

**Versicherungsfremde Leistungen  
in der  
Arbeitslosenversicherung**

Michael Römer

Rolf Borell

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

Wiesbaden

November 2002

## **Geleitwort**

Die Sozialversicherungsbeiträge sind überhöht und drohen künftig weiter anzusteigen. Um diese Fehlentwicklung zu bremsen, müssen alle Entlastungsmöglichkeiten genutzt werden. Ein wichtiger Ansatzpunkt dafür ist die Überprüfung versicherungsfremder Leistungen, die der Gesetzgeber der Sozialversicherung im Laufe der Jahrzehnte aufgebürdet hat. Bereits in einer früheren Studie befasste sich das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler mit versicherungsfremden Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und empfahl Entlastungen durch deren Rückführung.

Die vorliegende Schrift zeigt, dass es auch in der Arbeitslosenversicherung zahlreiche versicherungsfremde Leistungen gibt und dass ein Großteil von ihnen fragwürdig, wenig wirksam und ineffizient ist. Ihr Abbau ist daher ebenfalls gerechtfertigt und geboten. Nur diejenigen versicherungsfremden Leistungen, die wirklich unerlässlich erscheinen, sind noch vertretbar. Doch dürfen sie den Beitragszahlern nicht länger auferlegt werden; sie sollten künftig vielmehr aus allgemeinen Steuermitteln durch Zahlung eines Bundeszuschusses finanziert werden. Als versicherungsfremde Leistungen gehen sie nämlich über den eigentlichen Versicherungszweck hinaus und verfolgen gesamtstaatliche Ziele. Zugleich bedürfen die verbleibenden Leistungen einer zielgerichteten und wirksamen Neugestaltung, um den Bundeszuschuss in Grenzen zu halten. Zu seiner Finanzierung sind weniger dringliche Ausgaben zu kürzen.

Durch den vorgeschlagenen Abbau und die Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen kann die Bundesanstalt für Arbeit um Ausgaben in Höhe von mindestens 14,6 Milliarden Euro entlastet werden. Dies eröffnet die Möglichkeit, den Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung um etwa 2 Prozentpunkte zu senken. Hiervon kann nicht nur ein maßgeblicher Beitrag zur Verringerung der gesamten Abgabenbelastung erwartet werden. Vielmehr lassen sich auch die Rahmenbedingungen für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung nachhaltig verbessern. Zur weiteren Senkung der Arbeitslosigkeit und des Beitragssatzes bedarf es indes auch einer moderaten Lohnpolitik und eines flexibleren Tarif- und Arbeitsrechts.

Dass durch Überprüfung versicherungsfremder Leistungen in der Arbeitslosenversicherung ein großes Entlastungspotenzial erschlossen werden kann, blieb in der bisherigen Diskussion weitgehend unberücksichtigt. Dies gilt insbesondere auch für die Überlegungen in der Hartz-Kommission und ihre Umsetzung durch die Bundesregierung. Die vorliegende Schrift soll diesem Versäumnis entgegenwirken. Zugleich wirbt sie dafür, die aufgezeigte Möglichkeit zur Beitragssenkung zur nachhaltigen Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung auszuschöpfen.

Wiesbaden, im November 2002

Dr. Karl Heinz Däke

# Inhaltsübersicht

<b>Kurzfassung</b> .....	1
<b>1. Abgabentlastung in der Sozialversicherung durch Abbau versicherungsfremder Leistungen</b> .....	15
1.1 Trend zum weiteren Anstieg der Sozialabgaben .....	15
1.2 Umfinanzierung und insbesondere Abbau versicherungsfremder Leistungen .....	17
<b>2. Darstellung und Beurteilung versicherungsfremder Leistungen in der Arbeitslosenversicherung</b> .....	22
2.1 Zur Abgrenzung und Finanzierung versicherungsfremder Leistungen .....	22
2.2 Versicherungsfremde Elemente bei den Lohnersatzleistungen .....	26
2.2.1 Arbeitslosengeld .....	26
2.2.2 Kurzarbeitergeld .....	43
2.2.3 Winterausfallgeld .....	49
2.3 Leistungen an Nichtversicherte .....	51
2.3.1 Beratung und Vermittlung für Berufsanfänger .....	51
2.3.2 Finanzielle Förderung der Berufsausbildung .....	54
2.3.3 Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit .....	57
2.3.4 Förderleistungen an so genannte Spätaussiedler .....	63
2.4 Besondere Leistungen für bestimmte Versichertengruppen .....	67
2.4.1 Eingliederungshilfen für Behinderte .....	67
2.4.2 Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose .....	71
2.4.3 Subventionierung des Vorruhestandes (Altersteilzeit) .....	74
2.5 Leistungen zur beruflichen Weiterbildung und Arbeitsbeschaffung .....	78
2.5.1 Förderung der beruflichen Weiterbildung .....	78
2.5.2 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) .....	84
2.5.3 Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) .....	96

<b>3. Resümee.....</b>	<b>107</b>
<b>Anhang – Versicherungsfremde Leistungen im tabellarischen Überblick.....</b>	<b>113</b>

## **Kurzfassung**

### **Abgabentlastung in der Sozialversicherung durch Abbau versicherungsfremder Leistungen (S. ff.)**

Die hohe Abgabenbelastung der Erwerbstätigen und Unternehmen durch die Sozialversicherung hemmt bereits heute Wachstum und Beschäftigung und fördert die Schattenwirtschaft. In Folge der Alterung der Bevölkerung und weiterer absehbarer Entwicklungen, drohen die Finanzierungslasten in der Sozialversicherung künftig noch verstärkt anzusteigen. Daher muss jede vertretbare Möglichkeit zur Verringerung der Sozialabgaben genutzt werden. Einen wichtigen Ansatzpunkt hierfür stellen die so genannten *versicherungsfremden Leistungen* dar, die der Gesetzgeber der Sozialversicherung im Laufe der Jahrzehnte aufgebürdet hat.

Charakteristisch für versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung ist die Verwendung von Beitragsmitteln für allgemeine staatliche Aufgaben und Ziele, die über den eigentlichen Versicherungszweck hinausgehen. Dadurch wird die Versichertengemeinschaft gezwungen, mit ihren Beitragsmitteln übergeordnete, gesamtgesellschaftliche Belange zu finanzieren, für die sie keine gesonderte Finanzierungsverantwortung trägt. Diese Finanzierungspraxis bedingt nicht nur *überhöhte Beiträge*, sondern steht auch *im Widerspruch zu abgabensystematischen Erfordernissen* und führt zu *ungerechten Lastenverteilungen*.

Eine bloße Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln würde jedoch nicht ausreichend sein. Die Beitragszahler haben dann zwar niedrigere Beiträge zu entrichten. Da sie aber selbst einen Großteil des Steueraufkommens aufbringen, müssen sie als Steuerzahler die Beitragssenkungen entsprechend mitfinanzieren. Auf Grund der überzogenen Belastungen durch Steuern und Sozialabgaben, sind daher versicherungsfremde Leistungen auch daraufhin zu überprüfen, ob und in welchem Umfang sie gerechtfertigt und unerlässlich sind. Nur wenn sie nicht oder nur zum Teil abgebaut werden können, kommt eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln in Betracht. Hierfür müssen im Gegenzug wegen der überhöhten Steuerbelastung und des weiterhin defizitären Staatshaushalts weniger wichtige Staatsausgaben gekürzt werden.

Die notwendige Überprüfung und Bereinigung der versicherungsfremden Leistungen ist in allen Zweigen der Sozialversicherung erforderlich. Insbesondere in der

**Arbeitslosenversicherung** bestehen Möglichkeiten, erhebliche Entlastungs- und Einsparpotenziale zu realisieren, ohne dass der hauptsächliche Versicherungszweck einer Absicherung gegen den vorübergehenden Verlust des Erwerbseinkommens und eine reguläre Wiederbeschäftigung beeinträchtigt würden. Die daraus resultierende Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung und die entsprechende Verringerung der Lohnnebenkosten würde gleichzeitig zu einer Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungschancen führen. Denn die enormen Kosten der Arbeitsförderung und die damit verbundenen Beitragslasten sind für die nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit mitverantwortlich.

### **Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung (S. ff.)**

Die *Abgrenzung* zwischen versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Leistungen wird zumeist mit Hilfe des Versicherungs- bzw. des Äquivalenzprinzips vorgenommen. In der vorliegenden Studie wird diesem Ansatz gefolgt. Eine Verwirklichung des Versicherungsprinzips verlangt vor allem,

- dass die Versicherten für die Versicherungsleistungen Beiträge zu entrichten haben und eine Wechselbeziehung zwischen Beiträgen und Leistungen besteht,
- dass deshalb Nichtversicherte, die keine Beiträge zahlen, auch keine Leistungen empfangen,
- dass die Versicherten keine zusätzlichen Leistungen erhalten, wenn sie dafür keine zusätzlichen Beiträge erbringen,
- dass die Leistungen, die dem Aufgabenbereich anderer Sozialversicherungszweige zuzurechnen sind, von diesen auch getragen werden,
- dass die Beitragsmittel für den Versicherungszweck und nicht in den Dienst staatlicher Zielsetzungen, wie zum Beispiel der Sozial-, Familien-, Ausbildungs- und Wirtschaftspolitik gestellt werden.

Als *versicherungsfremd* sollen in der Arbeitslosenversicherung demnach solche Leistungen eingestuft werden, bei denen die genannten Kriterien des Versicherungsprinzips missachtet werden.

### **Arbeitslosengeld (S. ff.)**

#### *Differenzierung der Bezugsdauer nach Alter und Vorversicherungszeit (S. ff.)*

Die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld richtet sich nach der Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse und dem Lebensalter, das der Arbeitslose bei Entstehung des Anspruchs vollendet hat. Je nach Vorversicherungszeit und Alter besteht eine Anspruchsdauer

auf Arbeitslosengeld zwischen 6 und 32 Monaten. Die Regelung führt dazu, dass ältere Versicherte bei gleicher Vorversicherungs- und Beitragszeit über einen längeren Zeitraum Arbeitslosengeld als jüngere Versicherte erhalten. Diese Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in Abhängigkeit vom Alter widerspricht dem Versicherungsprinzip und ist somit eine *versicherungsfremde* Leistung der Arbeitslosenversicherung.

Neben der altersbezogenen Differenzierung sieht die geltende Regelung eine Staffelung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach der Versicherungs- und Beitragszeit vor. Eine solche Staffelung entspricht zwar grundsätzlich dem Versicherungsprinzip. In einer Risikoversicherung - wie der Arbeitslosenversicherung - sind jedoch Besonderheiten zu beachten, die letztlich gegen die Verknüpfung von Beitragszeit und Bezugsdauer sprechen. Das Risiko Arbeitslosigkeit kann für die Versicherten jederzeit eintreten, so dass diese auch jederzeit einen Versicherungsschutz für eine erforderliche Zeitdauer benötigen. Dies muss auch für diejenigen Versicherten gelten, die bereits nach kürzerer Versicherungszeit arbeitslos werden. Würden sie auf Grund ihrer relativ kurzen Beitragszeit kein oder nur sehr kurzzeitig Arbeitslosengeld erhalten, wäre der erforderliche Versicherungsschutz nicht gewährleistet. Daher ist es unerlässlich, von einer strikten Verknüpfung von Versicherungszeit und Bezugsdauer abzuweichen. Für diese Entkoppelung sprechen auch versicherungstechnische Gründe, um nämlich den notwendigen Risikoausgleich zwischen den Versicherten verlässlicher kalkulieren zu können.

