen Beendigung der Subventionierung erstmalig im Jahr 2013 in Höhe von 0,7 Mrd. Euro haushaltswirksam werden. Das kumulierte Einsparpotenzial beträgt schätzungsweise bis zu 5 Mrd. Euro. Ergänzend sollte das Anpassungsgeld nicht mehr bewilligt und auf mittlere Sicht schrittweise abgebaut werden. Zudem sollte erwogen werden, die KnRV abzuwickeln. Der hohe Bundeszuschuss, der ohnehin rückläufig ist, würde so auf mittlere und lange Sicht gänzlich entfallen können. Durch Begrenzungen im Leistungskatalog und bei der Rentenhöhe kann der rückläufige Trend zudem

164 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, (Fn 90), S. 314 f.

beschleunigt werden. Das gesamte jährliche Einsparvolumen bei den Ausgaben im Bergbaubereich summiert sich auf schätzungsweise bis zu 1,1 Mrd. Euro.

Tabelle 7: Reduzierungspotenzial bei Ausgaben des Bundes für den Bergbau

Ausgabenposition	**Ausgaben in Mio. Euro**	
	gesamt[1]	*davon abbaubar*
Bundeszuschuss für den Absatz deutscher Steinkohle sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen	1.312	711[2]
Anpassungsgeld	112	112
Bundeszuschuss zur knappschaftlichen Rentenversicherung	5.700[3]	234
Summe	**7.124**	**1.057**

[1] Soll-Werte 2012 gemäß Entwurf des Bundeshaushaltsplans
[2] geschätzter jährlicher Durchschnittswert der Absatzbeihilfe, siehe Tabelle 6 sowie Fn 141
[3] langfristig Einsparungen in Höhe des gesamten Ausgabenvolumens durch vollständige Abschaffung möglich

Quelle: Bundesregierung, eigene Schätzungen.

6. Sozial-, familien- und bildungspolitische Transfers

In der Sozialen Marktwirtschaft gilt das Subsidiaritätsprinzip als ein zentrales Ordnungsprinzip. Danach soll den Individuen eine möglichst uneingeschränkte Eigenverantwortung im Hinblick auf ihre Lebensgestaltung und die Sicherung des Lebensunterhalts zugestanden werden. Der Staat hat sich weitgehend mit Leistungen zur Einkommensverbesserung zurückzuhalten. Er sollte nur dann unterstützend eingreifen, wenn bestimmte Personen oder Personengruppen beispielsweise aufgrund ihres Gesundheitszustands nicht dazu fähig sind, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft und Leistung sowie mit eigenen Mitteln zu bestreiten und damit ihre Existenz zu sichern. Erst dann ist also die Hilfe der Allgemeinheit notwendig. Sozialpolitische Transfers somit also grundsätzlich nur wirklich Bedürftigen in Form einer angemessenen Hilfe zur Existenzsicherung zugutekommen.[165] Alle anderen Sozialtransfers, die über die Existenz- bzw. Grundsicherung hinausgehen, bedürfen einer besonderen Legitimation.

6.1 Wohngeld

Mit dem Wohngeld wird das Ziel verfolgt, für alle Bürger ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen sicherzustellen.[166] Es ist als eine Fürsorgeleistung ausgestaltet und soll Haushalten mit einem relativ niedrigen Einkommen zugutekommen. Dementsprechend ist die Höhe des Wohngeldes vom zu berücksichtigenden Einkommen, der Anzahl der Haushaltsmitglieder und den Wohnkosten abhängig.[167] Die Finanzierungszuständigkeit obliegt paritätisch dem Bund und den Bundesländern. Die Ausgaben beider

165 Vgl. *L. Erhard*, Wohlstand für Alle, Jubiläumsausgabe, Düsseldorf 2000, S. 245 ff.
166 Vgl. § 1 Abs. 1 Wohngeldgesetz (WoGG).
167 Vgl. ausführlich §§ 4 ff. WoGG.

Gebietskörperschaften sind im Jahr 2012 mit jeweils 596 Mio. Euro veranschlagt.

Das Wohngeld wurde im Jahr 1965 eingeführt.[168] Damals stand das wohnungspolitische Ziel im Vordergrund, die Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen zu versorgen. Der Grund für einen solchen wohnungspolitischen Handlungsbedarf lag im Wohnraummangel in den Nachkriegsjahren. Zur Förderung der Wohnraumversorgung führte der Staat neben dem Wohngeld als direkte Subjektförderung zahlreiche staatliche Finanzhilfen im Rahmen der sogenannten Objektförderung, insbesondere in Form des sozialen Wohnungsbaus, ein.[169] Der Wohnungsmangel konnte jedoch in den Folgejahren behoben werden.[170] So stellte die Bundesregierung schon im Jahr 2001 fest, dass „die Wohnungsversorgung der überwiegenden Mehrheit der Haushalte gewährleistet" ist.[171] Auch in aktuellen Publikationen der Bundesregierung und anderer staatlicher Institutionen wird die Wohnraumversorgung in Deutschland weiterhin als sehr gut beurteilt.[172] Mittlerweile besteht das Problem der Wohnraumversorgung nicht mehr in einem Mangel, sondern vielmehr in einem Überschuss an verfügbarem Wohnraum.[173] Diese Tendenz wird sich aufgrund der demografischen Entwicklung voraussichtlich weiter verstärken. Daher bedarf es keinerlei staatlicher Finanzhilfen, auch nicht indirekt über

168 Allerdings gab es bereits seit dem Jahr 1955 ähnliche Beihilfen zur Milderung von Härten für einkommensschwache Mieter. Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.)*, Übersicht über das Sozialrecht, Ausgabe 2011/12, S. 988.

169 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zur Neuorientierung der Wohnungsbauförderung, Schriftenreihe, Heft Nr. 54, Wiesbaden 1983, S. 10 ff.

170 Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Schriftenreihe, Heft Nr. 93, Wiesbaden 2001, S. 22 ff.

171 Vgl. *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts, Bundestags-Drucksache 14/5538, S. 1.

172 Vgl. *Bundesregierung*, Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Bundestags-Drucksache 16/13325, S. 33; *Bundesregierung,* Dreiundzwanzigster Subventionsbericht, (Fn 108), S. 46; *KfW Bankengruppe (Hrsg.)*, Perspektiven der Wohnwirtschaft, Frankfurt am Main 2008, S. 67.

173 Im Jahr 2006 standen 3,1 Mio. Wohnungen leer. Die Leerstandsquote lag in den neuen Bundesländern bei über zwölf und in den alten Bundesländern bei knapp sieben Prozent. Vgl. ebenda, S. 21.

das Wohngeld, um Anreize für den Wohnungsneubau zu schaffen. Das Ziel des mengenmäßig ausreichenden Wohnraumangebotes ist nämlich erreicht. Insofern hat das Wohngeld im Hinblick auf die wohnungspolitische Zielsetzung seine Legitimation verloren.

Mittlerweile wird daher mit dem Wohngeld vor allem das sozialpolitische Ziel verfolgt, einkommensschwachen Haushalten einen angemessenen Wohnraum zu ermöglichen. Es ist unstreitig, dass ein angemessener Wohnraum zum soziokulturellen Existenzminium gehört, das durch die Gewährung von Grundsicherungsleistungen sichergestellt werden soll. Dies geschieht auch, indem im Rahmen der Grundsicherung bedürftigen Haushalten die Kosten für Miete und Heizung in angemessener Höhe erstattet werden. Das sozialpolitische Ziel wird somit auch ohne das Wohngeld erreicht. Deshalb hat das Wohngeld nach der Reform der Grundsicherung zum Jahr 2005 an Bedeutung verloren, da Anspruchsberechtigte nun die neuen Grundsicherungsleistungen inklusive der Erstattung der Unterkunftskosten beanspruchen können.[174] Daher steht das Wohngeld aufgrund seiner sozialpolitischen Zielsetzung in Konkurrenz zu den Leistungen der Grundsicherung. Als Parallelleistung ist es mit zahlreichen Nachteilen behaftet.

So liegt die Höhe des Wohngeldes in der Regel über der Höhe adäquater Grundsicherungsleistungen.[175] Bei der Ermittlung des Wohngeldanspruchs erfolgt nämlich eine lückenhaftere Bedürftigkeitsprüfung als bei der Berechnung des Grundsicherungsanspruchs, weil ein größerer Anteil des verfügbaren Einkommens un-

---

174 Im Jahr 2004 haben 3,5 Mio. Haushalte Wohngeld bezogen, 2009 waren es lediglich 860.000. Vgl. *K.-J. Duschek*, Wohngeld in Deutschland 2009, in: *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Wirtschaft und Statistik 1/ 2011, S. 29.

