

Fichte, Damian; Schemmel, Lothar

**Article — Published Version**

## Systemwidriger Eingliederungsbeitrag in der Arbeitslosenversicherung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Fichte, Damian; Schemmel, Lothar (2009) : Systemwidriger Eingliederungsbeitrag in der Arbeitslosenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 89, Iss. 12, pp. 821-826,  
<https://doi.org/10.1007/s10273-009-1010-z>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/65574>

**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.*

Damian Fichte, Lothar Schemmel

# Systemwidriger Eingliederungsbeitrag in der Arbeitslosenversicherung

*Der von Wirtschaftsforschern erwartete Anstieg der Arbeitslosigkeit droht der Arbeitslosenversicherung im kommenden Jahr ein hohes Finanzierungsdefizit zu beschieren. Um diesen Fehlbetrag auszugleichen und eine starke Beitragssatzerhöhung zu verhindern, bietet sich als eine Teillösung die Abschaffung des systemwidrigen Eingliederungsbeitrags in der Arbeitslosenversicherung an.*

In den Jahren 2005 bis 2007 führte die Arbeitslosenversicherung (ALV) einen sogenannten Aussteuerungsbetrag an den Bund ab.<sup>1</sup> Dieser Betrag galt als eine Art „Strafzahlung“ für nicht vermittelte Arbeitslose. Wurde ein Arbeitsloser innerhalb von zwölf Monaten nach Beginn des Bezugs von Arbeitslosengeld nicht in den Arbeitsmarkt integriert und wechselte folglich in den Grundsicherungsbezug, so hatte die ALV einen Aussteuerungsbetrag von rund 10 000 Euro pro Fall an den Bund zu überweisen. Die Einnahmen des Bundes aus dem Aussteuerungsbetrag flossen in den Bundeshaushalt und wurden zur Finanzierung der Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende verwendet. Im Ergebnis wurden dadurch die Kosten der Grundsicherung zum Teil von der ALV getragen, die jedoch nicht für die Finanzierung von Fürsorgeleistungen zuständig ist und es auch nicht sein sollte. Insgesamt hat der Bund auf diese Weise innerhalb von drei Jahren Aufgaben von rund 10 Mrd. Euro auf die ALV abgewälzt.

Der Aussteuerungsbetrag war ein versicherungsfremdes Element, mit dem die Beitragsmittel der ALV zweckentfremdet wurden. Die Regelung war mit vielen Nachteilen und Mängeln behaftet.<sup>2</sup> Daher war die Abschaffung des Aussteuerungsbetrags ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung. Allerdings führte der Gesetzgeber zum 1. Januar 2008 einen Eingliederungsbeitrag als Nachfolgeregelung ein, mit dem die Nachteile und Mängel des Aussteuerungsbetrags fortgeführt und sogar ausgeweitet werden.<sup>3</sup>

## Konzept des Eingliederungsbeitrags

Im Unterschied zum Aussteuerungsbetrag knüpft der Eingliederungsbeitrag nicht mehr an der Anzahl

der Übergänge vom Arbeitslosengeldbezug in die Zuständigkeit der Grundsicherungsträger an. Stattdessen beteiligt der Eingliederungsbeitrag die ALV an der Finanzierung bestimmter Ausgaben des Bundes. Bei ihnen handelt es sich zum einen um Ausgaben, die aus Leistungen zur Eingliederung in Arbeit entstehen, und zum anderen um Verwaltungsausgaben für Grundsicherungsleistungen. Diese Ausgaben wurden zuvor in vollem Umfang vom Bund getragen. Mit dem Eingliederungsbeitrag wird die ALV nun verpflichtet, die Hälfte dieser Ausgaben zu übernehmen.<sup>4</sup> Im Jahr 2008 belief sich der Eingliederungsbeitrag auf 5 Mrd. Euro, im Jahr 2009 wurde er auf 4,87 Mrd. Euro festgesetzt und dürfte aufgrund der wahrscheinlich höheren Ausgaben des Bundes für Eingliederungsleistungen im Jahr 2010 auf rund 5,5 Mrd. Euro steigen. Dies entspräche etwa 0,7 Prozentpunkten des derzeitigen Beitragssatzes zur ALV von 2,8%.<sup>5</sup>

## Verstoß gegen das Versicherungsprinzip

Als zentraler Grundsatz für Leistungen und Finanzierung der Sozialversicherung ist das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip anerkannt. Danach sollen Sozialversicherungsbeitrag und Sozialversicherungsleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Sozialversicherungsleistungen dürfen nur die-

<sup>1</sup> Vgl. § 46 Abs. 4 SGB II a. F.