Die altersbezogene Privilegierung sollte beseitigt und eine einheitliche Bezugsdauer eingeführt werden: Die Anspruchsdauer für das Arbeitslosengeld sollte – wie bis zum Jahr 1983 - auf zwölf Monate befristet und auch die Vorversicherungszeit auf einheitlich 24 Monate (oder eventuell auf zwölf Monate) festgesetzt werden. Dafür sprechen auch ländervergleichende empirische Studien, aus denen hervorgeht, dass eine kürzere Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung für eine Verringerung der Arbeitslosigkeit förderlich ist. Durch die vorgeschlagene Befristung auf 12 Monate kann ein beträchtliches Einsparvolumen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit mobilisiert und ein maßgeblicher Beitrag zur notwendigen Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung geleistet werden. Der Einspareffekt lässt sich noch vergrößern, wenn eine Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vorgenommen wird, wie sie von vielen Seiten empfohlen wird.

### *Differenzierung der Leistung nach der Kinderzahl (S. ff.)*

Bei der Höhe des Arbeitslosengeldes gibt es eine Differenzierung nach der Anzahl der eigenen Kinder. Ein Arbeitnehmer ohne Kinder erhält 60 vH, ein Arbeitnehmer mit mindestens einem Kind generell 67 vH seines im Bemessungszeitraum erzielten Nettoarbeitsentgelts bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Bei der kindbedingten Aufstockung des Arbeitslosengeldes handelt es sich um eine *versicherungsfremde* Leistung der Arbeitslosenversicherung, weil für die höhere Leistung keine zusätzlichen Beiträge gezahlt worden sind. Denn jeder Arbeitnehmer (mit oder ohne Kinder) entrichtet 6,5 vH seines monatlichen Bruttoentgelts (bis zur Beitragsbemessungsgrenze und einschließlich des Arbeitgeberanteils) an die Arbeitslosenversicherung. Außerdem werden mit der kindbezogenen Erhöhung des Arbeitslosengeldes de facto sozial- und familienpolitische Ziele verfolgt, die über den eigentlichen Zweck der Arbeitslosenversicherung hinausgehen und als gesamtstaatliche Belange nicht in den Verantwortungs- und Finanzierungsbereich der Versicherten, sondern aller Steuerzahler gehören. Auch dies macht deutlich, dass die Differenzierung nach der Kinderzahl eine *versicherungsfremde* Leistung ist.

Von einer Differenzierung des Arbeitslosengeldes nach der Kinderzahl sollte abgesehen und somit der Zuschlag des um sieben Prozentpunkte höheren Arbeitslosengeldes gestrichen werden. Eine sachgerechte Unterstützung von Familien sollte aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden und im Rahmen einer Neugestaltung des Familienleistungsausgleichs finanzierungsneutral erfolgen.

### **Kurzarbeitergeld (S. ff.)**

Auf den ersten Blick mag das Kurzarbeitergeld mit seiner Lohnersatzfunktion als eine versicherungsgemäße Leistung erscheinen, weil alle Versicherten bzw. Beitragszahler im Versicherungsfall einen Anspruch darauf haben. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass vor allem Beschäftigte in bestimmten Branchen (insbesondere im verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe) in den Genuss des Kurzarbeitergeldes kommen. Da jedoch von den Arbeitgebern und -nehmern dieser Branchen für die besonders hohe Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld keine zusätzlichen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet werden, wird das Versicherungsprinzip faktisch durchbrochen. Insofern ist das Kurzarbeitergeld eine *versicherungsfremde* Leistung der Arbeitslosenversicherung. Dies ist auch deshalb der Fall, weil es über den eigentlichen Versicherungszweck hinaus vor allem als ein Instrument der Wirtschaftspolitik eingesetzt wird. Mit seiner Hilfe soll einem Anstieg der

Arbeitslosenzahlen, speziell in Phasen der Konjunkturschwäche sowie bei strukturellen Anpassungen, entgegengewirkt werden. Diese gesamtstaatliche Lenkungsabsicht wird dadurch unterstrichen, dass der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung die gesetzliche Möglichkeit hat, durch Rechtsverordnung die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes zu variieren bzw. zu verlängern, um somit auf einen verstärkten Steuerungseffekt bei den Arbeitslosenzahlen hinwirken zu können.

Auf das Kurzarbeitergeld sollte weitgehend verzichtet werden. Die Rückführung des Kurzarbeitergeldes sollte vor allem dadurch ermöglicht werden, dass die Arbeitszeiten weiter flexibilisiert und insbesondere noch stärker Arbeitszeitkonten eingesetzt werden. Dazu ist unbedingt auch die gesetzliche Regelung des § 170 SGB III zu lockern, um Arbeitszeitguthaben flexibler verwenden zu können. Falls in Zukunft noch ein gewisser Bedarf für Kurzarbeitergeld in bestimmten Branchen bestehen sollte, wären diese gezielt über zusätzliche Beitragszahlungen zur Finanzierung heranzuziehen.

#### **Winterausfallgeld (S. ff.)**

Arbeitnehmern der Bauwirtschaft wird in der Schlechtwetterzeit bei einem Arbeitsausfall zwischen der 31. und der 100. Stunde ein aus einer speziellen Umlage der Baubranche finanziertes Winterausfallgeld als Lohnersatzleistung gewährt. Ab der 101. Ausfallstunde zahlt die Bundesanstalt für Arbeit ein von allen Beitragszahlern der Arbeitslosenversicherung finanziertes Winterausfallgeld. Für diese zusätzliche Leistung werden von den Arbeitgebern und –nehmern der Baubranche keine zusätzlichen Beiträge geleistet, wodurch das Versicherungsprinzip durchbrochen wird. Das Winterausfallgeld ab der 101. Ausfallstunde ist deshalb eine *versicherungsfremde* Leistung. Die bereits bestehende Umlagefinanzierung zwischen den vom Witterungsausfall betroffenen Unternehmen sollte auf den Gesamtbereich des Winterausfallgeldes erstreckt werden, was bei der Bundesanstalt für Arbeit zu entsprechenden Einsparungen führt.

#### **Beratung und Vermittlung für Berufsanfänger (S. ff.)**

Die Beratungs- und Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter kommt nicht nur den Versicherten der Arbeitslosenversicherung, sondern auch *nicht*versicherten Personen zu Gute. So erhalten Berufsanfänger Beratungs- und Vermittlungsleistungen, ohne dass sie durch Beitragszahlungen einen Anspruch darauf erworben haben. Diese beitragsfreien Leistungen widersprechen dem Versicherungsprinzip und sind als *versicherungsfremde* Leistungen zu

betrachten. Die Bereitstellung dieser Leistungen kann überwiegend als ein allgemeiner staatlicher Zweck eingestuft werden und sollte dann in entsprechendem Maße auch aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Daneben ist bei der Inanspruchnahme von Beratungs- und Vermittlungsleistungen durch Berufsanfänger, an eine Teilfinanzierung durch Gebühren zu denken, weil nicht alle, sondern nur ein Teil der Berufsanfänger diese Leistungen in Anspruch nimmt und persönlichen Nutzen davon hat. Einzelgespräche zur Berufsberatung und Vermittlung für nichtversicherte Berufsanfänger haben erhöhte Personalausgaben bei den Arbeitsämtern zur Folge. Speziell dafür empfiehlt sich eine Erhebung von Gebühren, wodurch auch ein Anreiz für Ratsuchende geschaffen würde, sich vor dem Gespräch intensiver über den Arbeitsmarkt und die Berufsmöglichkeiten bereits selbst zu informieren. Dadurch würden Beratungs- und Vermittlungsgespräche kürzer und damit der Personalaufwand geringer ausfallen.

#### **Finanzielle Förderung der Berufsausbildung (S. ff.)**

Mit Beihilfen und Zuschüssen zur Berufsausbildung werden Leistungen zu Gunsten von Auszubildenden gewährt, obwohl sie keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt haben. Dies widerspricht dem Versicherungsprinzip und es liegen deshalb ebenfalls *versicherungsfremde* Leistungen vor. In erster Linie ist es eine allgemeine Staatsaufgabe, Jugendliche und junge Erwachsene bezüglich ihrer Ausbildung zu unterstützen, weshalb solche Aufwendungen grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln gedeckt werden sollten. Damit die Belastung des Bundeshaushalts in Grenzen bleibt, sollten die Leistungen künftig zur Hälfte als Zuschuss und zur anderen Hälfte als Darlehen gewährt werden. Die Hilfen zur Berufsausbildung würden damit in kommenden Jahren durch die Darlehensrückflüsse zum Teil refinanziert werden. Darüber hinaus sollte aber auch die Effizienz der Ausbildungsförderung, vor allem im Bereich der außerbetrieblichen Ausbildung überprüft werden. Dazu ist schnellstmöglich eine Evaluierung der außerbetrieblichen und anderer Fördermaßnahmen durchzuführen. Erweisen sie sich im Rahmen solcher Untersuchungen als wenig wirksam und damit auch als unverhältnismäßig aufwendig, sollten die Hilfen und Zuschüsse für diese Bereiche der Ausbildungsförderung abgebaut werden.

#### **Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (S. ff.)**

Das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (kurz: JUMP ≡ „Jugend mit Perspektive“) wird zum größten Teil aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert. Die geförderten Jugendlichen profitieren von Leistungen aus dem Topf der

Arbeitslosenversicherung, obwohl sie dafür - entgegen dem Versicherungsprinzip - selbst keine Beiträge gezahlt haben. Aus diesem Grund liegen *versicherungsfremde* Leistungen vor. Das Sofortprogramm sollte grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden, da die Beseitigung von Jugendarbeitslosigkeit als eine allgemeine staatliche Aufgabe betrachtet werden kann. Zugleich muss das Sofortprogramm aber unbedingt auf den Prüfstand gestellt werden. Anhand einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wird deutlich, dass das Jugendsofortprogramm nur begrenzte Beschäftigungswirkungen aufweist und von eingeschränkter Effizienz ist. Es sollte von daher zumindest in seinem bisherigen Finanzvolumen reduziert werden. Insbesondere empfiehlt sich eine Einschränkung der Fördermaßnahmen zur außerbetrieblichen Ausbildung und zur Arbeitsbeschaffung, die besonders ungünstig abschneiden. In dem Maße, in dem das Jugendsofortprogramm zurückgeführt wird, lassen sich bei der Steuerfinanzierung des Programms auch Einsparungen im Bundeshaushalt verwirklichen.

#### **Eingliederungshilfen für Behinderte (S. ff.)**

Behinderte können zahlreiche Leistungen erhalten, die anderen Personen bzw. Versicherten der Arbeitslosenversicherung nicht zugänglich sind. Bei der beruflichen *Ersteingliederung* Behinderter erhalten jüngere, behinderte Personen Leistungen, für die sie keine eigenen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben. Da dies gegen das Versicherungsprinzip verstößt, sind diese Leistungen als *versicherungsfremd* zu betrachten. Bei Leistungen zur beruflichen *Wiedereingliederung* Behinderter erhalten Versicherungspflichtige bei Eintreten einer Behinderung neben allgemeinen auch besondere Leistungen, ohne dass sie dafür zusätzliche bzw. erhöhte Beiträge gezahlt haben. Weil eine solche Bevorteilung dem Versicherungsprinzip ebenfalls nicht gerecht wird, liegen *versicherungsfremde* Leistungen der Arbeitslosenversicherung vor.