175 Vgl. bspw. *W. Meister*, Neuer Kinderzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelsätze: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen; in: ifo-Schnelldienst, 62. Jahrgang, Heft 16/2009, S. 24; *M. Werding* und *W. Meister*, Sozialleistungsbezug und Erwerbsanreize: Familien in der Grundsicherung, in: Sozialer Fortschritt, 60. Jahrgang, Heft 1-2, S. 24 ff. Vgl. auch *Der PARITÄTISCHE Gesamtverband (Hrsg.)*, Damit sich Arbeit lohnt – Expertise zum Abstand zwischen Erwerbseinkommen und Leistungen nach dem SGB II, Berlin 2010.

berücksichtigt bleibt. Insbesondere wird das Vermögen nicht von der Bedürftigkeitsprüfung erfasst. Zwar weist das WoGG darauf hin, dass das Wohngeld nicht gewährt wird, wenn der Antragsteller über erhebliches Vermögen verfügt,[176] jedoch wird das Vermögen bei der Antragsstellung in der Regel nicht abgefragt. Gemäß den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des WoGG ist „eine Prüfung des Vermögens im Einzelnen ist nur vorzunehmen, wenn konkrete Anhaltspunkte für erhebliches Vermögen vorliegen.“[177] Ein erhebliches Vermögen liegt vor, wenn der Betrag von 60.000 Euro für das erste und jeweils 30.000 Euro für jedes weitere zu berücksichtigende Haushaltsmitglied übertroffen wird.178 In der Sozialen Marktwirtschaft sollten jedoch sozialpolitische Transfers gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nur wirklich Bedürftigen zugutekommen, die auf die Hilfe der Allgemeinheit angewiesen sind.179 Wenn jedoch Sozialtransfers an Personen gewährt werden, die über ein solches Vermögen verfügen, widerspricht dies dem Subsidiaritätsprinzip. Die Leistungen wirken dann zielungenau und verfehlen ihr sozialpolitisches Ziel, denn sie werden nicht an tatsächlich Bedürftige, sondern auch an Bessergestellte gewährt. Damit leisten sie höheren Ausgaben des Staates und damit einer höheren Belastung der Steuerzahler Vorschub.

Die großzügigen Regeln bei der Bedürftigkeitsprüfung könnten zudem ein Grund dafür sein, warum fast die Hälfte der Wohngeldempfänger Rentner und Pensionäre sind. Denn Rentnerehepaare können auch dann Wohngeld beziehen, wenn sie über Vermögen bis zu 90.000 Euro verfügen. Obwohl also vergleichsweise vermögende Rentner damit in der Lage wären, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mittel zu bestreiten, können sie trotzdem Wohngeld

176 Vgl. § 21 Nr. 3 WoGG.
177 Vgl. Punkt 21.35 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Wohngeldgesetzes 2009 (Wohngeld-Verwaltungsvorschrift 2009 – WoGVwV).
178 Vgl. Punkt 21.36 WoGVwV.
179 Vgl. *L. Erhard*, Freiheitliche Lebenssicherung oder Versorgungsstaat?, (Fn 87), S. 2. Siehe auch oben S. 73.

in Anspruch nehmen und müssen ihr Vermögen nicht antasten, das dann beispielsweise zu Erbzwecken zur Verfügung stünde.

Zielungenau wirkt das Wohngeld auch, wenn es an Studierende gewährt wird.[180] Bei dieser Personengruppe ist zu beachten, dass sie während der Studienzeit zwar aufgrund der Einkommensverhältnisse die Bedürftigkeitskriterien erfüllen kann. Jedoch ist nach erfolgreicher Beendigung des Studiums zu erwarten, dass die Absolventen über ein überdurchschnittliches Einkommen verfügen, da ein Studienabschluss in der Regel zu einem höheren Einkommen während der anschließenden Erwerbsphase führt. Insofern handelt es sich bei Studierenden um eine potenziell relativ einkommensstarke Personengruppe, die keiner Förderung durch staatliche Fürsorgeleistungen bedarf. Hier könnte allenfalls eine angemessene Unterstützung in Form von rückzahlbaren Darlehen sachgerecht sein.[181]

Ein im Vergleich zur Grundsicherung höherer Wohngeldanspruch kann des Weiteren die Beschäftigung hemmen. Die höheren einkommensabhängigen Sozialleistungen schmälern für die Leistungsempfänger die Anreize, eine Beschäftigung aufzunehmen bzw. ihr Erwerbseinkommen durch Mehrarbeit zu erhöhen. Dadurch können sich nachteilige Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum und letztlich auf die Staatsfinanzen ergeben.

Schließlich führt die Existenz von zwei Sozialleistungen mit ähnlicher Zielsetzung – der Grundsicherung und dem Wohngeld – zu Doppelstrukturen im staatlichen Verwaltungsapparat. Dieser wird dadurch unnötig aufgebläht. Die Parallelleistungen sind auch aus Sicht der Hilfsbedürftigen von Nachteil, denn für sie ist es oft nicht ersichtlich, auf welche Leistung sie im Zweifel Anspruch haben. Das kann zu doppelten Antragsstellungen führen und vermeidbare

180 Im Jahr 2009 waren 9,3 % aller Wohngeldempfänger Studierende. Vgl. *K.-J. Duschek*, Wohngeld in Deutschland 2009, (Fn 174), S. 29.

181 Siehe auch Abschnitt 6.4.

Bürokratiekosten hervorrufen. Die zusätzlichen Verwaltungs- und Bürokratiekosten werden schließlich den Steuerzahlern aufgebürdet. Eine Abschaffung des Wohngeldes würde daher auch die staatliche Verwaltung verschlanken und auf diese Weise zu einer Entlastung der Steuerzahler beitragen.

Im Ergebnis ist das Wohngeld seit der Neuregelung der Grundsicherung eine entbehrliche Leistung im System der sozialen Sicherung, denn auch ohne das Wohngeld wird das Ziel, einkommensschwachen Personen einen angemessenen Wohnraum zu ermöglichen, erreicht. Die Gewährung von Wohngeld führt somit zu unnötigen Staatsausgaben und vermeidbaren Belastungen der Steuerzahler. Daher sollte es abgeschafft werden.

Infolge einer Abschaffung würden jedoch die Gesamtausgaben von rund 1,2 Mrd. Euro nicht vollständig entfallen, denn ein Teil der Wohngeldbezieher hätte dann einen Anspruch auf adäquate Grundsicherungsleistungen. Da aber nicht alle bisherigen Wohngeldempfänger aufgrund einer schärferen Bedürftigkeitsprüfung Grundsicherungsleistung beanspruchen könnten und diese Leistungen zudem niedriger wären als das Wohngeld, sind schätzungsweise die Hälfte dieser Ausgaben, also rund 0,6 Mrd. Euro, einzusparen.

6.2 Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag wurde zum Jahr 2005 eingeführt. Leistungsberechtigt sind Haushalte mit Kindern unter 25 Jahren, deren Einkommen lediglich wegen der Versorgung der Kinder nicht zum Lebensunterhalt ausreicht.[182] Damit besteht die vordergründige Zielsetzung darin, den betroffenen Haushalten ein Einkommen in Höhe bzw. oberhalb des Existenzminimums bzw. der Grundsicherung zu gewährleisten. Mit der Gewährung des Kinderzuschlags

182 Vgl. § 6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG).

will der Gesetzgeber nämlich verhindern, dass die Haushalte allein aufgrund der Aufwendungen für Kinder das Arbeitslosengeld II beziehen. Zudem sollte der Kinderzuschlag Anreize zur Beschäftigungsaufnahme setzen.[183] Der Kinderzuschlag beträgt zurzeit 140 Euro/Monat für jedes Kind. Die Gesamtausgaben sind für das Jahr 2012 mit 388 Mio. Euro veranschlagt.