<sup>2</sup> Vgl. ausführlich Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Aussteuerungsbetrag abschaffen!, Sonderinformation Nr. 52, Berlin 2007. Vgl. auch W. Adamy: Gespaltene Haushalte für die Arbeitsmarktpolitik, in: Soziale Sicherheit, 54. Jg. (2005), H. 1, S. 6 ff.; J. Allmendinger: Weg mit den „Strafzöllen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 196 vom 24.8.2005, S. 3; sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2005/06, Bundestags-Drucksache 16/65, Tz. 183 und Tz. 547.

<sup>3</sup> Vgl. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Hohes Einsparpotenzial in der Arbeitslosenversicherung, H. 104 der Schriftenreihe, Berlin 2008, S. 66 ff.; und dasselbe: Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, in: Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 16(11)818 vom 12.11.2007, S. 25 ff.

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

<sup>5</sup> Dies gilt unter der Annahme, dass ein Beitragssatzpunkt 8 Mrd. Euro entspricht.

*Damian Fichte, 31, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter für Sozialpolitik beim Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler; Lothar Schemmel, 62, Dipl.-Volkswirt, ist ehemaliger wissenschaftlicher Leiter des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler.*

jenigen Personen in Anspruch nehmen, die Mitglieder einer speziell definierten Versichertengemeinschaft sind und deshalb gesonderte Beiträge in die jeweilige Sozialkasse eingezahlt haben. Für die übrigen Sozialleistungen des Staates gilt dagegen das Fürsorgeprinzip. Bei Fürsorgeleistungen handelt es sich um gesamtgesellschaftliche Leistungen des Staates, die an keine Vorleistung geknüpft sind und auf die jeder Bürger im Falle der Bedürftigkeit Anspruch hat. Gemäß diesen beiden Prinzipien sind die Aufgaben und die Befugnisse des Bundes und der Sozialversicherung voneinander abzugrenzen. Insbesondere kann den verschiedenen staatlichen Sozialleistungen eine eigene Finanzierungsform zugeordnet werden. Während Sozialversicherungsleistungen aus zweckgebundenen Beiträgen finanziert werden sollten, sind gesamtgesellschaftliche Fürsorgeleistungen aus allgemeinen Haushalts- bzw. Steuermitteln des Staates zu finanzieren. Mit diesen Leistungs- und Finanzierungsgrundsätzen ist der Eingliederungsbeitrag allerdings nicht zu vereinbaren.

Beim Eingliederungsbeitrag handelt es sich um einen reinen Geldmittelabfluss aus dem Haushalt der ALV in den Bundesetat. Die zur Finanzierung der ALV erhobenen Beitragsmittel werden zu einem Teil in den Bundeshaushalt umgeleitet, um damit Eingliederungsleistungen an Grundsicherungsempfänger bzw. Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu finanzieren. Bei diesen Leistungen und Maßnahmen handelt es sich aber unzweifelhaft um gesamtgesellschaftliche Aufgaben, für die eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen sachgerecht ist.<sup>6</sup> Die Übertragung der (anteiligen) Finanzierungszuständigkeit von solchen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben an die Versichertengemeinschaft der ALV widerspricht dem Versicherungsprinzip. Die relativ kleinere Personengruppe der Beitragszahler wird nämlich zur Finanzierung von Leistungen herangezogen, die nicht zum Aufgabenbereich der ALV gehören, sondern im Interesse der gesamten Gesellschaft liegen und von allen Bürgern im Falle der Bedürftigkeit beansprucht werden können, ohne dass zuvor ein Versicherungsbeitrag entrichtet werden musste.<sup>7</sup> Da die Beitragseinnahmen der ALV nicht ausschließlich für versicherungsgemäße Leistungen der ALV, sondern auch für gesamtgesellschaftliche Aufgaben ausgegeben werden, stehen Beiträge und Leistungen der ALV nicht in einem angemessenen Verhältnis zueinander. Sofern mit dem Eingliederungsbeitrag Beitragsmittel der ALV

in Anspruch genommen und zur Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben verwendet werden, verstößt dies gegen das Versicherungsprinzip.<sup>8</sup>

Zudem entzieht sich der Bund mit der Erhebung des Eingliederungsbeitrags seiner finanziellen Verantwortung für die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit und überwälzt die Ausgaben zu Unrecht auf die ALV. Die Zusatzbelastung der ALV wird schließlich durch einen überhöhten Beitragssatz an die Versicherten weitergegeben, die damit für Entwicklungen haften, die sie keineswegs beeinflussen können. Auf diese Weise wird die Versichertengemeinschaft der ALV über das vertretbare Maß hinaus zusätzlich belastet.