Die besondere Förderung von Behinderten ist eine allgemeine Staatsaufgabe, die grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln erbracht werden sollte. Die Leistungen, die zur Übernahme der Teilnahmekosten an der Berufsaus- oder Weiterbildung gewährt werden, könnten künftig zur Hälfte als Zuschuss und zur anderen Hälfte als Darlehen erbracht werden. Durch die Rückzahlung von Darlehen bei erfolgreicher Eingliederung, könnte die Refinanzierung eines Teils der Eingliederungshilfen in den kommenden Jahren gewährleistet werden, wodurch der Bundeshaushalt entsprechend entlastet würde.

**Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (S. ff.)**

Eine relativ kleine Gruppe unter den Langzeitarbeitslosen erhält besondere Beschäftigungshilfen (Lohnkostenzuschüsse), für die sie keine zusätzlichen Beiträge an die Arbeitslosenversicherung erbracht haben. Diese Bevorzugung widerspricht dem Versicherungsprinzip, weshalb auch hier *versicherungsfremde* Leistungen vorliegen. Die Förderung von Langzeitarbeitslosen lässt sich als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe betrachten, die grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren wäre, wie dies bereits im Jahr 2000 geschah. Die Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose müssen aber unbedingt auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Sollte sich der vom Bundesarbeitsministerium behauptete Erfolg des Programms nicht bestätigen, ist eine Kürzung der Leistungen vorzunehmen.

**Subventionierung des Vorruhestandes (S. ff.)**

Die Maßnahmen zur Förderung der Altersteilzeit lassen sich ebenfalls unter die *versicherungsfremden* Leistungen einordnen. Durch diese kommen nämlich einer Gruppe von Versicherten, deren Arbeitgeber zur Mitwirkung bei den Bezugsvoraussetzungen bereit sind, besondere Zuwendungen aus der Arbeitslosenversicherung zu Gute. Sie sorgen dafür, dass die Empfänger trotz Halbierung ihrer Arbeitszeit mehr als die Hälfte ihres Einkommens und Zuzahlungen zur Rentenversicherung erhalten. Für diese zusätzlichen Leistungen haben die Begünstigten keine zusätzlichen Beiträge entrichtet, so dass das Versicherungsprinzip verletzt wird. Als versicherungsfremd sind die Altersteilzeitregelungen ferner auch deshalb zu bewerten, weil sie vor allem als Instrument zur Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungslage dienen sollen und somit über den eigentlichen Versicherungszweck hinaus gesamtstaatliche Ziele verfolgen.

Auf Grund ihres versicherungsfremden Charakters sollte die Förderung der Altersteilzeit keinesfalls aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Gegen eine bloße Umfinanzierung der Förderung der Altersteilzeit aus allgemeinen Steuermitteln sprechen indes schwerwiegende Zweifel an der beschäftigungspolitischen Eignung dieser Regelungen und ihr unverhältnismäßig hoher Aufwand, der nicht nur in der Arbeitslosenversicherung anfällt, sondern auch Mindereinnahmen in der Kranken- und Pflegeversicherung und im Staatshaushalt einschließt. Die Förderung der Altersteilzeit sollte aus diesen Gründen nurmehr für laufende und nicht mehr für neue Vereinbarungen gelten.

Dies empfiehlt sich auch deshalb, weil eine Politik weiterer Frühverrentung den demographisch bedingten Herausforderungen der Zukunft direkt entgegenläuft.

### **Förderung der beruflichen Weiterbildung (S. ff.)**

Tritt eine arbeitslose Person in eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung ein, so kann sie - wenn die Voraussetzung einer zwölfmonatigen Vorbeschäftigungszeit erfüllt ist - an Stelle von Arbeitslosengeld Unterhaltsgeld beziehen. Dies entspricht dem Versicherungsprinzip und die Leistung ist versicherungsgemäß. Tritt jedoch eine nur von Arbeitslosigkeit bedrohte Person in eine Maßnahme ein, so kann sie Unterhaltsgeld beziehen, ohne vorher tatsächlich arbeitslos zu sein und Arbeitslosengeld zu erhalten. Hier wird das Versicherungsprinzip nicht streng eingehalten. Insoweit ließe sich die Zahlung von Unterhaltsgeld an nichtarbeitslose Personen als eine *versicherungsfremde* Leistung der Arbeitslosenversicherung einstufen. Hierfür würde auch sprechen, dass das Kriterium „drohende Arbeitslosigkeit“ interpretationsfähig ist und einen Ermessensspielraum eröffnet.

Gerade bei der beruflichen Weiterbildung ist es besonders wichtig, die Fördermaßnahmen auf den Prüfstand zu stellen. Auf Grund von wissenschaftlichen Untersuchungen, aber auch Erfahrungsberichten aus der Förderpraxis bestehen nämlich erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit und Effizienz der zahlreichen Maßnahmen. Sie müssen daher im Hinblick auf ihre Inhalte und Durchführung gründlich durchforstet und notwendige Änderungen zügig ergriffen werden, um den Mitteleinsatz effizienter zu gestalten und die Aufwendungen zu verringern. Für eine gezielte Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt ist es entscheidend, dass sämtliche Maßnahmen auf die konkreten Bedarfsanforderungen des Arbeitsmarktes ausgerichtet werden. Damit das Eigeninteresse und die Eigenverantwortung der Geförderten für erfolgreiche Weiterbildungsmaßnahmen gestärkt wird, sollte die derzeitige Zuschussgewährung auf eine Kombination aus je 50 Prozent Zuschuss und Darlehen umgestellt werden. Durch künftige Darlehensrückflüsse würde auch eine Refinanzierung eines Teils der Zuschüsse ermöglicht, so dass die Belastung der Bundesanstalt und des Bundeshaushalts in kommenden Jahren entsprechend zurückginge.

### **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (S. ff.)**

Durch das Job-AQTIV-Gesetz wurde der Spielraum für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erheblich erweitert, so dass nun potenziell alle arbeitslosen Personen eine Förderung erhalten können. Die Diskussion über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zeigt, dass der Hauptzweck

dieser Maßnahmen in einer sozialen Stabilisierung der Gesellschaft gesehen wird. Durch Beschäftigungsprogramme soll versucht werden, möglichst viele Arbeitslose wieder an Arbeit heranzuführen, die Folgewirkungen von hoher Arbeitslosigkeit sozial zu begrenzen und möglichen gesamtgesellschaftlichen Risiken von hohem Beschäftigungsmangel entgegenzuwirken. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gehen damit über den eigentlichen individuellen Versicherungszweck der Arbeitslosenversicherung hinaus. Von daher sind sie auch in erster Linie unter die *versicherungsfremden* Leistungen der Arbeitslosenversicherung einzuordnen. Besonders deutlich ist der versicherungsfremde Charakter von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Ländern, auf die sie größtenteils konzentriert sind. Dort kam ihnen schon von Anfang an die Funktion zu, die nachteiligen Auswirkungen hoher Arbeitslosigkeit in Folge des Transformationsprozesses von einer Zentralverwaltungs- in eine Marktwirtschaft abzumildern. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, durch die speziell Berufsanfänger gefördert werden sollen, sind noch aus einem anderen Grund als versicherungsfremd einzustufen. Hierbei erhalten nichtversicherte Berufsanfänger Leistungen, ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet zu haben.

Als versicherungsfremde Leistungen fallen auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht in die Finanzierungsverantwortung der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung, sondern sind grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. Eine bloße Umfinanzierung würde aber zu kurz greifen. In Wissenschaft und Praxis besteht weitgehende Übereinstimmung darin, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beim Vergleich direkter staatlicher Eingriffe in den Arbeitsmarkt bei weitem am schlechtesten abschneiden. Sie schaffen zumeist nur künstliche Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt und verdrängen reguläre Arbeitsplätze. Auf Grund ihrer schwerwiegenden Nachteile und Mängel ist ihr zügiger Abbau dringend geboten.

In den alten Bundesländern sollten sie künftig gestrichen und in den neuen Bundesländern deutlich reduziert werden. Bei den Maßnahmen, die in den neuen Bundesländern beibehalten werden, ist auf die Vermittlung marktverwertbarer, an den Bedürfnissen der Unternehmen ausgerichteter Qualifikationen hinzuwirken. Neben einer strikten Beschränkung auf Problemgruppen ist ferner zu empfehlen, die Laufzeiten der Maßnahmen zu kürzen und die Möglichkeit zu beseitigen, durch Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erweitern oder zu erneuern. Von beiden Korrekturen gingen Anreize für eine verstärkte Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt

aus. Zudem sollten die gewährten Lohnkostenzuschüsse in ihrer Höhe begrenzt werden. Insgesamt ließen sich die verbleibenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern durch die genannten Änderungen effizienter gestalten und in ihrem Finanzvolumen zusätzlich reduzieren.

### **Strukturanpassungsmaßnahmen (S. ff.)**

Den Anlass zur Einführung der Strukturanpassungsmaßnahmen gaben die weitreichenden Folgen der deutschen Wiedervereinigung. Sie führte mit der Umwandlung des Wirtschaftssystems der ehemaligen DDR zu starken strukturellen Veränderungen in Verbindung mit hoher Arbeitslosigkeit. Strukturanpassungsmaßnahmen gehen also über den eigentlichen individuellen Versicherungszweck hinaus und werden als ein Instrument der allgemeinen Wirtschafts- und Strukturpolitik eingesetzt. Sie sind daher in erster Linie als *versicherungsfremde* Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu betrachten. In zwei besonderen Bereichen sind Strukturanpassungsmaßnahmen auch aus einem anderen Grund als *versicherungsfremd* einzustufen. Dies gilt für Strukturanpassungsmaßnahmen zu Gunsten von Arbeitslosen, die zuvor Arbeitslosenhilfe bezogen haben. Hierbei erhalten Personen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, ohne dafür Beiträge entrichtet zu haben. Der andere Fall liegt bei Strukturanpassungsmaßnahmen vor, die aus Anlass der Infrastrukturförderung durchgeführt werden. Hierbei können Kommunen Finanzhilfen von der Bundesanstalt für Arbeit auch für Sachkosten von Infrastrukturprojekten erhalten, so dass es zur Zweckentfremdung von Beitragsmitteln kommt.

Neben einer Finanzierung von Strukturanpassungsmaßnahmen aus allgemeinen Steuermitteln ist eine starke Reduzierung der Maßnahmen geboten. Da sie ähnlich gravierende Nachteile und Mängel aufweisen wie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, sollten die Strukturanpassungsmaßnahmen in Zukunft weitgehend abgebaut werden. Dabei ist insbesondere die Möglichkeit der Infrastrukturförderung wieder aufzuheben. Bei Maßnahmen, die weiterhin durchgeführt werden, sind die gleichen Änderungen erforderlich, wie sie für die verbleibenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vorgeschlagen werden.

### **Resümee (S. ff.)**

Die Analyse verdeutlicht, dass durch den Abbau versicherungsfremder Leistungen in der Arbeitslosenversicherung erhebliche Einsparungen erzielt werden können. Werden in Ergänzung dazu die verbleibenden unerlässlichen versicherungsfremden Leistungen aus

allgemeinen Steuermitteln finanziert, so kann die Bundesanstalt für Arbeit um Ausgaben in Höhe von mindestens 14,6 Milliarden € entlastet werden. Dies eröffnet die Möglichkeit, den Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung um etwa zwei Prozentpunkte zu senken. Dadurch kann nicht nur die Abgabenbelastung deutlich verringert werden. Vielmehr lassen sich auch die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung nachhaltig verbessern, so dass Abbau und Umfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen zudem einen maßgeblichen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit leisten. Zur weiteren Senkung der Arbeitslosigkeit und des Beitragssatzes sind indes auch eine moderate Lohnpolitik und ein flexibleres Tarif- und Arbeitsrecht unerlässlich.