Indem mit der Gewährung des Kinderzuschlags ein Einkommen in Höhe bzw. oberhalb des Existenzminimums sichergestellt werden soll, steht der Kinderzuschlag genauso wie das Wohngeld in Konkurrenz zu den Grundsicherungsleistungen, genauer zum Sozialgeld für Kinder.[184] Zur Sicherstellung des Existenzminimums ist dieser Zuschlag jedoch nicht zusätzlich erforderlich. Bei der Bemessung des Kinderzuschlags wird die Hilfsbedürftigkeit großzügiger ausgelegt als beim Arbeitslosengeld II, sodass auch solche Personen die Leistung beanspruchen können, die das Bedürftigkeitskriterium im Sinne des Unterschreitens des soziokulturellen Existenzminimums nicht erfüllen. Dies widerspricht jedoch dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft und leistet höheren Staatsausgaben Vorschub. Zudem sprechen gegen den Kinderzuschlag die gleichen Argumente wie gegen das Wohngeld. Zum einen führt er zu Doppelstrukturen und bläht damit den Verwaltungsapparat unnötig auf. Zum anderen komplizieren Parallelleistungen die Antragsstellung für Hilfsbedürftige.[185]

Das Ziel, den Bezug des Arbeitslosengeldes II zu verhindern, ist von erheblicher Bedeutung für eine Gesellschaft. Die staatliche Grundsicherungsleistung sollte in jedem Fall das letzte Mittel zur Existenzsicherung sein, wenn es den Hilfsbedürftigen nicht auf andere Weise möglich sein sollte, die Bedürftigkeit zu verhindern

183 Vgl. *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestags-Drucksache 15/1516, S. 83.

184 Mit Sozialgeld wird die Regelleistung des Arbeitslosengeldes II für Kinder bezeichnet. Vgl. § 23 SGB II.

185 Siehe Abschnitt 6.1, S. 77 f.

oder sie zu beenden.[186] Die Hilfsbedürftigen müssen zunächst alle eigenverantwortlichen und später auch alle gesamtgesellschaftlich bereitgestellten Maßnahmen, wie beispielsweise Leistungen der Arbeitsagentur, ausschöpfen, um einen Bezug der Grundsicherungsleistungen zu vermeiden. Allerdings sollte die Hilfsbedürftigkeit im Sinne des Bezugs des Arbeitslosengeldes II nicht dadurch zu verhindern versucht werden, dass an die Stelle des Arbeitslosengeldes II eine andere staatliche Transferleistung wie der Kinderzuschlag tritt. Eine solche Vorgehensweise verstärkt stattdessen die Abhängigkeit von staatlicher Hilfe.

Darüber hinaus weist der Kinderzuschlag einen gravierenden Mangel in seiner Ausgestaltung auf. Der Kinderzuschlag wird zwar nach Überschreiten einer Mindesteinkommensgrenze jeweils um fünf Euro pro zehn Euro Zusatzverdienst schrittweise reduziert.[187] Jedoch wird er nicht vollständig abgeschmolzen, sondern entfällt sprunghaft beim Überschreiten der Einkommenshöchstgrenze, die zum Bezug des Kinderzuschlags berechtigt. Wird diese Grenze nur um einen Euro überschritten, führt dies zu einem Nettoeinkommensverlust von bis zu 150 Euro/Monat.[188] An diesem konkreten Punkt existiert damit eine sogenannte Armutsfalle. Für bestimmte Haushalte lohnt es sich nicht, ihr Arbeitsvolumen auszuweiten, weil dies zu einer Reduzierung des Nettoeinkommens führen würde. Dieser Fehlanreiz trägt damit zur Transferabhängigkeit bei.

Aus den genannten Gründen sollte der Kinderzuschlag abgeschafft werden.[189] Damit würde zwar nicht das gesamte Ausgabenvolumen eingespart werden können, weil einige der Leistungs-

186 Vgl. § 2 SGB II.

187 Die Transferentzugsrate beträgt damit 50 %. Vgl. § 6a Abs. 4 BKGG.

188 Vgl. *W. Meister*, Neuer Kinderzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelsätze: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen; (Fn 175), S. 24 f.; *M. Werding* und *W. Meister*, Sozialleistungsbezug und Erwerbsanreize: Familien in der Grundsicherung, (Fn 175), S. 26 ff.; *M. Dietz et al.*, Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II, in: Sozialer Fortschritt, 60. Jahrgang, Heft 1-2, S. 11.

189 So auch *V. Bünnagel et al.*, Möglichkeiten und Grenzen einer Bündelung familienpolitischer Leistungen. Köln 2009, S. 44.

berechtigten einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen hätten. Schätzungsweise würde aber etwa die Hälfte der derzeitigen Ausgaben, also 194 Mio. Euro, entfallen.[190]

6.3 Elterngeld

Das Elterngeld ist eine relativ junge familienpolitische Leistung des Bundes. Es wurde 2007 eingeführt und trat an die Stelle des seit dem Jahr 1986 gewährten Erziehungsgeldes.[191] Das Elterngeld kann von einem Elternpaar in der Regel bis zu 14 Monate nach der Geburt des Kindes bezogen werden, wobei ein Elternteil einen Anspruch auf mindestens zwei und höchstens zwölf Monate hat.[192] Die Höhe des Elterngeldes beläuft sich auf mindestens 300 und höchstens 1.800 Euro pro Monat. Zwischen der Mindest- und Höchstgrenze bemisst es sich nach dem monatlichen Nettoeinkommen des anspruchsberechtigten Elternteils, das im Laufe des letzten Jahres vor der Geburt des Kindes erzielt wurde, wobei die Leistungshöhe von 100 auf 65 Prozent der Bemessungsgrundlage schrittweise abgeschmolzen wird.[193] Für das Elterngeld sind im Jahr 2012 Ausgaben in Höhe von 4,6 Mrd. Euro vorgesehen.

Mit dem Elterngeld werden verschiedene Ziele verfolgt. Es soll zunächst die Familiengründung erleichtern. Aus bevölkerungspolitischer Sicht soll das Elterngeld somit einen Beitrag zum Anstieg der Geburtenzahl bzw. Geburtenrate leisten.[194] Zudem soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert werden, indem einem Elternteil eine Einkommensersatzleistung im ersten Jahr der Kinderbetreuung gewährt wird. Das Elterngeld soll den Einkom-

190 Siehe auch Abschnitt 6.1, S. 78.

191 Zum Erziehungsgeld siehe bereits *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, (Fn 90), S. 306 ff.

192 Vgl. § 4 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG).

193 Vgl. § 2 BEEG. Bei einem monatlichen Nettoeinkommen unter 1.000 Euro beträgt das Elterngeld mindestens 67 % und bei darüber liegendem monatlichen Nettoeinkommen mindestens 65 %.

194 Im Jahr 2009 lag die Geburtenrate in Deutschland mit 1,36 deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 1,74.

mensausfall während der Elternzeit bzw. des ersten Jahres nach der Geburt des Kindes kompensieren und die Abhängigkeit von staatlichen Fürsorgeleistungen verhindern. Da das Elterngeld von beiden Elternteilen beansprucht werden kann, soll es schließlich zur stärkeren Einbindung der Väter in die Kindererziehung beitragen.[195]

Seinem Wesen nach ist das Elterngeld eine sozialpolitische Transferleistung des Staates. Im Unterschied zu anderen Sozialtransfers setzt es jedoch nicht an der Bedürftigkeit an und fällt daher nicht mit steigendem Einkommen der Leistungsempfänger. Eine Bedürftigkeitsprüfung ist nämlich kein Bestandteil der Leistungsgewährung. Stattdessen wird das Elterngeld in Abhängigkeit von dem Einkommen gezahlt, das vor der Geburt des Kindes erzielt wurde, und steigt damit mit steigendem Einkommen. Somit kommen Eltern mit höheren Einkommen in den Genuss einer höheren Sozialleistung als Eltern mit niedrigerem Einkommen. Dem Bedürftigkeitsprinzip bzw. dem Subsidiaritätsprinzip wird auf diese Weise diametral entgegengehandelt. Die Gewährung von Sozialleistungen an Personen mit ausreichendem Einkommen und Vermögen widerspricht aber den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft.[196]

Aus Sicht der Steuerzahler besteht die Gefahr von nicht bedürftigkeitsabhängigen Sozialleistungen auch darin, dass sie einem weiteren Anstieg der Staatsausgaben Vorschub leisten. Eine solche Privilegierung bestimmter Personengruppen kann nämlich dazu führen, dass nicht begünstigte Personengruppen ihrerseits Ansprüche an den Staat stellen, ebenfalls Sozialleistungen beanspruchen zu dürfen. Da die Politik vor allem vor wichtigen Wahlen für solche Forderungen und ihre Erfüllung mittels Wahlgeschen-

---

195 Vgl. ausführlich *Fraktionen der CDU/CSU und SPD*, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes, Bundestags-Drucksache 16/1889, S. 1 f. und 14 ff.