#### Verletzung haushaltspolitischer Grundsätze

Die Pflicht zur Aufstellung eigener Haushaltspläne impliziert ebenfalls eine strikte Trennung der zweckgebundenen Sozialversicherungsbeiträge von den allgemeinen Finanzmitteln des Staates. Während etwa Steuern den Gebietskörperschaften zufließen und in deren Haushalte einzustellen sind, werden Sozialversicherungsbeiträge von den Trägern der Sozialversicherung in ihren separaten Budgets verwaltet. Das bedeutet aus haushaltspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht, dass Sozialversicherungsbeiträge nicht willkürlich vom Bund zu eigenen Zwecken vereinnahmt werden dürfen.<sup>9</sup>

Dagegen ist eine Zuführung von allgemeinen Finanzmitteln des Staates in die Haushalte der Sozialversicherungen haushaltspolitisch und verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern sie geboten ist. Der Bund sollte beispielsweise sachgemäß versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherungen finanzieren. Es ist mit den haushaltspolitischen Grundsätzen vereinbar, dass der Bund den Sozialversicherungsträgern einzelne sachfremde Aufgaben zuweist, die normalerweise in seinen eigenen Verantwortungsbereich fallen. Er muss dabei aber das Konnexitätsprinzip beachten, demgemäß diejenige Ebene, die die Zuweisung angeordnet hat, auch die Finanzierung jener Aufgabe sicherzustellen hat. Auf das Verhältnis zwischen Bund und Sozialversicherungen bezogen bedeutet dies, dass der Bund die Ausgaben für die

<sup>8</sup> Vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2007/08, Bundestags-Drucksache 16/7083, Tz. 320 ff.; sowie I. Kumpmann: Für einen nachhaltigen Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung, in: *Wirtschaft im Wandel*, 13. Jg. (2007), H. 11, S. 402.

<sup>9</sup> Vgl. H. Butzer: *Fremdlasten in der Sozialversicherung*, Tübingen 2001, S. 320 f.; und K. H. Friauf: *Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger*, in: *Institut für Völkerrecht und Ausländisches Öffentliches Recht, Festschrift für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag*, Köln [u.a.] 1974, S. 56. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung die Verfassungswidrigkeit haushaltswirksamer Mittelverschiebungen zwischen Sozialversicherung und Bund festgestellt (vgl. BVerfGE 75, 108, 148 und BVerfGE 2 BvF 2/01 vom 18.7.2005, Absatz-Nr. 98 und 101).

<sup>6</sup> So auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2005/06, a.a.O., Tz. 183.

<sup>7</sup> Im Unterschied zu versicherungsfremden Leistungen ist der Eingliederungsbeitrag somit als ein versicherungsfremdes Element zu definieren, da er für die Versicherten keine zusätzliche Leistung darstellt.

Durchführung einer eigenen Aufgabe, die er zuvor der Sozialversicherung zugewiesen hat, vollständig tragen muss. Die Sozialversicherung hat insoweit einen Anspruch auf Steuermittel aus dem Bundeshaushalt im Umfang dieser Ausgaben.

Die Haushaltstransparenz ist vor allem für den Steuer- und Beitragszahler von Bedeutung, damit er zutreffend erkennen kann, ob er in zulässiger Weise mit Ausgaben belastet wird. Fehlt es an der Haushaltstransparenz, so kann die parlamentarisch-demokratische Legitimation und Kontrolle über die finanzielle Inanspruchnahme der Bürger hinsichtlich öffentlicher Aufgaben nicht wirksam werden.

Das Erfordernis der Haushaltstransparenz innerhalb und zwischen den verschiedenen öffentlichen Etats wird vom Eingliederungsbeitrag erheblich beeinträchtigt. Zugleich wird die durch den Aussteuerungsbetrag bereits begonnene „Verschleierung von Finanzbeziehungen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und dem Bund“<sup>10</sup> weiter fortgesetzt. Die beiden voneinander getrennten Haushalte der ALV auf der einen und des Bundes auf der anderen Seite werden auf diese Weise zu einem Rechnungskreis vermischt. Der Bund verstößt mit derartigen „Mischfinanzierungen“ gegen die sachgemäße Trennung der Haushalte des Bundes und der Sozialversicherung und verletzt dabei die maßgeblichen Budgetgrundsätze.