Die Vorschläge der Hartz-Kommission und die gesetzliche Umsetzung sehen keine Überprüfung und Reduzierung der versicherungsfremden Leistungen vor, sondern leisten sogar ihrer Ausweitung Vorschub. Damit bleibt das vorhandene Entlastungspotenzial für die notwendige Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung ungenutzt und die davon zu erwartende Verbesserung für die Beschäftigung wird vergeblich.

# 1. Abgabentlastung in der Sozialversicherung durch Abbau versicherungsfremder Leistungen

## 1.1 Trend zum weiteren Anstieg der Sozialabgaben

Die Belastung der Erwerbstätigen und Unternehmen durch die Beitrags- und Steuerfinanzierung der Sozialversicherung hemmt bereits heute Wachstum und Beschäftigung<sup>1</sup> und fördert die Schattenwirtschaft<sup>2</sup>. Um weitere volkswirtschaftliche Schäden zu vermeiden, müssten die Abgaben zu Gunsten der Sozialversicherung eigentlich spürbar verringert werden. In Folge der Alterung der Bevölkerung und weiterer Faktoren drohen die Finanzierungslasten in der Sozialversicherung jedoch künftig sogar noch weiter anzusteigen.

Auf Grundlage der jüngsten Rentenreform soll die Beitragsbelastung in der Gesetzlichen *Rentenversicherung* von gegenwärtig 19,1 vH bis zum Jahr 2030 auf 22 vH ansteigen. Etliche Sachverständige haben jedoch darauf hingewiesen, dass diese Obergrenze nicht einzuhalten ist<sup>3</sup>. Nach Modellrechnungen des ifo Instituts würde der Rentenbeitragssatz bis zum Jahr 2030 auf mindestens 23 vH und ab dem Jahr 2035 auf über 24 vH ansteigen<sup>4</sup>. Zusätzlich zu berücksichtigen ist die Belastung der Beitragszahler aus der anteiligen Finanzierung der Rentenversicherung aus Steuergeldern. Die Zusatzbelastung liegt derzeit bei 3,7 vH des Arbeitsentgelts eines Arbeitnehmers<sup>5</sup>. In der Gesetzlichen *Pflegeversicherung* wird langfristig mindestens mit einer Verdoppelung des Beitragssatzes von 1,7 vH auf 3,4 vH gerechnet<sup>6</sup>. In der Gesetzlichen

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. auch die *Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.* Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, DIW-Wochenbericht 17-18/2002, S. 290; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1997/98, Bundesratsdrucksache 915/97, Randziffer 12, S. 7 sowie Jahresgutachten 2000/01, Bundesratsdrucksache 795/00, Randziffer 24, S. 11.

<sup>2</sup> Der Zusammenhang zwischen der Höhe der gesetzlichen Zwangsabgaben (insbesondere Sozialbeiträge und Umsatzsteuer) und dem Ausmaß der Schattenwirtschaft ist auch statistisch belegbar. Vgl. *F. Schneider/R. Osterkamp*, Schattenwirtschaft in Europa, in: ifo Schnelldienst 30/2000, S. 17-26, hier Tabelle 5, S. 22.

<sup>3</sup> Zweifel äußern beispielsweise die Rentenexperten *Rürup* und *Börsch-Supan* sowie der *Wissenschaftliche Beirat* des Bundeswirtschaftsministeriums, vgl. „22 Prozent Beitragssatz werden überschritten“, in: Handelsblatt vom 15.1.2001, vgl. „Wirtschaftsweiser: Privatvorsorge in Gefahr“, in: Handelsblatt vom 18.12.2000; vgl. „Kurzatmige Rentenbeschlüsse zu Lasten unserer Kinder“, in: Handelsblatt vom 18.12.2000; vgl. „Wirtschaftsbeirat: Rentenreform nährt Illusionen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.12.2000; vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2000/01 (Fn 1), Randziffer 452-457, S. 230-233 und Randziffer 470, S. 240 f. Prinzipielle Kritik an den Annahmen, die den Beitragssatzprognosen der Bundesregierung zu Grunde liegen, übt auch der *Sozialbeirat*, vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2000, Bundestagsdrucksache 14/4730, Ziffer 16 und 20, S. 158 f.

<sup>4</sup> Vgl. *H.-W. Sinn*, Ein Schritt in die richtige Richtung, ifo-Standpunkt Nr. 16, in: ifo Schnelldienst 28-29/2000, S. 3 f.

<sup>5</sup> Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung, Sonderinformation 40, Januar 2001, S. 7 f.

<sup>6</sup> Die Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamts für den Altenquotienten im Jahr 2040 entsprechen den Varianten A und B der interministeriellen Arbeitsgruppe bei der Vorausschätzung des Beitragssatzes zur

*Krankenversicherung* soll allein der Wandel der Altersstruktur einen Beitragssatzanstieg um zwei bis zweieinhalb Prozentpunkte verursachen. Hinzu kommt die ausgabensteigernde Wirkung des medizinischen Fortschritts und der mit dem Wohlstand steigenden Nachfrage nach Gesundheitsleistungen. Bei Fortschreibung der bisherigen Trends wird in der Krankenversicherung im ungünstigsten Fall ein Beitragssatzanstieg auf über 20 vH erwartet<sup>7</sup>. Auch falls in der Kranken- und Pflegeversicherung künftig weitreichende kostensparende Strukturreformen stattfinden, dürfte sich hier ein Belastungsanstieg kaum verhindern lassen.

Trügerisch ist die Hoffnung, der Anstieg der Sozialabgaben könne langfristig durch einen weitgehenden *Abbau der Arbeitslosigkeit* und einen entsprechend starken Rückgang des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung kompensiert werden. Die demographisch bedingte Verknappung des Erwerbstätigenpotenzials dürfte die Arbeitslosigkeit langfristig sinken lassen<sup>8</sup>. Allerdings soll der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung dann allenfalls um 3,5 Prozentpunkte gesenkt werden können<sup>9</sup>. Dieses Entlastungspotenzial wäre in jedem Fall geringer als der zu erwartende Anstieg des Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrags.

Vor diesem Hintergrund muss jede vertretbare Möglichkeit zur Verringerung der Abgabenlasten in der Sozialversicherung genutzt werden. Einen Ansatzpunkt hierfür stellen die so genannten *versicherungsfremden Leistungen* dar, die der Gesetzgeber der Sozialversicherung im Laufe der Jahrzehnte aufgebürdet hat.

## 1.2 Umfinanzierung und insbesondere Abbau versicherungsfremder Leistungen

Charakteristisch für versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung ist die Verwendung von Beitragsmitteln für allgemeine, staatliche Aufgaben und Ziele, die über den eigentlichen Versicherungszweck hinausgehen<sup>10</sup>. Dadurch wird die Versichertengemeinschaft gezwungen, mit ihren Beitragsmitteln übergeordnete, gesamtgesellschaftliche Belange zu finanzieren, für die sie keine gesonderte Finanzierungsverantwortung trägt. Diese

---

Pflegeversicherung. Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050, S. 16; vgl. *Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“*, Zweiter Zwischenbericht, Bundestagsdrucksache 13/11460, S. 249 f., S. 252.

<sup>7</sup> Vgl. *Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“* (Fn 5), S. 235; vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2000/01 (Fn 1), Randziffer 470, Kasten 6, S. 240 f.

<sup>8</sup> Dies verdeutlichen beispielsweise Untersuchungen des *Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung*. Vgl. DIW-Wochenbericht 48/2000, o.V., Migration und Arbeitskräfteangebot in Deutschland bis 2050, S. 815.

<sup>9</sup> Vgl. *Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“* (Fn 6), S. 117-124, S. 126.

<sup>10</sup> Siehe näher unten S.

Finanzierungspraxis bedingt nicht nur *überhöhte Beiträge*, sondern steht auch *im Widerspruch zu abgabensystematischen Erfordernissen* und führt zu *ungerechten Lastenverteilungen*.

Das Fundamentalprinzip der Abgabengerechtigkeit verlangt, dass allgemeine Staatsaufgaben bzw. –ausgaben aus allgemeinen Steuermitteln von *allen* Bürgern gemeinsam finanziert werden. Außerdem fordert die Abgabengerechtigkeit, dass bei der Verteilung dieser Gemeinlast auf die einzelnen Bürger jeder nach seiner individuellen *Leistungsfähigkeit* belastet und die Leistungsfähigkeit durch sein gesamtes Verfügungseinkommen bestimmt wird<sup>11</sup>. Gegen beide Gerechtigkeitsvorgaben wird aber bei versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherung verstoßen<sup>12</sup>.

Obwohl mit versicherungsfremden Leistungen allgemeine Staatszwecke verfolgt werden, werden nicht alle steuerzahlenden Bürger sondern lediglich die Sozialversicherten mit ihren Beiträgen zu deren Finanzierung herangezogen. Nicht belastet werden deshalb alle diejenigen, die in der Regel der Sozialversicherung nicht angehören, insbesondere Beamte, Richter, Soldaten, Abgeordnete, Freiberufler und Selbstständige<sup>13</sup>. Zudem widerspricht der Abgabengerechtigkeit, dass bei der Beitragsfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen nicht das gesamte Einkommen des Abgabepflichtigen zu Grunde gelegt wird. Als typische Arbeitnehmerversicherung knüpft die Sozialversicherung nur am Arbeitseinkommen der Versicherten an und lässt deshalb auf Grund dieses Konstruktionsmerkmals Einkommen aus Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung oder sonstige Einkünfte beitragsfrei; ebenfalls unbelastet bleibt Arbeitseinkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen. Diese sozialversicherungsimmanente Lastenfreiheit von Einkommensteilen läuft jedoch im Fall der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, wie sie gerade für versicherungsfremde Leistungen charakteristisch ist, der Abgabengerechtigkeit zuwider. Letztere erfordert nämlich, dass die Grundlage der Abgabenbemessung das gesamte Einkommen des Bürgers ist, weil nur dieses seine tatsächliche Leistungsfähigkeit voll erfasst. Außerdem sind bei der Ermittlung des abgabepflichtigen Einkommens alle Aufwendungen zu berücksichtigen, die die individuelle Leistungsfähigkeit des Bürgers mindern (so vor allem Erwerbsaufwendungen,

---

<sup>11</sup> Siehe dazu zuletzt *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, Heft 94 der Schriftenreihe, 2002, S. 74 ff. Grundlegend dazu bereits *H. Haller*, Die Steuern, 1964, S. 12 ff.

<sup>12</sup> Vgl. zum Beispiel auch *H. Butzer*, Fremdlasten in der Sozialversicherung, 2001, S. 14 ff.

<sup>13</sup> Freiberufler und Selbstständige zahlen zwar Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für ihre Angestellten. Wirtschaftlich gesehen werden jedoch diese Arbeitgeberbeiträge von den Angestellten selbst getragen. Denn Angestellte werden von Arbeitgebern in der Regel nur dann dauerhaft beschäftigt, wenn sie ihre sämtlichen Arbeitskosten durch ihre Arbeitsleistung erwirtschaften.

das Existenzminimum, zwangsläufige Unterhaltslasten, Vorsorgeaufwendungen und außergewöhnliche Belastungen)<sup>14</sup>. Aber auch diese von der Abgabengerechtigkeit her gebotene Bereinigung der Bemessungsgrundlage kennt die Beitragsfestsetzung in der Sozialversicherung nicht, weil hier das Bruttoeinkommen ohne solche Abzüge zu Grunde gelegt wird.