196 Vgl. *L. Erhard*, Freiheitliche Lebenssicherung oder Versorgungsstaat?, (Fn 87), S. 2.

ken empfänglich ist, kann sich dadurch ein dynamischer Subventionswettlauf auf Kosten der Steuerzahler entwickeln. Bereits diese Gründe sprechen gegen das Elterngeld.

Das Elterngeld kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass Eltern sich nach der Geburt eines Kindes in einer besonderen, finanziell schwierigen Lebenslage befinden, die eine spezielle staatliche Förderung mittels staatlicher Transferleistungen erfordert. Die Entscheidung für ein Kind treffen Paare freiwillig. Paare entscheiden sich freiwillig für ein Kind, weil sie – rein ökonomisch ausgedrückt – den Nutzen des Kindes höher einschätzen als seine Kosten. Zwar begeben sich die Eltern durch eine Kindesgeburt tatsächlich in eine besondere – grundsätzlich aber eine höchst erfreuliche – Lebenslage, jedoch ist die Entscheidung eben auf freiwilliger Basis erfolgt, aus der kein Förderanspruch an den Staat abzuleiten ist. Staatliche Transfers wären lediglich in den Fällen erforderlich, in denen das verfügbare Haushaltseinkommen der Eltern infolge der Kosten für den Lebensunterhalt des Kindes unter das Existenzminimum zu fallen drohte. Einem solchen Unterschreiten der Armutsschwelle wird jedoch im deutschen System der sozialen Sicherung durch eine angemessene Grundsicherung vorgebeugt. Daher sind zu diesem Zweck keine weiteren Geldtransfers erforderlich.

Auch als Mittel zur Erreichung staatlicher Bevölkerungsziele ist das Elterngeld kritisch zu sehen. Aus ordnungspolitischer Sicht ist es zunächst einmal grundsätzlich abzulehnen, dass der Staat Bevölkerungspolitik betreibt, indem er wie im Fall des Elterngeldes Anreize zur Familiengründung setzen will. Die Motivation des Staats zur entsprechenden Anreizsetzung ergibt sich aus seiner Feststellung, dass die Gesellschaft der Fortpflanzung eine zu niedrige Präferenz zuweist. Ökonomisch formuliert bemessen die Individuen den Nutzen von Kindern zu niedrig, indem sie den externen Nutzen von Geburten für die Gesellschaft unterschätzen. Die Folge

ist eine – aus Sicht des Staates – zu niedrige Geburtenrate, die in einigen Bereichen zu höheren Kosten für die Gesamtgesellschaft führt, beispielsweise durch das von der demografischen Entwicklung abhängige umlagefinanzierte Sozialversicherungssystem. Um eine staatlich gewünschte Höhe der Geburtenrate zu erzielen, versucht der Staat entsprechende finanzielle Anreize zu setzen. Einer solchen Bevölkerungspolitik ist jedoch entgegenzusetzen, dass die Entscheidung eines Paares für ein Kind grundsätzlich eine höchst private Entscheidung ist, in die der Staat in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung nicht verzerrend eingreifen sollte.[197] Die Geburtenrate ist folglich der Ausdruck von freien gesellschaftlichen Entscheidungen, die der Staat zu respektieren und sich dementsprechend auszurichten hat, anstatt eine gewünschte Lebensführung nur des Selbstzwecks wegen zu fördern. Ein solcher Selbstzweck wäre beispielsweise die Aufrechterhaltung bestehender Institutionen, wie die umlagefinanzierten Sozialversicherungen. Eine derartige Zielsetzung des Staates widerstrebt jedoch dem Ansinnen einer freiheitlicher Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Denn in einer solchen freiheitlichen Ordnung sollte sich der Staat an die dynamische Entwicklung der Gesellschaft anpassen, anstatt die Bevölkerungsgröße zur Sicherung überholter und letztlich nicht zukunftsfähiger staatlicher Strukturen zu steuern.[198]

Eine solche staatliche Bevölkerungspolitik ist auch schwerlich dadurch überzeugend zu begründen, dass einer höheren Geburtenrate stimulierende Effekte auf das Wirtschaftswachstum zugesprochen werden, die der Staat zu fördern hat. Die Kindererziehung

197 Vgl. *N. Berthold* und *R. Fehn*, Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitlinien im dichten Nebel des Verteilungskampfes, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 51, Würzburg 2002, S. 5; *V. Bünnagel*, Erziehungshoheit der Eltern vs. staatlicher Bildungsauftrag: Die Rolle des Staates bei der Kleinkindbetreuung, Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 2/2010, S. 3.

198 Vgl. *V. Bünnagel*, Paaret und vermehret Euch – dem Vaterland zuliebe?, Der ordnungspolitische Kommentar des Instituts für Wirtschaftspolitik Nr. 8/2009; *dieselbe*, Erziehungshoheit der Eltern vs. staatlicher Bildungsauftrag (Fn 197), S. 3 ff.

und -betreuung würde dabei nämlich als gesamtgesellschaftliche Leistung angesehen und die Unterstützung der Eltern dabei als gesamtgesellschaftliche Aufgabe propagiert. Auf diese Weise könnte die Notwendigkeit von familienpolitisch motivierten Transfers begründet werden, mit denen die Allgemeinheit sich an der Finanzierung der privaten Erziehungs- und Betreuungskosten der Eltern beteiligt und somit die elterliche Erziehungsverantwortung zumindest teilweise sozialisiert würde. Eine solche Sichtweise ist jedoch aus moralischen Gründen schwerlich haltbar. Kinder würden dann nämlich nicht mehr als ein Selbstwert und ein erfreuliches Lebens- und Handlungsmotiv der Eltern im Privatleben betrachtet, sondern als eine Art Kosten- bzw. gesamtgesellschaftlicher Produktionsfaktor. Die Kindererziehung würde damit „den Charakter einer gesellschaftlich notwendigen Arbeit" erhalten, die vom Staat zumindest teilweise abzugelten wäre.[199] Die Eltern würden als eine Art „Reproduktionsagenten der politischen Gemeinschaft" behandelt.[200] Die Gefahr einer solchen Betrachtungsweise und der daraus abgeleiteten Familienpolitik bestünde auch darin, dass die Verantwortungslosigkeit von Eltern gefördert würde, die so weit gehen kann, dass Eltern auch deshalb Kinder in die Welt setzen würden, um „dadurch einen Geldanspruch an den Staat zu erwerben".[201]

Schließlich ist es bedenklich, dass mit dem Elterngeld anscheinend eine *qualitative* Bevölkerungspolitik verfolgt wird. Das Elterngeld wird nämlich nicht für jedes Kind in gleicher Höhe ausgezahlt, sondern fällt für die Kindererziehenden umso höher aus, je höher das zuvor erzielte Einkommen war. Daraus kann abgeleitet werden, dass dem Staat die Kinder von Besserverdienern mehr wert

199 Vgl. *A. Schüller*, Sozialansprüche, individuelle Eigentumsbildung und Marktsystem, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 53, Stuttgart 2002, S. 121 ff.

200 Vgl. *G. Habermann*, Drei Typen von Familienpolitik, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 58, Stuttgart 2007, S. 5.

201 Vgl. *A. von Rüstow*, Rede und Antwort, Ludwigsburg 1963, S. 134.

sind und vor allem die Geburtenrate von höher qualifizierten Elternpaaren gesteigert werden soll.[202] Gegen eine solche qualitative Bevölkerungspolitik sprechen jedoch ethisch-moralischen Gründe.

Insgesamt ist also eine staatliche Bevölkerungspolitik aus ordnungspolitischer Sicht abzulehnen. Doch auch wenn unterstellt würde, dass der Staat eine ordnungspolitisch nicht begründbare und ethisch fragwürdige Bevölkerungspolitik betreiben darf, um das Fortpflanzungsverhalten der Bevölkerung zu fördern, müsste hinterfragt werden, ob Sozialtransfers wie das Elterngeld überhaupt ein geeignetes Mittel zur Zielerreichung sind. Länderübergreifende empirische Studien zeigen, dass finanzielle Anreize – wenn überhaupt – nur einen geringen und vorübergehenden Effekt auf die Anzahl der Geburten haben.[203] Gemäß der empirischen Untersuchungen gelten vielmehr eine hohe Erwerbsquote von Frauen, eine gute und stetige Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen[204], hinreichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten und insbesondere die gesellschaftliche Einstellung sowie

202 So wird im Gesetzentwurf explizit die relativ hohe Anzahl der kinderlosen Akademikerinnen thematisiert. Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und SPD*, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes, (Fn 195), S. 15.