In seiner Begründung zur Einführung des Eingliederungsbeitrags setzt sich der Gesetzgeber zudem über geltende Gesetze und Regelungen hinweg, die sachgerechte Vorgaben bezüglich der Aufgabenverantwortung und Haushaltstrennung enthalten. Der Eingliederungsbeitrag wird nämlich damit gerechtfertigt, dass die Bundesagentur für Arbeit bereits vor der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Jahr 2005 Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose erbracht hatte und daher eine Beteiligung an den Ausgaben für diese Leistungen vertretbar sei.<sup>11</sup> Dabei wird jedoch übergangen, dass nach der im Zuge der „Hartz-Reformen“ festgelegten und sachgerechten Abgrenzung der Aufgabenbereiche nunmehr die Bundesagentur für Arbeit für die Betreuung und die Vermittlung von Arbeitslosengeldempfängern zuständig ist, während die Finanzierung der Leistungen für Langzeitarbeitslose dem Bund obliegt. Dieser neuen und offensichtlich sachgerechten Abgrenzung der Aufgabenbereiche sollte die Zuständigkeit für die Finanzierung der anfallenden Ausgaben fol-

gen. Versicherungsleistungen der ALV sollten also aus Beitragsmitteln finanziert werden, Fürsorgeleistungen, wie zum Beispiel das Arbeitslosengeld II und die Leistungen zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, ausschließlich aus Steuermitteln. Im Vergleich dazu ist der bloße Hinweis des Gesetzgebers auf eine frühere Beteiligung der ALV an diesen Ausgaben nach dem Motto „das haben wir früher immer so gemacht“ weder sachgerecht noch überzeugend.

Der Eingliederungsbeitrag ist insbesondere mit der Gefahr verbunden, dass der Bund dessen Höhe praktisch nach Belieben bestimmen kann. Die Entscheidung über das Volumen der Eingliederungsleistungen für Grundsicherungsempfänger obliegt einzig dem Bund; die ALV hat auf deren Umfang keinen unmittelbaren Einfluss. Da der Bund ebenfalls den Beitragsatz zur ALV festsetzt, besteht die Gefahr, dass er seinen eigenen Haushalt nach Bedarf auf Kosten der ALV und ihrer Versichertengemeinschaft refinanziert.

Die Erhebung des Eingliederungsbeitrags steht auch im Widerspruch zu der Definition des Bundeszuschusses zur ALV als Beteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung.<sup>12</sup> Der Bund beteiligt sich nämlich auf der einen Seite an den Kosten für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der ALV. Auf der anderen Seite fordert er aber eine adäquate Beteiligung der ALV an jenen Arbeitsförderungsmaßnahmen, die im Bundeshaushalt eingestellt sind. Im Ergebnis hat diese Methode die gleiche Wirkung wie eine Kürzung des Bundeszuschusses. Da diese Kürzung nicht offen dargelegt und durch Erhebung des Eingliederungsbeitrags verschleiert wird, wird die Intransparenz der Finanzbeziehungen zwischen Bund und ALV verstärkt.

### **Belastungspolitische Mängel**

Die Inanspruchnahme der Beitragszahler zur Finanzierung von öffentlichen Aufgaben mithilfe des Eingliederungsbeitrags ist darüber hinaus unter dem Aspekt einer gleichmäßigen und gerechten Finanzierung öffentlicher oder gesamtgesellschaftlicher Aufgaben zu kritisieren. Zu diesem Zweck sollten Steuern erhoben werden, die sich am Grundsatz einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit orientieren.

Als Maßstab der Leistungsfähigkeit wird das Einkommen verwendet, das sich als Summe der Einnahmen aus den verschiedenen Einkunftsarten unter Abzug von Werbungskosten, Sonderausgaben und

<sup>10</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2005/06, a.a.O., Tz. 183.

<sup>11</sup> Vgl. Bundesregierung: Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Bundestags-Drucksache 16/6741, S. 8 ff.

<sup>12</sup> Vgl. § 363 Abs. 1 SGB III. Hierzu sei darauf hingewiesen, dass diese Definition des Bundeszuschusses nicht sachgerecht ist. Vielmehr sollte er nach dem Umfang der Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen bemessen werden (vgl. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Hohes Einsparpotenzial in der Arbeitslosenversicherung, a.a.O., S. 80 ff.).