Aus Gründen der Abgabengerechtigkeit ist es also geboten, versicherungsfremde Leistungen (als allgemeinen Staatszwecken dienende Leistungen) nicht aus Beitragsmitteln zu finanzieren, sondern der Sozialversicherung versicherungsfremde Leistungen grundsätzlich aus Steuermitteln zu erstatten. Für die Umfinanzierung ist zudem anzuführen, dass auf diesem Weg die Beitragszahler in entsprechendem Umfang entlastet werden können und somit auch die beschäftigungsfeindliche Höhe der Lohnzusatzkosten verringert werden kann. Bisweilen wird sogar die Ansicht vertreten, dass sich dann die zunehmenden Finanzierungsschwierigkeiten in der Sozialversicherung weniger dramatisch darstellen würden.

Das Karl-Bräuer-Institut hat indessen bereits wiederholt darauf hingewiesen, dass die Betrachtung versicherungsfremder Leistungen allein unter dem Aspekt der abgabensystematisch korrekten Finanzierung nicht ausreichend ist. Angesichts der insgesamt weit überzogenen Belastung durch Steuern und Sozialabgaben<sup>15</sup> ist eine bloße Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen aus allgemeinen Haushaltsmitteln nicht akzeptabel<sup>16</sup>. Im Anschluss an die Identifizierung versicherungsfremder Leistungen muss vielmehr *auch überprüft* werden, *ob* und *in welchem Umfang* diese Leistungen überhaupt *notwendig* und *gerechtfertigt* sind. Soweit sich dabei versicherungsfremde Leistungen als verzichtbar und nicht ausreichend begründet erweisen, kommt eine dauerhafte Finanzierung aus Steuermitteln nicht in Frage. Stattdessen müssen diese Leistungen in einem geeigneten zeitlichen Rahmen abgebaut werden. Bei einer bloßen Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen werden die Beitragszahler letztlich immer noch in erheblichem Umfang mit deren Finanzierung belastet. Ihre Beitragslast fällt zwar niedriger

---

<sup>14</sup> Siehe dazu im Einzelnen *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Steuerentlastung – Steuervereinfachung – Steuergerechtigkeit, Heft 84 der Schriftenreihe, 1996, S. 20 ff.

<sup>15</sup> Zur Entwicklung der Belastung siehe im Einzelnen *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland, Heft 91 der Schriftenreihe, 2000; zu aktualisierten Berechnungen siehe *dasselbe*, Rundschreiben 7/2002 (vom 29.5.2002).

<sup>16</sup> Siehe hierzu ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Heft 86 der Schriftenreihe, Januar 1998; *dasselbe*, Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung (Fn 5), S. 34-42.

aus; da sie aber selbst einen Großteil des Steueraufkommens aufbringen, werden sie als Steuerzahler höher in Anspruch genommen<sup>17</sup>. Per Saldo ist von der Umfinanzierung daher nur ein begrenzter Entlastungseffekt für die Beitragszahler zu erwarten, der von dem drohenden allgemeinen Anstieg der Sozialabgaben rasch überkompensiert würde.

Eine Politik, die versicherungsfremde Leistungen ohne nähere Prüfung zum Anlass nimmt, die Steuertransfers an die Sozialversicherung großzügig auszuweiten, hält dagegen nicht nur an einem überhöhten Gesamtabgabenniveau fest. Vielmehr läuft sie dann auch Gefahr, versicherungsfremde Leistungen zum Vorwand für eine *übermäßige Ausweitung der Steuerzuschüsse* an die Sozialversicherung zu nehmen. Dieser Versuchung ist der Gesetzgeber im Hinblick auf die Rentenversicherung bereits erlegen. In den neunziger Jahren waren unter Verweis auf versicherungsfremde Leistungen verstärkt höhere Steuerzuweisungen für die Rentenversicherung eingefordert worden. Mittlerweile sind die Steuertransfers mit rund 72 Milliarden € pro Jahr aber weit höher als das Volumen der eindeutig versicherungsfremden Rentenleistungen<sup>18</sup>. Damit sind die Steuerzahler nunmehr auch an der Finanzierung der eigentlichen Versicherungsleistungen beteiligt. Dieses fragwürdige Ergebnis liefert einen Grund mehr, den Komplex der versicherungsfremden Leistungen möglichst kritisch zu untersuchen und nicht vorschnell den häufig von sachfremden Interessen geleiteten Forderungen nach einer Ausweitung von Steuertransfers nachzugeben.

Nur wenn sich herausstellt, dass versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung nicht oder nicht schnell genug abgebaut werden können, kommt eine Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln in Frage. Hierfür können allerdings vor dem Hintergrund der nach wie vor überhöhten Steuerbelastung und des weiterhin defizitären Staatshaushalts keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden. Stattdessen müssen in Höhe der benötigten Mittel

---

<sup>17</sup> Allein die Lohnsteuer macht fast 30 vH des gesamten Steueraufkommens aus. Hinzu kommt der Anteil der Beitragszahler am Umsatz-, Verbrauchs-, Ertrags- und Gemeindesteueraufkommen. Siehe *Bundesministerium der Finanzen*, Ergebnis der 119. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung vom 14. bis 16.05.2002, Tabellen 1 und 4.

<sup>18</sup> Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) hat die versicherungsfremden Leistungen noch 1995 auf rund 51,1 Milliarden € beziffert. Die meisten dieser Leistungen sind allerdings ihrer Natur nach oder auf Grund gesetzlicher Vorgaben rückläufig. Tatsächlich beziffern die Rentenversicherungsträger das Volumen der versicherungsfremden Leistungen mittlerweile nur noch auf rund 46 Milliarden €. Hinzu kommt, dass die Rentenversicherungsträger auch einige Leistungen als versicherungsfremd einstufen, die als versicherungsgemäß angesehen werden können. Demnach liegt das Volumen der eindeutig versicherungsfremden Leistungen inzwischen unter 46 Milliarden €. Siehe hierzu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungs-fremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Fn 16); vgl. Handelsblatt vom 19.06.2002, Zuschuss zur Rente erreicht neuen Rekord.

Einsparungen im allgemeinen Staatshaushalt erfolgen. Auf entsprechende ungenutzte Einsparpotenziale hat das Karl-Bräuer-Institut wiederholt hingewiesen<sup>19</sup>.

Angesichts des drohenden Anstiegs der Finanzierungslasten in der Sozialversicherung muss in *allen* Zweigen der Sozialversicherung eine Überprüfung und Bereinigung des Leistungsspektrums erfolgen<sup>20</sup>. Insbesondere die **Arbeitslosenversicherung** mit ihrem enormen Volumen an Geldleistungen und ihrem weitgefassten Spektrum an Arbeitsförderungsmaßnahmen bietet sich dafür an. Hier bestehen Möglichkeiten, Entlastungs- und Einsparpotenziale zu realisieren, ohne dass dadurch der hauptsächliche Versicherungszweck, nämlich die Absicherung gegen den vorübergehenden Verlust des Erwerbseinkommens und eine reguläre Wiederbeschäftigung beeinträchtigt würde. Eine entsprechende Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung und damit eine Verringerung der Lohnnebenkosten würde gleichzeitig zu einer Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungschancen führen.

Im Folgenden werden aus dem Leistungsspektrum der *Arbeitslosenversicherung versicherungsfremde Leistungen* herausgefiltert. Zudem wird jeweils untersucht, *ob und inwieweit* diese *abgebaut* werden können bzw. *ob* sie gegebenenfalls *von anderen öffentlichen Haushalten zu finanzieren* sind. Vorangestellt ist die Herleitung von Kriterien zur Abgrenzung versicherungsfremder und versicherungsgemäßer Leistungen.

---

<sup>19</sup> Siehe hierzu beispielsweise *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, Heft 89 der Schriftenreihe, Oktober 1998; *dasselbe*, Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion, Stellungnahme Nr. 27, April 2000; *dasselbe*, Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Heft 93 der Schriftenreihe, Juni 2001.

<sup>20</sup> Eine eingehende **Überprüfung versicherungsfremder Leistungen hat das Institut bereits für die Gesetzliche Rentenversicherung durchgeführt**. Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Fn 16).

## 2. Darstellung und Beurteilung versicherungsfremder Leistungen in der Arbeitslosenversicherung

### 2.1 Zur Abgrenzung und Finanzierung versicherungsfremder Leistungen

Die Abgrenzung zwischen versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Leistungen wird zumeist mit Hilfe des Versicherungs- bzw. des Äquivalenzprinzips vorgenommen<sup>21</sup>. In der vorliegenden Studie soll diesem Ansatz gefolgt werden. Zu seiner Präzisierung sollen wesentliche Merkmale des Versicherungsprinzips herangezogen werden. Eine Verwirklichung des Versicherungsprinzips verlangt vor allem,

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

Als *versicherungsfremd* sollen in der Arbeitslosenversicherung demnach solche Leistungen eingestuft werden, bei denen die genannten Kriterien des Versicherungsprinzips missachtet werden. Dies ist offenkundig der Fall, wenn Leistungen der Arbeitslosenversicherung an solche Personen gewährt werden, die keine Beiträge zahlen und somit nicht zur Versichertengemeinschaft gehören. Weiterhin sollen versicherungsfremde Leistungen

---

<sup>21</sup> Vgl. zum Beispiel *F. Ruland*, Der Sozialversicherungsbeitrag zwischen Versicherungsprinzip und sozialem Ausgleich – Zum Urteil des Bundessozialgerichts vom 17.12.1985, *Die Sozialgerichtsbarkeit* (Zeitschrift), 1987, S. 133 und 135; *ders.*, Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: *Deutsche Rentenversicherung* 1/1995, S. 29-31; *P. Krause*, Fremdlasten der Sozialversicherung, *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, 1980, S. 115-116 und 125; *N. Kranz*, Die Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung, Berlin 1998, S. 173 und 197; *P. Stein*, Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik, 1995, S. 230-253 und 268-276; *St. Sell*, Umbau der Finanzierungsstruktur der Arbeitsmarktpolitik, in: *Wirtschaftsdienst* IV/1995, S. 207; *N. Berthold/E. Thode*, Auslagerung versicherungsfremder Leistungen-Ausweg oder Kreisverkehr?, in: *Wirtschaftsdienst* VII/1996, S. 351 f.; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1995/96, Bundestagsdrucksache 13/3016, Randziffer 403; *derselbe*, Jahresgutachten 1992/93, Bundesratsdrucksache 808/92, Randziffer 358.

vorliegen, wenn es sich um Zusatzleistungen handelt, für die die Empfänger keine zusätzlichen Beiträge entrichten.

Zu den versicherungsfremden Leistungen zählen auch jene, die nicht in den Aufgabenbereich der Arbeitslosenversicherung fallen. Dies ist dann der Fall, wenn zu erkennen ist, dass andere Sozialversicherungszweige, wie zum Beispiel die Gesetzliche Rentenversicherung, für das Erbringen der Leistungen zuständig sind.