203 Vgl. ausführlich und mit zahlreichen weiteren Nachweisen *B. Rürup und S. Gruescu*, Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2003, S. 41 ff.; *M.-T. Letablier et al.*, The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review, Brüssel 2009; *H.-P. Hagenah*, Zentrale Determinanten des Geburtenverhaltens, Rostock 2010; *O. Thévenon und A. H. Gauthier*, Family policies in developed countries: a 'fertility-booster' with side-effects, in: Community, Work & Family, Volume 14, No. 2/2011, S. 197 ff.

204 Die Wirtschaftsentwicklung und vor allem eine Beschäftigungssicherheit ist in Bezug auf Deutschland ein wichtiger Einflussfaktor auf die Geburten. Aber auch für Schweden zeigen empirische Untersuchungen einen Konjunktureinfluss auf die Fertilitätsentscheidung. Vgl. m. w. N. *H.-P. Hagenah*, Zentrale Determinanten des Geburtenverhaltens, (Fn 203), S. 37 und 76; *B. Rürup und S. Gruescu*, Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, (Fn 203), S. 43.

Wertvorstellung zu Familie und Kindern[205] als einflussreichere Determinanten der Fertilitätsentscheidung. Daraus kann bereits abgeleitet werden, dass das Elterngeld mit großer Wahrscheinlichkeit zumindest nicht das wirksamste Mittel zur Steigerung der Geburtenzahl ist.

Ob das Elterngeld in Deutschland überhaupt ein geeignetes Mittel ist und zu einer nachhaltigen Steigerung der Geburtenrate beigetragen hat, kann (noch) nicht belegt werden, da hierzu bisher noch keine empirischen Untersuchungen existieren. Bei Betrachtung der absoluten Geburtenzahlen kann festgestellt werden, dass das Elterngeld zumindest nicht zu einer stetigen Erhöhung beigetragen hat. Allerdings war die Geburtenzahl in den Jahren 2007, 2008 und 2010 geringfügig um bis zu 1,8 % höher als im Jahr 2006, dem Jahr vor der Einführung des Elterngeldes. Dabei stieg die Geburtenzahl im Jahr der Einführung des Elterngeldes im Vergleich zum Vorjahr an. Aussagekräftiger ist jedoch die Geburtenrate bzw. Geburtenziffer.[206] Sie lag im Jahr 2006 bei 1,331 und stieg in den Jahren 2007 und 2008 auf 1,37 und 1,376 an. Nach einem Rückgang auf 1,358 im Jahr 2009 lag sie im Jahr 2010 bei 1,393.[207] Ein Beleg für die Wirksamkeit des Elterngeldes ist dies jedoch nicht. Zum einen ist noch unklar, was den Anstieg der Geburtenrate bedingt hat. So könnten die Geburtenraten beispielsweise auch mit dem Wirtschaftswachstum und der steigenden Beschäftigung erklärt werden, denn wie bereits erwähnt, sind auch dies zwei Einflussfaktoren der Fertilitätsentscheidung. Zum anderen ist der Untersuchungszeitraum noch zu kurz, um eine nachhaltige Wirkung

---

205 So ist die Geburtenrate in den USA mit 2,01 (Stand 2009) deutlich höher als diejenige in Deutschland (1,36), obwohl in den USA kaum staatliche familienpolitische Maßnahmen existieren. Als Gründe werden konservative Familienwerte und der Einfluss der Religion genannt. Vgl. mit Hinweisen auf entsprechende amerikanische Studien *H.-P. Hagenah*, Zentrale Determinanten des Geburtenverhaltens, (Fn 203).

206 Die Geburtenziffer gibt vereinfach ausgedrückt die durchschnittliche Anzahl der Kinder pro Frau an.

207 Vgl. Statistisches Bundesamt, Tabellen zu Geburten und Sterbefällen, abrufbar im Internet unter *www.destatis.de*, Abrufdatum: 20.07.2011.

des Elterngeldes überprüfen zu können. Sollte das Elterngeld aber tatsächlich einen Einfluss auf die Geburtenentwicklung in den letzten Jahren gehabt haben, könnte es sich dabei lediglich um einen vorübergehenden Effekt handeln. Dies kann man zumindest aus den vorliegenden empirischen Studien zu familienpolitischen Leistungen schließen.[208]

Unterstellt man hingegen, dass das Elterngeld einen positiven Einfluss auf die Geburtenrate hat, ist der Effekt wahrscheinlich lediglich gering. Damit würde zwar über die Wirksamkeit des Elterngeldes ein Urteil gefällt werden können, jedoch noch nichts über seine (Kosten)Effizienz. Erst wenn eine Kosten-Nutzen-Analyse vorliegt, könnte eine endgültige Bewertung zur Effizienz des Elterngeldes vorgenommen werden. Angesichts der hohen Kosten des Elterngeldes und des allenfalls geringen Einflusses auf die Geburtenhäufigkeit, ist jedoch davon auszugehen, dass die Kosten den Nutzen der zusätzlichen Geburten überwiegen. Hierzu sei noch einmal angemerkt, dass eine solche Kosten-Nutzen-Analyse die Familiengründung als staatliche Investition betrachten und damit die Kinder auf die ökonomische Funktion eines Produktionsfaktors reduzieren würde. Eine solche Sichtweise ist jedoch kaum mit den vorherrschenden moralischen Wertvorstellungen vereinbar.

Ferner setzt das Elterngeld tendenziell Fehlanreize hinsichtlich der Erwerbstätigkeit. Das Elterngeld soll zwar die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern, honoriert aber die zumindest vorübergehende Beschäftigungsniederlegung. Durch die Erstattung eines großen Teils des Nettoeinkommens haben Beschäftigte nämlich einen Anreiz, im ersten Erziehungsjahr das Elterngeld in Anspruch zu nehmen und ihre Beschäftigung ruhen zu lassen. Dies läuft dem Ziel nach Vereinbarkeit von Familie und Beruf genauso

208 Siehe Fn 203. Vgl. auch *C. Büchner et al.*, Wirkungsstudie „Elterngeld", Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2006, S. 33 f.

zuwider, wie auch dem staatlichen Ziel, die Beschäftigungsquote von Frauen zu fördern, zumal das Elterngeld nicht gezahlt wird, wenn einer Beschäftigung von mehr als 30 Wochenstunden nachgegangen wird. Der Staat fördert mit dem Elterngeld eher „gezielt das temporäre Ein-Verdiener-Modell. Wird ein Kind im ersten Jahr überwiegend durch die Großeltern, eine Kinderfrau oder sonstige Dritte betreut, entfällt die Förderung“.[209] Daher kann bezweifelt werden, ob das Elterngeld ein geeignetes Mittel zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist.

Ebenfalls kann bezweifelt werden, ob das Elterngeld ein geeignetes Mittel zur stärkeren Einbindung der Väter in die Kindererziehung ist, wie dies vom Gesetzgeber beabsichtigt wird.[210] Denn in der Regel werden die Elternzeit und damit der Elterngeldbezug auch nach Einführung des Elterngeldes nicht paritätisch zwischen den Eltern aufgeteilt. Stattdessen beschränken sich die männlichen Elternteile auf einen Leistungsbezug in den zwei Monaten, die an den vorherigen einjährigen Leistungsbezug des anderen Elternteils angeschlossen werden können (sogenannte „Vätermonate“).[211] Eine annähernd paritätische Verteilung der Kinderbetreuung auf beide Elternteile wurde damit nicht erreicht. Vielmehr leistet die Gewährung von den beiden „Vätermonaten“ einen gewissen Anreiz für die Väter, eine kurze und bezahlte berufliche Auszeit zu nehmen, ohne ihr Verhalten im Hinblick auf die Kindererziehung wesentlich zu ändern. Da der Leistungsanspruch ansonsten verfallen würde, ist insoweit von einer Art Mitnahme auszugehen,[212]

---

209 Vgl. *V. Bünnagel et al.*, Möglichkeiten und Grenzen einer Bündelung familienpolitischer Leistungen. (Fn 189), S. 54.