außergewöhnlichen Belastungen ergibt.<sup>13</sup> Berücksichtigt werden ferner Unterhaltsaufwendungen für Kinder und der Familienstand. Im Gegensatz dazu knüpfen Sozialversicherungsbeiträge an das ungeschmälerete Arbeitseinkommen des Versicherten an. Diese Bemessungsgrundlage ist im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und im Hinblick auf die Einrichtung von Arbeitgeberbeiträgen angemessen, taugt aber nicht als Bemessungsgrundlage für die Finanzierung allgemeiner öffentlicher Güter nach Maßgabe der persönlichen Leistungsfähigkeit.<sup>14</sup> Dies tritt deutlich zu Tage bei einem Vergleich der Bemessungsgrundlagen. Unter dem Aspekt der steuerlichen Leistungsfähigkeit ist die Bemessungsgrundlage „Arbeitseinkommen“ einerseits zu hoch, andererseits aber auch zu niedrig, ohne dass von einem tendenziellen Ausgleich dieser gegenläufigen Abweichungen ausgegangen werden dürfte. So lässt die Bemessungsgrundlage „Arbeitseinkommen“ einerseits jene soeben genannten Faktoren außer Acht, die keine steuerliche Leistungsfähigkeit repräsentieren und deshalb die steuerliche Bemessungsgrundlage mindern. Andererseits berücksichtigt die Bemessungsgrundlage „Arbeitseinkommen“ nicht diejenigen Einkünfte, die zusätzlich zum Arbeitseinkommen erzielt werden und die in der Tendenz die steuerliche Leistungsfähigkeit erhöhen. Aufgrund dieser unzutreffenden Ermittlung der steuerlichen Leistungsfähigkeit sind Sozialversicherungsbeiträge ungeeignet, allgemeine öffentliche Aufgaben gerecht und gleichmäßig zu finanzieren.

Zudem ist das beitragspflichtige Arbeitseinkommen durch eine Beitragsbemessungsgrenze nach oben hin begrenzt. Folglich sinkt die relative Sozialabgabenbelastung der Individuen mit einem steigenden Arbeitseinkommen über der Beitragsbemessungsgrenze. Der Belastungsverlauf bei Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen ist somit regressiv. Würden Sozialversicherungsbeiträge zur Finanzierung von öffentlichen Aufgaben eingesetzt, so wäre dies belastungspolitisch verfehlt, denn auf diese Weise würden niedrige Einkommensklassen relativ höher belastet als gehobene Einkommen. Eine Übertragung der Finanzierungszuständigkeit von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben an die Gruppe der Beitragszahler wäre daher auch aus diesem Grund abzulehnen. Dies bedeutet konkret für den aus Beitragsmitteln aufzubringenden Eingliederungsbeitrag, dass er auch deshalb abzulehnen ist,

weil er zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben die Beitragszahler heranzieht, ohne deren persönliche Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen.

### Gesamtwirtschaftliche Nachteile

Die Erhebung des Eingliederungsbeitrags führt zu einem erhöhten Beitragssatz zur ALV, wodurch sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer belastet werden. Ein steigender Beitragssatz erhöht die Personalzusatzkosten eines Unternehmens, was unter Allokationsaspekten kritisch zu beurteilen ist. Sofern die Arbeitgeber die höheren Arbeitskosten nicht über Absatzpreise oder – bei Unterstellung eines nach unten hin inflexiblen Lohnes – über Arbeitsentgelte weitergeben bzw. überwälzen können, werden sie dazu gezwungen, ihre Nachfrage nach Arbeitskräften zu senken oder aber bestehende Arbeitsverhältnisse aufzulösen. Vor allem bei Unternehmen mit arbeitsintensiver Produktion ist dies von Bedeutung. Denn Beitragserhöhungen verteuern den Produktionsfaktor Arbeit und verringern in der Tendenz die Nachfrage nach Arbeitskräften, was wiederum eine kontinuierlich steigende Unterbeschäftigung hervorrufen kann. In diesem Fall würde der Konsum der Arbeitnehmer eingeschränkt und die Gewinne der Unternehmen würden sinken. Dieses Szenario lässt in der Tendenz eine negative Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und Beschäftigung befürchten. Letztendlich kann ein solcher dauerhafter Nachfrageausfall das Wirtschaftswachstum schmälern.<sup>15</sup>

Auf der Arbeitsangebotsseite können sich vor allem bei Existenz eines flexiblen Bruttolohns und eines unelastischen Arbeitsangebots negative Effekte ergeben. Ein steigender Beitragssatz kann unter diesen Annahmen vom Unternehmer auf den Arbeitnehmer überwälzt werden und verringert folglich dessen Nettoverdienst. Die Arbeitnehmer könnten nun die Möglichkeit ergreifen, aufgrund der wachsenden Abgabenbelastung aus offiziellen Beschäftigungsverhältnissen in die mit Sozialversicherungsbeiträgen unbelastete Schwarzarbeit auszuweichen. Derartige Ausweichreaktionen würden zu einem Anstieg der Schattenwirtschaft führen und schließlich negative Beschäftigungs- und Wachstumseffekte nach sich ziehen.<sup>16</sup>

Vor allem in einem Konjunkturabschwung mit steigender Arbeitslosigkeit, wie sie für das kommende Jahr prognostiziert wird,<sup>17</sup> ist die finanzielle Beanspru-

<sup>13</sup> Vgl. beispielsweise Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Steuerentlastung, Steuervereinfachung, Steuergerechtigkeit, H. 84 der Schriftenreihe, Wiesbaden 1996, S. 20 ff.; J. Lang: § 9 Einkommensteuer, in: K. Tipke, J. Lang: Steuerrecht, 19. Auflage, Köln 2008, S. 239 ff.; sowie O. Schulemann: Horizontale Gerechtigkeit und Einkommensbesteuerung, Frankfurt am Main 2008, S. 111 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2005/06, a.a.O., Tz. 587 ff.