Schließlich gehören zu den versicherungsfremden Leistungen diejenigen, die nur in begrenztem Maße oder überhaupt nicht dem eigentlichen Versicherungszweck dienen. Hauptzweck der Arbeitslosenversicherung ist es, den Versicherten für den Risikofall der Arbeitslosigkeit Leistungen zur Absicherung gegen den vorübergehenden Verlust des Erwerbseinkommens zu gewähren und ihnen wirksame Hilfen zur Rückkehr in eine reguläre Erwerbstätigkeit<sup>22</sup> zu geben. Abweichungen vom eigentlichen Versicherungszweck liegen dann vor, wenn Leistungen der Arbeitslosenversicherung in den Dienst anderer Zielsetzungen, zum Beispiel der Sozial-, Familien-, Ausbildungs- und Wirtschaftspolitik gestellt werden. Dem versicherten Teil der Bürger wird dann eine eigenständige Verantwortung für allgemeine Staatsziele und die dazugehörige Finanzierungslast aufgebürdet, obwohl für diese allgemeinen Zwecksetzungen eine Einbeziehung und Inanspruchnahme aller Bürger sachgerecht wäre.

Zur Wahrung des Versicherungsprinzips – aber auch zur Verwirklichung der Abgabengerechtigkeit und Beitragsentlastung<sup>23</sup> – sollten also künftig die Beiträge der Arbeitslosenversicherung ausschließlich zur Finanzierung versicherungsgemäßer Leistungen verwendet werden. Versicherungsfremde Leistungen sind hingegen – soweit sie sich als gerechtfertigt und unerlässlich erweisen sollten – aus allgemeinen Steuermitteln aufzubringen und über entsprechende Bundeszuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit zu erstatten. Dabei

---

<sup>22</sup> Reguläre Erwerbstätigkeit bezeichnet eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt. Für die Abgrenzung des ersten vom zweiten Arbeitsmarkt gibt es keine einheitliche Definition. Der zweite Arbeitsmarkt ist ein unscharfer Sammelbegriff, der in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion in verschiedenen Bedeutungen gebraucht wird. So führt zum Beispiel *Ehrlich* verschiedene Definitionen an. Als wesentliche Merkmale einer Arbeit im zweiten Arbeitsmarkt bezeichnet er die *staatliche Subventionierung*, wobei die Subventionierung an dem entsprechenden Arbeitsplatz bzw. der entsprechenden Person ansetzt und die Förderung nicht zur Arbeitsaufnahme oder Vermittlung in ein reguläres Arbeitsverhältnis gewährt wird. Als weitere Merkmale erwähnt er die *Befristung des Beschäftigungsverhältnisses* und die *Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen oder Qualifikationsanforderungen*. Vgl. V. Ehrlich, *Arbeitslosigkeit und zweiter Arbeitsmarkt*, 1997, S. 37-41.

<sup>23</sup> Siehe bereits oben S. .

sollten die Zuschüsse in Höhe der erforderlichen Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen jeweils im Bundeshaushalt einzeln ausgewiesen und veranschlagt werden.

Zwar erhält die Bundesanstalt Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, wie Tabelle 1 zeigt. Sie dienen jedoch nicht der sachgerechten Finanzierung versicherungsfremder Leistungen und bemessen sich nicht nach deren jeweiliger Höhe. Vielmehr haben sie nur die Funktion, auftretende Fehlbeträge zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Bundesanstalt auszugleichen. Der Bund gewährt der Bundesanstalt für Arbeit zunächst Liquiditätshilfen als zinslose Darlehen zur Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen. Ist am Ende eines Jahres die Rückzahlung auf Grund eines Fehlbetrages im Haushalt der Bundesanstalt nicht möglich, so verwandeln sich die Hilfen in einen Zuschuss<sup>24</sup>.

*Tabelle 1: Überschuss bzw. Fehlbetrag der Bundesanstalt für Arbeit*

Haushaltsjahr	Überschuss/Fehlbetrag (-) in Mio. €	Haushaltsjahr	Überschuss/Fehlbetrag (-) in Mio. €
1970	- 171	1987	- 710
1971	- 458	1988	- 2.543
1972	- 13	1989	- 997
1973	339	1990	- 14
1974	- 1.210	1991	- 886
1975	- 4.398	1992	- 7.077
1976	- 956	1993	- 12.489
1977	147	1994	- 5.219
1978	119	1995	- 3.524
1979	- 1.143	1996	- 7.037
1980	- 1.342	1997	- 4.896
1981	- 4.241	1998	- 3.970
1982	- 3.605	1999	- 3.739
1983	- 821	2000	- 867
1984	1.616	2001	- 1.931
1985	1.179	2002	- 2.000
1986	- 109		

Quelle: Werte von 1970 bis 1992: *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge, Originalbeträge in DM.  
Werte von 1993 bis 2000 und für 2002: *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Haushaltsplan 2002, S. 3.  
Wert für 2001: *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 8.

<sup>24</sup> Vgl. §§ 364 und 365 SGB III.

Der Bundeszuschuss wird also nur dann an die Bundesanstalt entrichtet, wenn in deren Haushalt ein Defizit abzudecken ist und ist allein von der Höhe des Defizits abhängig. Demgemäß schwankten auch die Bundeszuschüsse in zurückliegenden Jahren in erheblichem Maße. Die fehlende Verknüpfung von versicherungsfremden Leistungen und Bundeszuschuss ist in denjenigen Jahren besonders offenkundig, in denen keine oder nur geringe Zuschüsse anfallen.

## **2.2 Versicherungsfremde Elemente bei den Lohnersatzleistungen**

### **2.2.1 Arbeitslosengeld<sup>25</sup>**

Die Hauptleistung der Arbeitslosenversicherung im Schadensfall Arbeitslosigkeit<sup>26</sup> ist das Arbeitslosengeld, das eine Ersatzleistung für ausfallendes Arbeitsentgelt darstellt. Der Anspruch entsteht aus der regelmäßigen Entrichtung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung. Arbeitslosengeld erhalten Arbeitnehmer, die arbeitslos sind, sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet und die Anwartschaftszeit, das heißt die Voraussetzungen bezüglich der Vorversicherungszeit erfüllt haben. Arbeitnehmer, die das fünfundsiebzigste Lebensjahr vollendet haben, haben von Beginn des folgenden Monats an keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld<sup>27</sup>. In verschiedenen Fällen kann es zum Ruhen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld kommen<sup>28</sup>. In anderen Fällen ist eine Minderung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld möglich<sup>29</sup>. Die Höhe des Arbeitslosengeldes berechnet sich unterschiedlich. Ein Arbeitnehmer ohne Kinder erhält bei Verlust seines Arbeitsplatzes 60 vH, ein Arbeitnehmer mit mindestens einem Kind im Sinne des Steuerrechts 67 vH seines

---

<sup>25</sup> Die Bestimmungen zum Arbeitslosengeld sind in den §§ 117-152 SGB III geregelt.

<sup>26</sup> Arbeitslos ist ein Arbeitnehmer, der vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht und eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung sucht. Er muss dabei den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamts zur Verfügung stehen und sich beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet haben. Die Ausübung einer weniger als 15 Stunden wöchentlich umfassenden Beschäftigung ist erlaubt, wobei gelegentliche Abweichungen von geringer Dauer unberücksichtigt bleiben. Mehrere Beschäftigungen werden zusammengerechnet. Eine selbstständige Tätigkeit und eine Tätigkeit als mithelfender Familienangehöriger stehen einer Beschäftigung gleich; vgl. §§ 16 und 118 SGB III.

<sup>27</sup> Vgl. § 117 SGB III.

<sup>28</sup> Dies trifft zu, wenn dem Arbeitslosen andere Sozialleistungen gewährt werden oder er noch Arbeitsentgelt, eine Urlaubsabgeltung oder eine Entlassungsschädigung von seinem ehemaligen Arbeitgeber erhält; vgl. §§ 142, 143 und 143a SGB III. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld ruht ebenfalls bei Arbeitskämpfen, bei einer Säumniszeit (diese tritt ein, wenn der Arbeitslose auf eine Aufforderung hin nicht beim Arbeitsamt erscheint) oder bei einer Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe, Ablehnung eines Arbeitsverhältnisses oder Ablehnung oder Abbruchs einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme; vgl. §§ 144-146 SGB III.

<sup>29</sup> So verringert sich beispielsweise die Anspruchsdauer um die Anzahl an Tagen einer in der Regel zwölfwöchigen Sperrzeit bei Arbeitsaufgabe ohne wichtigen Grund. Zu den Fällen der Minderung der Anspruchsdauer vgl. im Einzelnen § 128 SGB III.

im Bemessungszeitraum erzielten Nettoarbeitsentgelts<sup>30</sup>. Allerdings besteht eine Begrenzung bei der Höhe des Arbeitslosengeldes. Bei der Bemessung wird das maßgebliche Nettoarbeitsentgelt nur so weit berücksichtigt, wie es die Beitragsbemessungsgrenze für die Beiträge an die Bundesanstalt für Arbeit nicht übersteigt<sup>31</sup>.

Zu unterscheiden vom Arbeitslosengeld ist die *Arbeitslosenhilfe*<sup>32</sup>. Die Arbeitslosenhilfe ist *keine* Versicherungsleistung der Arbeitslosenversicherung, sondern eine steuerfinanzierte Transferzahlung des Bundes, die Bedürftigkeit<sup>33</sup> voraussetzt. Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe<sup>34</sup> tritt grundsätzlich dann ein, wenn Arbeitslose die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld für die gesetzlich zustehende Dauer bezogen haben, also der Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft ist<sup>35</sup>. Bei der Ermittlung der Höhe der Arbeitslosenhilfe erfolgt, wie beim Arbeitslosengeld, eine Anbindung an das im Bemessungszeitraum erzielte Nettoarbeitsentgelt. Die Leistungen der Arbeitslosenhilfe fallen um sieben bis zehn Prozentpunkte niedriger aus als beim Arbeitslosengeld. So beträgt die Arbeitslosenhilfe für Arbeitslose, die beim Arbeitslosengeld die Voraussetzungen für den erhöhten Leistungssatz<sup>36</sup> erfüllen würden, 57 vH (beim Arbeitslosengeld 67 vH), für die übrigen Arbeitslosen 53 vH (beim Arbeitslosengeld 60 vH) des für die Bemessung maßgeblichen pauschalierten<sup>37</sup>

---

<sup>30</sup> Vgl. § 129 SGB III. Das gleiche gilt, wenn der Ehegatte des Arbeitnehmers mindestens ein Kind im Sinne des Steuerrechts hat, wobei beide Ehegatten unbeschränkt steuerpflichtig sind und nicht dauernd getrennt leben. Nach Ablauf eines Jahres seit Ende des Bemessungszeitraumes wird das Bemessungsentgelt (also das Nettoarbeitsentgelt) entsprechend an die Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte angepasst; vgl. dazu § 138 SGB III.

<sup>31</sup> Vgl. § 132 Abs. 1 SGB III. Die Beitragsbemessungsgrenze der Arbeitslosenversicherung entspricht der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung, vgl. § 341 Abs. 4 SGB III. Im Jahr 2002 liegt sie bei monatlich 4.500 € (West) bzw. monatlich 3.750 € (Ost). Die Höchstbeträge für das Arbeitslosengeld liegen damit in den alten Bundesländern bei monatlich 2.700 € (0,6 x 4.500 €) bzw. bei monatlich 3.015 € (0,67 x 4.500 €) mit Kind. In den neuen Bundesländern ergeben sich als Höchstbeträge monatlich 2.250 € bzw. monatlich 2.512,5 € mit Kind. Im Jahr 2003 wird die Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung und damit auf Grund der gesetzlichen Koppelung ebenso in der Arbeitslosenversicherung voraussichtlich auf monatlich 5.100 € (West) bzw. monatlich 4.250 € (Ost) steigen. Die Höchstbeträge für das Arbeitslosengeld würden sich damit entsprechend erhöhen. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7.11.2002, Die Korrekturen der Koalitionäre kosten den Finanzminister Milliarden.