210 Siehe oben S. 81 f.

211 Gemäß der Statistik des Statistischen Bundesamtes nehmen 75 % der Väter, die Elterngeld beziehen, die Leistungen lediglich zwei Monate lang in Anspruch. Vgl. *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Statistik zum Elterngeld – Gemeldete beendete Leistungsbezüge, Wiesbaden 2011, S. 6.

212 Vgl. *V. Bünnagel et al.*, Möglichkeiten und Grenzen einer Bündelung familienpolitischer Leistungen. (Fn 189), S. 51.

die erhöhten Staatsausgaben Vorschub leistet und die Steuerzahler übermäßig belastet.

Insgesamt spricht also eine Reihe von Gründen gegen die Gewährung des Elterngeldes. Daher sollte es ersatzlos abgeschafft werden. Der Bundeshaushalt könnte auf diese Weise um bis zu 4,6 Mrd. Euro entlastet werden. Das tatsächliche Einsparvolumen dürfte jedoch geringer ausfallen, da einige Leistungsberechtigte stattdessen möglicherweise Grundsicherungsleistungen beanspruchen würden. Im Unterschied zu den Folgen einer Abschaffung des Wohngeldes und des Kinderzuschlags dürfte aber lediglich eine Minderheit der Elterngeldempfänger einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben. Dies liegt daran, dass das Elterngeld, anders als die zuvor genannten Leistungen, den Grundsicherungsleistungen nicht ähnelt. Daher wird vorsichtig unterstellt, dass bei einer Abschaffung des Elterngeldes lediglich 90 % der Gesamtausgaben, also rund 4,1 Mrd. Euro, einzusparen wären. Sollte ein vollständiger Abbau des Elterngeldes aufgrund politischer Restriktionen nicht möglich und eine finanzielle Förderung von Eltern in der Zeit unmittelbar nach Geburt des Kindes erwünscht sein, wäre eine bedürftigkeitsabhängige Gewährung des Elterngeldes oder eine Rückkehr zum Erziehungsgeld zumindest eine weniger mangelhafte Kompromisslösung.

6.4 Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Nach dem *Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)* gewährt der Bund Zuschüsse und Darlehen zur Ausbildungsförderung. Adressaten der Förderung sind Schüler und Studierende. Während Schüler durch Zuschüsse gefördert werden, erhalten Studierende eine Kombination aus Zuschuss und unverzinslichen Darlehen. Die Höhe des Förderbetrags ist insbesondere vom Einkommen des Berechtigten, seines Ehegatten oder seiner Eltern abhängig. Ziel des BAföG ist es offiziell, Schülern und Studierenden den Zugang

zu einer schulischen Ausbildung unabhängig von ihren wirtschaftlichen Verhältnissen zu ermöglichen.

Die Ausgaben für die Fördermaßnahmen gemäß BAföG werden zu 65 % vom Bund und zu 35 % von den Bundesländern getragen. Im Jahr 2012 werden die Bundesausgaben voraussichtlich 1.632 Mio. Euro betragen. Sie setzen sich zusammen aus den Zuschüssen für Schüler und Studierende in Höhe von 1.448 Mio. Euro[213] sowie aus Zinszuschüssen und Erstattungen von Darlehensausfällen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Höhe von 184 Mio. Euro zusammen.

Die Ermöglichung eines für alle Interessenten freien Zugangs zu Bildungsmöglichkeiten ist zweifellos ein erstrebenswertes politisches Ziel. Allerdings ist dieses Ziel in Deutschland bereits ohne die Existenz des BAföG erreicht, denn aufgrund der überwiegend staatlich finanzierten Schulen und Hochschulen steht der Zugang zu den verschiedenen Bildungsmöglichkeiten allen Interessenten weitgehend gebührenfrei[214] offen. Die tatsächliche Funktion des BAföG ist deshalb vielmehr darin zu sehen, Schülern und Studierenden aus relativ einkommensschwachen Haushalten Hilfen zum Lebensunterhalt bereitzustellen.

Doch wie auch immer das Ziel des BAföG definiert sein mag, eine Zuschussförderung von Schülern und Studierenden kann damit kaum hinreichend begründet werden. Die nicht rückzahlbaren Zuschüsse sollen zwar Schülern und Studierenden aus relativ einkommensschwachen Haushalten zugutekommen, jedoch wird dabei nur die wirtschaftliche Situation zum Zeitpunkt der Förderungsbewilligung berücksichtigt. Das Einkommen nach erfolgreicher Absolvierung der geförderten Ausbildung bleibt dagegen

213 Davon entfallen 821 Mio. Euro auf Studierende und 627 Mio. Euro auf Schüler.

214 Studiengebühren für das Erststudium werden bisher nur in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Niedersachen und Nordrhein-Westfalen erhoben. Allerdings sollen sie in Nordrhein-Westfalen zum Wintersemester 2011/12 entfallen. Auch die neue Landesregierung in Baden-Württemberg plant eine solche Abschaffung.

außer Acht. Ein höherer Bildungsabschluss, insbesondere ein Studienabschluss, ist mit den zu erwartenden Einkommensverhältnissen positiv korreliert, führt also meist zu einem höheren Einkommen während der anschließenden Erwerbsphase.[215] Im Ergebnis wird also durch das BAföG eine Personengruppe gefördert, von der nach Abschluss der Ausbildung nicht angenommen werden kann, dass sie tatsächlich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation förderungsbedürftig ist. Die Mittel zur Finanzierung dieser Förderung werden aber von allen Steuerzahlern erbracht, auch von solchen, die (nicht zuletzt aufgrund einer geringen Qualifikation) über ein relativ geringes Einkommen verfügen. Damit finanzieren sie Subventionen an Personen, die potenziell ein höheres Einkommen erzielen werden. Bei der Förderung gemäß BAföG handelt es sich damit zumindest teilweise um eine Umverteilung von unten nach oben. Aus sozialpolitischen Gründen ist daher die staatliche Subventionierung von persönlichen Ausbildungsentscheidungen abzulehnen, weil die höhere Ausbildung in der Regel zu einem höheren Einkommen führt und die Förderung damit nicht bedürftigen, sondern vielmehr wohlhabenderen Personen zugutekommt.

Diese Argumente sprechen zwar gegen eine Förderung durch nicht rückzahlbare Zuschüsse, gleichwohl sollte es den – zum Zeitpunkt der Ausbildung – einkommensschwachen Schülern und Studenten ermöglicht werden, durch eine Kreditaufnahme ihren Lebensunterhalt während der Ausbildung zu finanzieren. Die Rückzahlung der geliehenen Mittel sollte den Kreditnehmern nach Beendigung der Ausbildungsphase aufgrund eines höheren Einkommens möglich und daher zumutbar sein. Fraglich ist jedoch, ob der Staat solche Darlehen bereitstellen sollte. Dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft entspricht eher eine private Lösung. Die Kredit-

215 Zum Zusammenhang zwischen Bildungsabschluss und Einkommen siehe *Organisation for Economic Co-operation and Developement (Hrsg.)*, Bildung auf einen Blick 2010, S. 133 ff.

gewährung ist nämlich eine Aufgabe, die von den privaten Unternehmen bzw. Banken erledigt werden kann. Ein Marktversagen bei der Kreditgewährung an private Haushalte, die ein Eingreifen des Staates begründen würde, liegt grundsätzlich nicht vor. Ein Staatseingriff wäre jedoch insoweit erforderlich, als angenommen wird, dass sich bei einer privaten Marktlösung unerwünschte Marktergebnisse einstellen würden. Beispielsweise könnten sich Banken weigern, Kredite an Schüler und Studierende aus einkommensschwachen Haushalten mangels ausreichender Sicherheiten zu vergeben. Zwar dürfte es im Interesse der Kreditanbieter sein, potenziell wirtschaftlich starke Kunden durch Studienkredite zu binden,[216] eine Ablehnung von Kreditanträgen wäre im Einzelfall dennoch nicht auszuschließen.[217] Daher müsste der Staat den privaten Kreditanbietern einen rechtlichen Ordnungsrahmen zur Vergabe von Studienkrediten vorgeben, der beispielsweise einen Kontrahierungszwang umfasst. Sofern auch eine solche Lösung zu unerwünschten Ergebnissen führen sollte, kann der Staat alternativ selbst als Darlehensgeber fungieren.[218]

Bei einem Auslaufen der Zuschussförderung gemäß BAföG könnte der Bundeshaushalt um bis zu 1,5 Mrd. Euro entlastet werden.[219] Diese Entlastung würde jedoch gemindert, wenn zum einen die bisher durch die Zuschüsse geförderten Personen einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen erhalten würden und es zum anderen im Zuge einer verstärkten Darlehensvergabe zu höheren Rückzahlungsausfällen als bisher kommen würde. Die letztendliche Nettoentlastung der öffentlichen Hand ist deshalb vorab nicht genau prognostizierbar. Es wird jedoch vorsichtig unterstellt, dass

---

216 Vgl. *K. Braunwarth et al.*, Studienfinanzierung in Deutschland – Potenziale und Risiken für Finanzdienstleister, Diskussionspapier WI-165, Augsburg 2005, S. 7 f.