<sup>15</sup> Vgl. J. Eekhoff: Beschäftigung und soziale Sicherung, 2. Auflage, Tübingen 1998, S. 65 ff.

<sup>16</sup> Vgl. etwa W. Schäfer: Schattenwirtschaft, Äquivalenzprinzip und Wirtschaftspolitik, Diskussionspapiere der Fächergruppe Volkswirtschaftslehre der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Nr. 46/2006, S. 4 ff.

<sup>17</sup> Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009.

chung der ALV mit dem Eingliederungsbeitrag gesamtwirtschaftlich nachteilig. Mit steigender Arbeitslosigkeit erhöhen sich c.p. die Ausgaben des Bundes für Eingliederungsleistungen. Folglich steigt auch der Eingliederungsbeitrag und damit die Ausgaben der ALV. Zur Finanzierung zusätzlicher Mehrausgaben der ALV drohte eine Erhöhung des Beitragssatzes und der Lohnzusatzkosten, was zu den oben erwähnten negativen Wirkungen auf die Beschäftigung führen würde. Demgegenüber kann die Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage mittels zusätzlicher Ausgaben des Staates für Eingliederungs- und Grundsicherungsleistungen vernachlässigt werden. Die Erhebung des Eingliederungsbeitrags wirkt somit unter dem Strich prozyklisch und kann einen Beschäftigungsabbau in der Rezession noch verschärfen.

Da der Eingliederungsbeitrag den Beitragssatz zur ALV über das hinaus erhöht, was versicherungsgemäß vertretbar ist, müssen ihm insoweit die soeben genannten unerwünschten Wirkungen von Beitragssatzerhöhungen zugerechnet werden. Deshalb ist auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine Abschaffung des Eingliederungsbeitrags geboten.

#### **Verstoß gegen verfassungsrechtliche Vorgaben**

Der Eingliederungsbeitrag sollte nicht zuletzt deshalb abgeschafft werden, weil er gegen verfassungsrechtliche Vorgaben verstößt.<sup>18</sup> Zwar hat der Gesetzgeber die Abführung von Finanzmitteln der ALV in den Bundeshaushalt als „Beitrag“ bezeichnet, was ihm einen gewissen Gestaltungsspielraum einzuräumen scheint.<sup>19</sup> Verfassungsrechtlich maßgebend ist jedoch letztendlich der konkrete Gehalt der Abführungspflicht. Dieser unterscheidet sich grundlegend von dem verfassungsrechtlich anerkannten Typus des Sozialversicherungsbeitrags.<sup>20</sup> So wird der Eingliederungsbeitrag weder den Beteiligten einer Sozialversicherung unmittelbar auferlegt noch fließt er einem Träger der Sozialversicherung zu oder deckt Risiken ab, die vom Bild der klassischen Sozialversicherung geprägt sind.

Dieser Mangel kann nicht mit dem Hinweis entkräftet werden, der Eingliederungsbeitrag besitze lediglich eine geringe finanzielle Bedeutung und könne deshalb trotz der Zweifel an seiner Verfassungsmäßigkeit hingenommen werden. Gegen eine solche „Rettung“ des Eingliederungsbeitrags spricht, dass bei Abschaffung des Eingliederungsbeitrags der c.p. derzeit geltende

Beitragssatz der ALV im bedeutenden Ausmaß abgesenkt werden könnte. Daher besitzen die folgend aufgeführten Verfassungsverstöße des Eingliederungsbeitrags durchaus Relevanz und Gewicht.

Erstens ist festzustellen, dass der Gesetzgeber mit Einführung und Erhebung des Eingliederungsbeitrags seine in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG niedergelegten Kompetenzen zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung überschritten hat. Denn er hat Regelungen beschlossen, mit denen ein beachtlicher Teil der speziell für die Zwecke der Arbeitslosenversicherung erhobenen Beitragsmittel in den Bundeshaushalt umgeleitet wird, wo sie der Finanzierung allgemeiner Aufgaben im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dienen. Der Bund nimmt damit unmittelbar und unberechtigt Zugriff auf eine Finanzmasse, die ihm von der Verfassung entzogen ist.