<sup>32</sup> Zur Arbeitslosenhilfe vgl. hier *J. Kopp*, Die Arbeitslosenhilfe, in: Neue Wirtschafts-Briefe (NWB) Nr. 25 vom 18.6.2001, S. 2.119-2.132.

<sup>33</sup> Vgl. §§ 193 und 194 SGB III.

<sup>34</sup> Zum Anspruch auf Arbeitslosenhilfe vgl. § 190 SGB III.

<sup>35</sup> Man spricht daher auch von Anschluss-Arbeitslosenhilfe. Die originäre Arbeitslosenhilfe wurde im Jahr 2000 abgeschafft. Sie wurde bis zu einem Jahr gezahlt, wenn ein nicht der Arbeitslosenversicherung unterliegendes Beschäftigungsverhältnis für mindestens fünf Monate bestanden hatte, vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1999/2000, Bundestagsdrucksache 14/2223, Randziffer 351, S. 173 und Jahresgutachten 2001/02, Bundestagsdrucksache 14/7569, Randziffer 425, S. 238.

<sup>36</sup> Siehe hierzu unten S. 4 ff. die Ausführungen zur Differenzierung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld nach der Kinderzahl.

<sup>37</sup> Die Arbeitslosenhilfe wird jährlich, also jeweils nach Ablauf eines Jahres seit Entstehen des Arbeitslosenhilfeanspruchs, mit einem Faktor angepasst (§ 201 SGB III). Die bis 31.12.2001 geltende pauschale Absenkung wegen Qualifikationsverlust um drei Prozentpunkte wurde modifiziert. So kann unter bestimmten Voraussetzungen auf die Minderung des Anpassungsfaktors für bis zu zwei Jahre verzichtet werden, vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Das ändert sich zum 1. Januar 2002 im Arbeitsförderungsrecht, Pressemitteilung vom 10.12.2001, im Internet, <http://www.bma.de>. Die rot-grüne

Nettoarbeitsentgelts (Leistungsentgelt), nach dem sich zuletzt das Arbeitslosengeld gerichtet hat. Bei der Ermittlung von Bedürftigkeit bzw. der Anrechnung von Vermögen bestehen bei der Arbeitslosenhilfe relativ hohe Freibeträge<sup>38</sup>. Die Kosten der Arbeitslosenhilfe werden vom Bund und damit aus allgemeinen Steuermitteln getragen<sup>39</sup>. Im Jahr 2001 summierten sich die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe auf 12,78 Milliarden €<sup>40</sup>. Für das Haushaltsjahr 2002 sind 13 Milliarden € veranschlagt<sup>41</sup>.

Im Gegensatz zur Arbeitslosenhilfe werden die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung erbracht. Im Jahr 2001 lagen die Ausgaben für Arbeitslosengeld bei 24,61 Milliarden €<sup>42</sup>. Für das Jahr 2002 sind im Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit 25,14 Milliarden € angesetzt<sup>43</sup>.

### *Differenzierung der Bezugsdauer nach Alter und Vorversicherungszeit*

Die *Anspruchsdauer* auf Arbeitslosengeld richtet sich nach der Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse<sup>44</sup> und dem Lebensalter, das der Arbeitslose bei Entstehung

Koalition beabsichtigt unterdessen den § 201 SGB III zu streichen, und in Zukunft keine Anpassung der Arbeitslosenhilfe mehr vorzunehmen, vgl. Gesetzentwurf der *Bundestagsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/25, S. 25-26 und S. 68-69.

<sup>38</sup> So wird Vermögen des Arbeitslosen nur berücksichtigt, wenn die Verwertung zumutbar ist und die Summe dieses Vermögens über 4.100 €, bei Ehegatten über 8.200 €, liegt. Nicht zumutbar ist insbesondere die Verwertung eines angemessenen Vermögens zur Altersvorsorge einschließlich seiner Erträge und der geförderten laufenden Vorsorgebeiträge. Als angemessen gilt ein Vermögen in Höhe von maximal 520 € pro vollendetem Lebensjahr; bei Ehegatten oder Partnern erhöht sich dieses Schonvermögen um 520 € pro Lebensjahr des Ehegatten oder Partners. In der Summe darf der Freibetrag für den Arbeitslosen und seinen Partner jeweils 33.800 € nicht übersteigen, vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht, Juni 2000, S. 70; vgl. *dasselbe*, Das ändert sich zum 1. Januar 2002 im Arbeitsförderungsrecht, Pressemitteilung vom 10.12.2001, im Internet, <http://www.bma.de>; vgl. auch § 194 SGB III. Künftig soll es jedoch zu einer Kürzung der Freibeträge kommen. So beabsichtigt die rot-grüne Koalition das Einkommen des Partners und das eigene Vermögen des Arbeitslosen stärker zu berücksichtigen. Der Freibetrag pro Lebensjahr soll statt jeweils 520 € nur noch 200 € betragen und in der Summe jeweils 13.000 € nicht übersteigen, vgl. Gesetzentwurf der *Bundestagsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Fn 37), S. 41 f. und S. 90 f. Zur Änderung des § 194 SGB III siehe S. 25 und S. 68.

<sup>39</sup> Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht (Fn 38), S. 76.

<sup>40</sup> *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 54, Originalbetrag in DM. Die Anzahl der Arbeitslosenhilfeempfänger lag im Jahr 2001 im Durchschnitt bei 1.477.471, vgl. ebenda.

<sup>41</sup> Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2002, Band 1, Einzelplan 11, Titel 681 01-251, S. 71.

<sup>42</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 53, Originalbetrag in DM. Die Anzahl der Arbeitslosengeldempfänger betrug dabei im Jahr 2001 im Durchschnitt 1.724.543, vgl. ebenda.

<sup>43</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Haushaltsplan 2002, S. 16.

<sup>44</sup> Haben innerhalb der Rahmenfrist mehrere Versicherungspflichtverhältnisse bestanden, so wird deren Dauer für die Bestimmung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld addiert. Die Rahmenfrist beträgt nach § 124 SGB III drei Jahre. Sie wird bei der Berechnung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld nach § 127 SGB III jedoch um vier Jahre erweitert.

des Anspruchs vollendet hat. Die folgende Übersicht zeigt die bestehende Regelung bezüglich des Zusammenhangs zwischen Vorversicherungszeit und Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld<sup>45</sup>.

#### *Grundsätzliche Regelung*

Vorversicherungszeit	Anspruchsdauer
<i>Minstdauer in Monaten</i>	<i>in Monaten</i>
12	6
16	8
20	10
24	12

In Ergänzung zu dieser grundsätzlichen Regelung beim Arbeitslosengeld besteht eine Sonderregelung ab Vollendung des 45. Lebensjahrs, die im Folgenden dargestellt wird.

#### *Sonderregelung ab Vollendung des 45. Lebensjahrs*

Alter	Vorversicherungszeit	Anspruchsdauer
<i>in Jahren</i>	<i>Minstdauer in Monaten</i>	<i>in Monaten</i>
45	28	14
45	32	16
45	36	18
47	40	20
47	44	22
52	48	24
52	52	26
57	56	28
57	60	30
57	64	32

Wie aus der Tabelle zu ersehen ist, führt die geltende Regelung dazu, dass ältere Versicherte über eine längere Zeitdauer Arbeitslosengeld erhalten als jüngere Versicherte. So hat zum Beispiel eine 57-jährige Person mit einer Vorversicherungszeit und Beitragszahlungen von 60 Monaten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld von 30 Monaten, während einer 45-jährigen Person mit derselben Vorversicherungszeit von 60 Monaten nur für 18 Monate

---

<sup>45</sup> Vgl. § 127 SGB III.

Arbeitslosengeld und einem unter 45 Jahre alten Versicherten mit der gleichen Versicherungszeit nur für zwölf Monate Arbeitslosengeld gezahlt wird. Diese Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in Abhängigkeit vom Alter widerspricht dem Versicherungsprinzip und ist somit eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung<sup>46</sup>. Denn hier wird bei gleicher Versicherungs- und Beitragszeit in Folge höheren Alters<sup>47</sup> die Versicherungsleistung ausgeweitet, indem länger Arbeitslosengeld gewährt wird. Diese versicherungsfremde Privilegierung lässt sich dadurch vermeiden, dass die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld altersunabhängig festgelegt wird.

Neben der altersbezogenen Differenzierung sieht die geltende Regelung – wie zuvor dargelegt wurde<sup>48</sup> - eine Staffelung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach der Versicherungs- und Beitragszeit vor. Eine solche Staffelung entspricht zwar grundsätzlich dem Versicherungsprinzip. In einer Risikoversicherung wie der Arbeitslosenversicherung, sind jedoch Besonderheiten zu beachten, die letztlich gegen die Verknüpfung von Beitragszeit und Bezugsdauer sprechen.

Das Risiko Arbeitslosigkeit kann für die Versicherten jederzeit eintreten, so dass diese auch jederzeit einen Versicherungsschutz für eine erforderliche Zeitdauer benötigen. Dies muss auch für diejenigen Versicherten gelten, die bereits nach kürzerer Versicherungszeit arbeitslos werden. Würden sie auf Grund ihrer relativ kurzen Beitragszeit kein oder nur sehr kurzzeitig Arbeitslosengeld erhalten, wäre der erforderliche Versicherungsschutz nicht gewährleistet. Daher ist es unerlässlich, von einer strikten Verknüpfung von Versicherungszeit und Bezugsdauer abzuweichen. Auf jeden Fall sollte bereits bei kürzerer Versicherungszeit Arbeitslosengeld für eine erforderliche Zeit gewährt werden. Für eine weitergehende

---

<sup>46</sup> In diesem Sinn auch A. Berne, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht, 2000, S. 318 f. Zur Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen vgl. auch oben S. ff.

<sup>47</sup> Es wäre verfehlt anzunehmen, dass die Versicherten bei höherem Alter stets auch längere Zeit Beiträge entrichtet haben, so dass letztlich doch dem Versicherungsprinzip grundsätzlich entsprochen würde. So erreichen nämlich zum Beispiel weibliche Versicherte, die längere Zeit Kinder betreut und erzogen haben und mit mittlerem Alter (wieder) ins Erwerbsleben eingetreten sind, eine weit kürzere Versicherungs- und Beitragszeit als andere Versicherte, die ununterbrochen gearbeitet und Beiträge gezahlt haben; dennoch können solche weiblichen Versicherten allein wegen ihres Alters für eine längere Zeit Arbeitslosengeld erhalten als jüngere Versicherte, die eine längere Beitragszeit aufweisen. Auch bei anderen Gruppen kann dies der Fall sein, so zum Beispiel für Personen, die für eine längere Zeit überhaupt nicht versicherungspflichtig waren und deshalb keine Beiträge gezahlt haben, weil sie in dieser Zeit zum Beispiel selbstständig tätig waren; ebenso ist dies bei Arbeitnehmern möglich, die mehrmals und/oder länger arbeitslos waren. Die These, dass ältere Versicherte stets auch länger Beiträge gezahlt haben, ist somit nicht hinreichend begründet. Die altersbedingte Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes erfolgt also unabhängig davon, ob hierfür tatsächlich längere Zeit Beiträge gezahlt wurden.

<sup>48</sup> Siehe S.