217 Vgl. *S. O. Becker* und *R. Fenge*, Gerechtigkeit und Effizienz nachgelagerter Studiengebühren, in: ifo-Schnelldienst, 58. Jahrgang, Heft Nr. 2/2005, S. 19 ff.

218 Eine Alternative zu Krediten und Darlehen sind private Bildungsfonds. Zu bereits bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten siehe ausführlich *G. Strate* und *S. Meyer*, Studienfinanzierung – Modelle und Möglichkeiten, Berlin 2006.

219 Darüber hinaus würden auch die Haushalte der Bundesländer entlastet.

bei einer Abschaffung der Zuschussförderung lediglich 80 % der Gesamtausgaben, also rund 1,2 Mrd. Euro, einzusparen wären.

6.5 Förderung der schulischen und beruflichen Bildung

Der Bund gewährt darüber hinaus Finanzhilfen im Rahmen der Begabtenförderung sowie zur Stärkung der beruflichen Bildung. Die Begabtenförderung kommt Studierenden, Doktoranden und ausgebildeten Fachkräften in Form von staatlich finanzierten Stipendien zugute. Sie erfolgt größtenteils mittelbar über die *Zuschüsse des Bundes an die Begabtenförderungswerke* bzw. Stiftungen. Für die Begabtenförderung, einschließlich der Begabtenförderung der beruflichen Bildung, will der Bund im Jahr 2012 Mittel in Höhe von 264 Mio. Euro zur Verfügung stellen.

Gegen eine staatliche Subventionierung der Hochschulbildung spricht grundsätzlich, dass die Hochschulbildung kein öffentliches Gut ist. Auch die Existenz von nicht internalisierten positiven externen Effekten, die eine staatliche Mitfinanzierung begründen könnte, ist wissenschaftlich umstritten, zumal solche Effekte kaum quantifizierbar sind.[220] Aber auch unter der Annahme, dass die Hochschulbildung soziale Erträge abwirft, erscheint eine derart umfassende staatliche Subventionierung der Hochschulbildung und ihrer Nutznießer, wie sie derzeit in Deutschland vorherrscht, nicht gerechtfertigt. Da die Hochschulbildung in Deutschland weitgehend gebührenfrei in Anspruch genommen werden kann und Akademiker in der Regel über ein höheres Einkommen verfügen als Nicht-Akademiker,[221] sollten die Studierenden nicht noch zusätzlich durch staatliche Zuschüsse unterstützt werden. Aufgrund der begrenzten öffentlichen Mittel wäre vielmehr zu er-

220 Vgl. m.w.N. *B. Langner*, Externe Effekte der Bildung: Mythos oder Rechtfertigung für öffentliche Bildungsfinanzierung?, Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 2/2007; *S. O. Becker* und *R. Fenge*, Gerechtigkeit und Effizienz nachgelagerter Studiengebühren, (Fn 217), S. 19.

221 Siehe auch Abschnitt 6.4.

wägen, die Nutznießer stärker an der Finanzierung des Studiums durch angemessene Gebühren zu beteiligen.[222]

Des Weiteren sind auch mögliche fiskalische Renditen für den Staat durch die Förderung der Hochschulbildung[223] keine überzeugende Rechtfertigung für eine Subventionierung des Studiums. Denn aus ordnungspolitischer Sicht besteht das Ziel des Staates nicht darin, durch Ausweitung von staatlichen Investitionen seine Einnahmen zu maximieren.[224]

Die Begabtenförderung kann auch schwerlich damit begründet werden, dass damit einem drohenden Fachkräftemangel vorgebeugt werden soll. Unabhängig von der Frage, ob es in Zukunft tatsächlich einen Fachkräftemangel geben wird oder nicht, fehlen dem Staat die notwendigen Informationen, um den Faktor Arbeit entsprechend lenken zu können. Der Versuch, dies dennoch zu tun, wäre ein planwirtschaftlicher Akt einer Anmaßung von Wissen[225], über das der Staat eben nicht verfügt.

Die Vergabe von Stipendien kann außerdem zum Ziel haben, Personen aus hochschulferneren Elternhäusern zu fördern. Würde man dieses bildungs- und sozialpolitische Ziel anerkennen, so wäre die staatliche Begabtenförderung in der ausgeübten Form jedoch kein geeignetes Mittel zur Zielerreichung, denn die meisten Geförderten gehören Familien mit höherem Ausbildungsstand an.[226] Der Grund für den geringen Anteil von Personen aus hochschulferneren Haushalten ist denn auch nicht in der Finanzierung des Studiums zu suchen. Die soziale Auslese beginnt nämlich be-

---

222 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, (Fn 90), S. 224 ff.

223 Vgl. *C. Anger, A. Plünnecke* und *J. Schmidt*, Bildungsrenditen in Deutschland, Köln 2010.

224 Vgl. *B. Langner*, Externe Effekte der Bildung, (Fn 220), S. 10.

225 Vgl. *F. A. Hayek*, Die Anmaßung von Wissen, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 26, S. 12 ff.

226 Vgl. *E. Middendorff, W. Isserstedt* und *M. Kandulla*, Das soziale Profil in der Begabtenförderung, S. 21 ff.

reits während der Schulzeit,[227] sodass die Erhöhung der Durchlässigkeit während der Schulzeit der geeignetere Ansatzpunkt zur Zielerreichung wäre.

Doch nicht nur Studierende oder Doktoranden kommen in den Genuss der staatlichen Stipendien, sondern auch ausgebildete Fachkräfte im Rahmen der *Begabtenförderung der beruflichen Bildung*. Die berufliche Weiterbildung wird zudem durch die *Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung („Meister-BAföG")* unterstützt. Zur Fortbildung können die Interessenten eine Kombination aus Zuschuss und Darlehen beanspruchen. Ferner fördert der Bund die Träger der beruflichen Aus- und Weiterbildung oder Projekte in diesem Bereich, bspw. im Rahmen der Förderung von überbetrieblichen Berufsbildungsstätten. Zur Finanzierung des „Meister-BAföGs" sind im Jahr 2012 Mittel in Höhe von 187 Mio. Euro vorgesehen.

Gegen die Förderung der beruflichen Weiterbildung sprechen ähnliche Argumente wie gegen die Studienförderung. Weder fiskalische Renditen noch ein drohender Fachkräftemangel oder bildungs- bzw. sozialpolitische Ziele können eine solche Förderung hinreichend begründen. Die staatliche Subventionierung kann zudem zu Mitnahmeeffekten führen, wenn Weiterbildungen, die ohnehin geplant waren, gefördert werden. Auch kann die staatliche Subventionierung zu Fehlanreizen führen, nicht zielgerichtete Weiterbildungen durchzuführen.

Grundsätzlich sollte die berufliche Aus- und Weiterbildung nicht der Allgemeinheit, sondern vielmehr den davon profitierenden Unternehmen und Arbeitnehmern obliegen. Die Kosten und den Nutzen von Investitionen in die Aus- und Weiterbildung können die direkt Beteiligten besser einschätzen als der Staat. Ein Eingrei-

227 Vgl. m.w.N. *W. Isserstedt et al.*, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006, Bonn, Berlin 2007, S. 64; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2004/05, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Wiesbaden 2004, Tz. 580.

fen des Staates leistet auch in diesem Bereich einer Fehlleitung von Ressourcen Vorschub.

Die skizzierten Nachteile sprechen dafür, die Finanzhilfen im Bereich der Begabtenförderung und der Förderung der beruflichen Bildung abzubauen.[228] Dies könnte den Bundeshaushalt um bis zu 451 Mio. Euro entlasten.