Zweitens greift der Eingliederungsbeitrag unzulässig in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der in der ALV Versicherten ein. Diese wird zwar bereits durch die Erhebung von Zwangsbeiträgen zur ALV beschränkt. Allerdings ist ein solcher Eingriff gerechtfertigt, weil die zweckgebundenen Beiträge in der Versicherungsgemeinschaft verbleiben und ausschließlich für Versicherungsleistungen der ALV verausgabt werden.<sup>21</sup> Die Inanspruchnahme dieser Versichertengemeinschaft in Form des Eingliederungsbeitrags dient demgegenüber der Finanzierung von Leistungen, deren Erbringung Aufgabe der Allgemeinheit ist und deren Finanzierung deshalb der Allgemeinheit obliegt. Der Eingliederungsbeitrag stellt somit eine unberechtigte Mehrbelastung der Versichertengemeinschaft dar, die unzulässig in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit der Mitglieder dieser Versichertengemeinschaft eingreift.

Drittens ist der Eingliederungsbeitrag nicht mit dem Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Dieser fordert im Kern den Gesetzgeber auf, die Gleichbehandlung von Personen und Personengruppen in vergleichbaren Positionen zu gewährleisten. Für Abweichungen von der gleichen Behandlung einer Zielgruppe und für Differenzierungen seitens des Gesetzgebers müssen hinreichende Rechtfertigungsgründe vorliegen.<sup>22</sup> In Anbetracht dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben stellt die Erhebung des Eingliederungsbeitrags eine Ungleichbehandlung zulasten der Beitragszahler im Vergleich zur Belas-

<sup>18</sup> Vgl. ausführlich Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Hohes Einsparpotenzial in der Arbeitslosenversicherung, a.a.O., S. 72 ff.; sowie F. Hase: Der neue „Eingliederungsbeitrag“, in: Soziale Sicherheit, 57. Jg. (2008), H. 1, S. 27 ff.

<sup>19</sup> Vgl. H. Siekmann: Kommentar vor Art. 104a, in: M. Sachs: Grundgesetz, 3. Auflage, München 2003, Rdnr. 95 ff.

<sup>20</sup> Vgl. ebenda, Rdnr. 104 sowie J. Isensee: Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, Berlin 1973, S. 42.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 113, 167; und F. Hase: Rechtswissenschaftliches Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit der Belastung der Bundesagentur für Arbeit mit dem Aussteuerungsbetrag nach § 46 Abs. 4 SGB II, S. 41 f.

<sup>22</sup> Vgl. J. Becker: Transferequivalenz und Verfassung, Tübingen 2001, S. 49.

tion der Allgemeinheit dar. Denn die Beitragszahler finanzieren die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Eingliederung von Grundsicherungsempfängern in den Arbeitsmarkt doppelt, und zwar erstens, wie alle anderen Steuerzahler auch, über die von ihnen entrichteten Steuern und zweitens zusätzlich über den als Folge des Eingliederungsbeitrags erhöhten Beitrag zur ALV. Eine entsprechende besondere finanzielle Verantwortung der Beitragszahler für diese Aufwendungen besteht indes nicht. Aber auch Haushaltsnöte und die mit ihnen verbundene Mittelknappheit können eine verfassungswidrige Besteuerung nicht rechtfertigen.<sup>23</sup> Die „doppelte“ Inanspruchnahme von Beitragszahlern mit Steuern sowie dem Eingliederungsbeitrag ist demnach auch unter diesem Aspekt als verfassungswidrige Zusatzbelastung zu beurteilen.

Schließlich dürfte die Erhebung des Eingliederungsbeitrags auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus Art. 20 GG verstoßen. Dieser Grundsatz schreibt dem Gesetzgeber vor, dass das von ihm gewählte Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen muss. Dazu gehört zunächst, dass das gewählte Mittel geeignet und erforderlich ist, um das geplante Ziel zu erreichen.<sup>24</sup> Nun ist unbezweifelbar, dass der Eingliederungsbeitrag im fiskalischen Sinne durchaus geeignet ist, das vom Gesetzgeber faktisch angestrebte Ziel, nämlich eine finanzielle Entlastung des Bundeshaushalts auf Kosten der ALV zu erreichen; er ist in diesem Sinne auch erforderlich, denn der Bundeshaushalt weist ein erhebliches Finanzierungsdefizit auf. Jedoch dürfen in den Kreis der geeigneten und erforderlichen Mittel nur solche aufgenommen werden, die verfassungsrechtlich zulässig sind. Zu ihnen gehört indes nicht der Eingliederungsbeitrag, denn mit ihm beansprucht der Bund zweckgebundene Einnahmen der ALV, die – wie bereits dargelegt – aufgrund der Verfassung allein dem Sozialversicherungsträger und der ihm zugeordneten Versicherungsgemeinschaft zustehen. Hinzu kommt, dass der Eingliederungsbeitrag keineswegs erforderlich ist, um eine angemessene und sachgerechte Lastenverteilung zwischen Bund und ALV sicherzustellen,<sup>25</sup> denn diese wurde mithilfe der klaren und sinnvollen Abgrenzung der Finanzierungsverantwortung für Ar-