6.6 Zusammenfassung des Reduzierungspotenzials

Die nähere Betrachtung der ausgewählten sozial-, familien- und bildungspolitischen Transfers hat gezeigt, dass keine dieser Leistungen als unentbehrlich einzustufen ist. Bei einem teilweisen oder völligen Auslaufen dieser Leistungen kann jedoch nicht das Gesamtvolumen ihrer bisherigen Ausgaben eingespart werden, da ein Teil der bisherigen Leistungsberechtigten stattdessen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen geltend machen könnte. Dennoch wäre so ein Einsparpotenzial von schätzungsweise rund 6,2 Mrd. Euro zu erschließen (siehe *Tabelle 8*).

228 Auch das *Institut für Weltwirtschaft* sieht einen Abbau der Finanzhilfen im Bereich der beruflichen Bildung vor, während die Subventionen im Rahmen der Begabtenförderung der Hochschulbildung nicht zu den Finanzhilfen des Bundes gezählt werden. Vgl. *A. Boss* und *A. Rosenschon*, Subventionsabbau in Deutschland, (Fn 114), S. 96; *dieselben*, Finanzhilfen des Bundes – Eine Bestandsaufnahme, Kiel 2009, S. 48 f.

Tabelle 8: Ausgabenkürzungspotenzial bei Sozialtransfers des Bundes

Ausgabenposition	**Ausgaben in Mio. Euro**	
	gesamt[1]	*davon abbaubar*
Wohngeld	596	298
Kinderzuschlag	388	194
Elterngeld	4.600	4.140
BAföG	1.632	1.158
Begabtenförderung	264	264
Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung	187	187
Summe	**7.667**	**6.241**

[1] Soll-Werte 2012 gemäß Entwurf des Bundeshaushaltsplans

Quelle: Bundesregierung, eigene Schätzungen.

7. Zusammenfassung des gesamten Reduzierungspotenzials

In der vorliegenden Ausarbeitung werden bestehende Sozialausgaben des Bundes auf ihre Notwendigkeit und Zielerreichung hin geprüft. Die Analyse ausgewählter Sozialausgaben des Bundes zeigt, dass in diesem Bereich ein erhebliches Reduzierungspotenzial in Höhe von rund 41 Mrd. Euro existiert (siehe *Tabelle 9*). Ein großer Teil des ermittelten Reduzierungspotenzials kann allerdings nicht kurzfristig, sondern erst auf mittlere und längere Sicht ausgeschöpft werden. Doch gerade deshalb sollte der erforderliche Ausgabenabbau zügig eingeleitet werden, damit die Einsparungen schnellstmöglich realisiert werden können.

Tabelle 9: Gesamtes Reduzierungspotenzial bei den ausgewählten Sozialausgaben des Bundes

Ausgabenbereich	**Kürzungspotenzial in Mrd. Euro**
Bundeszuweisungen zur Gesetzlichen Rentenversicherung	19,9
Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung	10,4
Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung	1,2
Arbeitsförderungsmaßnahmen	0,9
Landwirtschaftliche Sozialpolitik	0,7
Bergbau	1,1
Sozial-, familien- und bildungspolitische Transfers	6,2
Summe	**40,4**

Quelle: Siehe im Einzelnen Tabellen zum Reduzierungspotenzial in den jeweiligen Ausgabenbereichen.

Auch in anderen Ausgabenbereichen sollten bestehende Reduzierungspotenziale konsequent ausgeschöpft werden, um den Staat auf seine Kernaufgaben zu beschränken und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sicherzustellen. Ein Abbau der hier dargestellten Sozialausgaben des Bundes kann daher nur Teil einer Gesamtstrategie zur Haushaltskonsolidierung sein. Gleichwohl sollte dieser quantitativ bedeutendste Ausgabenbereich nicht tabuisiert werden, da – wie in der vorliegenden Ausarbeitung gezeigt wird – auch hier Ausgaben existieren, die nicht notwendig sind und auf die verzichtet werden kann, ohne die soziale Sicherheit in Deutschland zu beeinträchtigen. Eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung, die auch den Abbau nicht notwendiger Sozialausgaben umfasst, steht vielmehr im Interesse eines intergenerativen gesellschaftlichen Zusammenhalts. Denn damit kann verhindert werden, dass künftigen Generationen eine kontinuierlich steigende Schuldenlast hinterlassen und auf diese Weise deren Wohlstand eingeschränkt wird. Letztlich wird so die Handlungsfähigkeit des Staates dauerhaft gestärkt, damit er nicht zuletzt auch künftig in der Lage bleibt, wirklich Bedürftige zu unterstützen.

Veröffentlichungen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler seit 2000

Reihe Schriften

110 Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern, Oktober 2011

109 Reform der Grundsteuer – Handlungsbedarf und Reformoptionen, Juni 2011

108 Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Juni 2011

107 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, Januar 2011

106 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Februar 2010

105 Entlastung lebensnotwendiger Ausgaben von der Mehrwertsteuer, März 2009

104 * Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, August 2008

103 Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, April 2008

102 Verfassungswidriger Solidaritätszuschlag, Februar 2008

101 Familienbesteuerung und Splitting – Änderungsvorschläge auf dem Prüfstand, November 2007

100 Die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung, März 2006

99 Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Mai 2006

98 Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Juni 2005

97 Reform der Gesetzlichen Unfallversicherung, Dezember 2004

96 Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, November 2002

95 Der Tarif muss auf Räder – Heimliche Steuererhöhungen vermeiden, September 2002

94 Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, Januar 2002

93 Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Juni 2001

92 Lenken mit Steuern und Abgaben – Große Mängel und Gefahren, September 2000

91 Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland, Februar 2000

Reihe Sonderinformationen

64 Von der Wirtschafts- in die Haftungsunion – Ursachen und Lösungsoptionen, September 2011

63 Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts aus Beitrags- und Steuerzahlersicht, Mai 2010

62 Der umstrittene Solidaritätszuschlag – Mythen und Fakten, April 2010

61 Steuer- und Abgabenbelastung weiter angespannt, März 2010

60 Aktuelle Empfehlungen zu Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer, März 2010

59 Börsenumsatzsteuer – Phönix aus der Asche?, Juli 2009

58 Schuldenverbot für Bund und Länder, April 2009

57 Die Mitte verliert – Nach Tarifkorrektur 2010 erhöhter Nachholbedarf bei Entlastung mittlerer Einkommen, März 2009

56 Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung, März 2009

55 Existenzgefährdende Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer entschärfen!, August 2008

54 Soziale Pflegeversicherung grundlegend reformieren! – Kritische Anmerkungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 17.10.2007, Dezember 2007

53 * Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung!, August 2007

52 Aussteuerungsbetrag abschaffen!, Juni 2007

51 Steuer- und Abgabenbelastung im internationalen Vergleich, Mai 2007

50 * Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, März 2007

49 Für eine umfassende Reform der Gesetzlichen Unfallversicherung, Dezember 2006

48 * Zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung, August 2006

47 * Die Bürgerversicherung: Die falsche Medizin für die Krankenversicherung, Juli 2005

46 * Erbschaftsteuer und Grundgesetz, Januar 2005

45 * Vergleichende Untersuchung aktueller Eckwerte zur großen Reform der Einkommensteuer KBI, FDP, Merz, CSU und Kirchhof, Februar 2004

44 * Entwicklung der Abgabenbelastung auf Löhne und Gehälter, Juli 2003

43 * Ökosteuer und Grundgesetz, Juni 2003

42 * Vermögensteuer: Beseitigen statt Wiedereinführen, Februar 2003

41 * Verwirrung durch OECD-Zahlen zur Abgabenbelastung, Februar 2003

40 Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung, Januar 2001

39 * Folgen des 630-DM-Gesetzes – Eine Zwischenbilanz, April 2000

38 Reformbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Mangelhafte Maßnahmen der Bundesregierung, November 1999 (aktualisiert: Februar 2000)

* = als gedruckte Version vergriffen

Reihe Stellungnahmen

32 Zur anstehenden Finanzreform der Europäischen Union, Februar 2009

31 Öffentliche Personalausgaben, November 2006

30 Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen, Januar 2006

29 Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten, April 2004

28 Abbau von Mischfinanzierungen, Juni 2001

27 Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion, April 2000

Weitere Veröffentlichungen

Personalausgaben des Bundes weiter abbauen!, Februar 2008

Die vollständige Liste der Veröffentlichungen des Karl-Bräuer-Instituts ist unter www.karl-braeuer-institut.de abrufbar oder kann beim Institut angefordert werden.