beitslosenempfänger auf der einen und für Bezieher der Grundsicherung auf der anderen Seite bereits im Zuge der „Hartz-Reformen“ festgelegt. Letztlich ist es unverhältnismäßig, die Beitragszahler mit einem solchen nicht erforderlichen und ungeeigneten Eingriff in einem hohen Ausmaß zu belasten.

### Fazit

Der Eingliederungsbeitrag ist offensichtlich systemwidrig: Er verstößt gegen relevante Finanzierungsgrundsätze, ist unter belastungspolitischen und gesamtwirtschaftlichen Aspekten verfehlt sowie aus verfassungsrechtlicher Sicht unzulässig. Deshalb sollte der Eingliederungsbeitrag abgeschafft werden. Dies hätte nicht zuletzt den Vorteil, dass das drohende Finanzierungsdefizit der ALV verringert und eine erhebliche Beitragssatzerhöhung verhindert werden könnte.

Es ist jedoch zu beachten, dass bei einer Abschaffung des Eingliederungsbeitrags entsprechende Mindereinnahmen im Bundeshaushalt entstehen würden. Diese Mindereinnahmen sollten wegen der hohen Abgabenbelastung und der bestehenden Staatsverschuldung weder durch Steuererhöhungen noch durch eine zusätzliche Nettokreditaufnahme ausgeglichen, sondern durch Ausgabenkürzungen gegenfinanziert werden. Allerdings lassen sich die entsprechenden Ausgabenkürzungen schwerlich in einem Haushaltsjahr sofort und vollständig realisieren. Daher sollte der Eingliederungsbeitrag notfalls innerhalb von zwei Jahren in zwei Schritten abgebaut werden. Dennoch ist es erforderlich, die Einsparmaßnahmen im Bundeshaushalt unverzüglich einzuleiten. Zur Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen aufgrund der Abschaffung des Eingliederungsbeitrags bieten sich eine Reihe von Maßnahmen an.<sup>26</sup>

Zur weiteren Reduzierung des Finanzierungsdefizits der ALV ist es über die Abschaffung des Eingliederungsbeitrags hinaus erforderlich, auch das Leistungsspektrum der ALV zu bereinigen, indem ineffiziente Arbeitsförderungsmaßnahmen und sonstige entbehrliche versicherungsfremde Leistungen konsequent abgebaut werden.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> So bereits BVerfGE 6, 55 [80].

<sup>24</sup> Ein Mittel gilt als geeignet, wenn es die Wahrscheinlichkeit erhöht, den gewünschten Erfolg zu fördern. Ein Mittel ist erforderlich, wenn als Alternative keine andere Maßnahme ergriffen werden kann, die die gleiche Wirkung bei geringerer Belastung der Betroffenen erzielt. Vgl. H. B. Brockmeyer: Kommentar zu Art. 20 GG, in: B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein: Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Neuwied [u.a.] 1999, Rdnr. 27; sowie M. Sachs: Kommentar zu Art. 20 GG, in: M. Sachs: Grundgesetz, 3. Auflage, München 2003, Rdnr. 146 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Bundesregierung: Entwurf eines Sechsten Gesetzes..., a.a.O., S. 8 ff.

<sup>26</sup> So sollten z.B. solche Arbeitsförderungsleistungen für Grundsicherungsempfänger abgebaut werden, die unter Zugrundelegung von vorliegenden Evaluationsergebnissen als ineffizient einzustufen sind. Auch könnte eine Streichung des zeitlich begrenzten Zuschlags beim Übergang vom Arbeitslosengeld-I- in den Arbeitslosengeld-II-Bezug aufgrund der kontraproduktiven Wirkung dieses Zuschlags in Erwägung gezogen werden. Zudem könnten durch eine kontrollierte Vergabe der Grundsicherungsleistungen, insbesondere der Erstattung der Kosten für die Unterkunft, Einsparungen erzielt werden. Ferner besteht im Bundesetat noch ein beträchtliches Einsparpotenzial bei den Personalausgaben sowie den Zuwendungen. Vgl. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Hohes Einsparpotenzial in der Arbeitslosenversicherung, a.a.O., S. 84 f.

<sup>27</sup> Vgl. ebenda.