Entkoppelung von Versicherungszeit und Bezugsdauer sprechen auch versicherungstechnische Gründe<sup>49</sup>, um nämlich den notwendigen Risikoausgleich zwischen den Versicherten verlässlicher kalkulieren zu können. So sehen privatwirtschaftliche Risikoversicherungen für ihre Versicherungsleistungen häufig eine einheitliche Bezugsdauer vor, die unabhängig von der Versicherungszeit ist. Hingegen wird die Höhe der Versicherungsleistung durch die Beitragshöhe bestimmt.

Der Vergleich mit den privaten Risikoversicherungen zeigt, dass das Versicherungsprinzip auch in der Arbeitslosenversicherung als einer typischen Risikoversicherung eine Entkoppelung von Versicherungszeit und Bezugsdauer zulässt und sogar nahe legt. Anders verhält es sich jedoch bei der Altersrente in der Gesetzlichen Rentenversicherung, weil diese keine Risikoversicherung ist. Bei der Altersrente ist vorhersehbar, dass der Versicherungsfall erst nach längerer Zeit eintritt, nämlich bei Erreichen der Altersgrenze. Bis zu diesem abzusehenden Termin werden Ansprüche bzw. Entgeltpunkte durch Beitragszahlungen angesammelt. Entsprechend wird auch der Leistungsanspruch nicht allein durch die Höhe der Beitragszahlungen sondern auch durch die Länge der Beitragszeit bestimmt. Diese Koppelung von Beitragszeit und Leistungsumfang ist jedoch in der Arbeitslosenversicherung als einer typischen Risikoversicherung nicht angemessen.

Eine altersunabhängige einheitliche Festlegung der Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes sah bereits das frühere Recht vor. Bis zum Jahre 1983 galt die Regelung, dass arbeitslose Personen altersunabhängig höchstens zwölf Monate Arbeitslosengeld beziehen konnten. Seit Mitte der achtziger Jahre fand dann - altersmäßig abgestuft - eine schrittweise Ausdehnung auf 18, 24 und schließlich auf maximal 32 Monate statt<sup>50</sup>. Diese Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes hatte *fiskalische Hintergründe*: Der damals sich beschleunigende Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit führte zu einer starken Zunahme der Bezieher von Arbeitslosenhilfe und damit zu beträchtlichen Zusatzlasten für den Bundeshaushalt, aus dem die Arbeitslosenhilfe finanziert wird. Der Bund verschob jedoch damals mit der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes Finanzierungslasten aus der Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit auf die Bundesanstalt für Arbeit bzw. die

---

<sup>49</sup> Vgl. auch W. Weddingen, Sozialversicherung- (I) Theorie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, E. van Beckerath u.a. (Hrsg.), Band 9, 1956, S. 603 f.

<sup>50</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2001/02 (Fn 35), Randziffer 424, S. 237.

Beitragszahler und entlastete dadurch seinen eigenen Haushalt<sup>51</sup>. Die seitdem geltende Differenzierung des Arbeitslosengeldes nach Alter und Versicherungszeit sollte zurückgenommen und eine einheitliche Bezugsdauer eingeführt werden: Die Anspruchsdauer für das Arbeitslosengeld sollte künftig wieder auf zwölf Monate befristet und auch die Vorversicherungszeit auf einheitlich 24 Monate (oder eventuell auf zwölf Monate) festgesetzt werden<sup>52</sup>.

Durch Verkürzung der Anspruchsdauer auf maximal zwölf Monate entsteht für Arbeitslose zudem ein Anreiz, sich intensiver um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen. Bei der derzeitigen Regelung mit einer Anspruchsdauer bis zu 32 Monaten, also fast drei Jahren, ist die Gefahr groß, sich mit dem Arbeitslosengeld für längere Zeit zufrieden zu geben. Ländervergleichende empirische Studien zeigen, dass die Arbeitslosigkeit mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung zunimmt<sup>53</sup>. Je länger eine auskömmliche Arbeitslosenunterstützung gewährt wird, um so geringer scheinen offensichtlich der Anreiz und die Bereitschaft für die Leistungsempfänger zu sein, ihre zügige Wiederbeschäftigung herbeizuführen. Die Untersuchungen zeigen, „dass die Wahrscheinlichkeit, aus der Arbeitslosigkeit herauszufinden, mit längerer Bezugsdauer geringer wird“<sup>54</sup>. Eine Befristung

---

<sup>51</sup> Vgl. dazu die Ausführungen des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit, *Gerster* (siehe Handelsblatt vom 13.7.2002, Das Gerster-Konzept macht den Wahlkämpfern keine Freude); ebenso *Institut der deutschen Wirtschaft*, in: *iwd* vom 13.6.2002, S. 3. Vgl. auch *Bundesministerium der Finanzen* (Hrsg.), *Finanzbericht* 1984, S. 46, 51 und 89; *Finanzbericht* 1986, S. 14; *Finanzbericht* 1987, S. 14.

<sup>52</sup> Für eine Beschränkung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf zwölf Monate plädiert auch der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* in seinem Jahresgutachten 2001/02 (Fn 35), Randziffer 424, S. 237; weitere Möglichkeiten zur stärkeren Befristung beim Arbeitslosengeld nennt der Sachverständigenrat bereits im Jahresgutachten 1999/2000 (Fn 35), Randziffer 350, S. 173. Für eine Begrenzung der Bezugsdauer auf zwölf Monate spricht sich auch der Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, *Zimmermann*, aus, in: *Der Spiegel* 3/2002, S. 85. Eine Prüfung, ob die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld verkürzt werden kann, schlagen die Freistaaten Thüringen und Bayern in einem Antrag an den Bundesrat vor; vgl. Bundesratsdrucksache 658/01, S. 5. Für eine Begrenzung auf zwölf Monate plädiert auch die *Bundestagsfraktion der FDP* in ihrem Antrag „Für eine wirksame und effiziente Arbeitsmarktpolitik“, Bundestagsdrucksache 14/6621, S. 2. Ebenso der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, *Gerster* (siehe Handelsblatt vom 4.3.2002, Gerster legt sich mit Riester an, S. 3). Auch die *Hartz-Kommission* hatte sich ursprünglich für eine Beschränkung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate ausgesprochen (siehe *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21.6.2002, Drastischer Einschnitt in das Arbeitslosengeld).

<sup>53</sup> Siehe *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2001/02 (Fn 35), Randziffer 422, S. 237.

<sup>54</sup> Ebenda. In einem Bericht der *Europäischen Kommission* wird moniert, dass am deutschen Arbeitsmarkt zu geringe Anreize zur Beschäftigungsaufnahme bestehen. Die staatliche Unterstützung der Arbeitslosen erfolge zu lang und sei zu hoch. Diese zusätzlichen Regulierungen haben dazu beigetragen, dass der Beschäftigungsaufschwung in Deutschland gebremst worden sei, vgl. *European Commission*, *Germany's growth performance in the 1990's*, 2002, S. 95, im Internet: <http://europa.eu.int>.

der Zahlung des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate ist also auch für eine Verringerung der Arbeitslosigkeit förderlich<sup>55</sup>.

Für eine Verkürzung der Arbeitslosengeldzahlungen spricht außerdem, dass die derzeitige lange Bezugsdauer für ältere Arbeitnehmer weiteren fragwürdigen versicherungsfremden Leistungen Vorschub leistet. Dazu gehört die Regelung des § 428 SGB III, wonach Arbeitnehmer im Alter von über 58 Jahren Arbeitslosengeld erhalten, die an einer Arbeitsvermittlung weder interessiert noch dafür verfügbar sind und das Arbeitslosengeld allein zur Übergangsfinanzierung bis zum Bezug der Altersrente zweckwidrig nutzen<sup>56</sup>. Daneben reizt die lange Bezugsdauer für ältere Arbeitnehmer zur Überbrückung und zum Übergang in die aufwendige und ineffiziente Förderung der Altersteilzeit an, die eine weitere höchst problematische versicherungsfremde Leistung darstellt<sup>57</sup>. Eine Verkürzung der Arbeitslosengeldzahlungen und ein Abbau beider versicherungsfremden Leistungen sind deshalb sich ergänzende Reformmaßnahmen.

Darüber hinaus lassen sich schließlich durch Befristung der Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld auf maximal zwölf Monate beträchtliche Einsparungen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit erzielen, wodurch zur notwendigen Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung maßgeblich beigetragen und damit ebenfalls zur Verbesserung der Beschäftigungssituation beigesteuert werden kann. Das Einsparvolumen lässt sich noch dadurch vergrößern, dass die Befristung des Arbeitslosengeldbezuges auf zwölf Monate verknüpft wird mit einer Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, wie sie von vielen Seiten empfohlen wird<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> „Die Leistungsdauer wäre dann immer noch deutlich länger als in anderen großen Volkswirtschaften, denen es in den letzten Jahren gelungen ist, die Arbeitslosigkeit nennenswert zurückzuführen, so im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten, wo die Dauer der Arbeitslosenunterstützung in der Regel sechs Monate beträgt.“; siehe *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1999/2000 (Fn 35), Randziffer 350. Auch in Österreich, das eine niedrige Arbeitslosenquote aufweist, beträgt die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zwischen 4,5 und höchstens 12 Monaten, und selbst in Schweden beläuft sie sich auf 10, höchstens 15 Monate; siehe *W. Eichhorst/St. Profit/E. Thode*, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, 2001, S. 77 und 207.

<sup>56</sup> Siehe dazu näher unten S. .

<sup>57</sup> Siehe dazu näher unten S. .

<sup>58</sup> Siehe zum Beispiel *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2001/02 (Fn 35), Randziffer 425, S. 238; *B. Huber, K. Lichtblau*, Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, in: *Wirtschaftsdienst* 2/2002, S. 77 ff.; *N. Berthold*, Die Gemeinden sitzen in der Falle der Sozialhilfe, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3.1.2002, S. 14; *F. Gerster*, Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, der eine Verschmelzung beider Hilfearten auf dem Niveau der Sozialhilfe empfiehlt (siehe *Handelsblatt* vom 4.3.2002, Gerster legt sich mit Riester an, S. 3). Die *Bundestagsfraktion der CDU/CSU* fordert einen Gesetzentwurf zur Vereinheitlichung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe in ihrem Antrag „Arbeit statt Sozialhilfe – Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen“, Bundestagsdrucksache 14/7743, S. 2; siehe auch Antrag der *Bundestagsfraktion der FDP*, „Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“, Bundestagsdrucksache 14/5983. Auf der Grundlage der Vorschläge der *Hartz-Kommission* verlangen die *Bundestagsfraktionen* von *SPD* und *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* eine

Anhand einer überschlägigen Ermittlung soll das Einsparpotenzial einer Befristung der Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes auf maximal zwölf Monate wenigstens insoweit geschätzt werden, wie dies möglich ist. Im Beobachtungszeitraum 1998 bis 2000 erhielten durchschnittlich 44,1 vH der Arbeitslosen Arbeitslosengeld<sup>59</sup>. Der durchschnittliche Jahresbetrag je Empfänger von Arbeitslosengeld (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge) lag in diesem Dreijahreszeitraum bei 13.699 €<sup>60</sup>. Nimmt man an, dass der durchschnittliche Anteilsatz von 44,1 vH bezüglich der Empfänger von Arbeitslosengeld auch für die Gruppe derjenigen Personen zutrifft, die über zwölf Monate arbeitslos sind, dann bezogen im Zeitraum 1998 bis 2000 durchschnittlich 540.975 Personen<sup>61</sup> dieser Gruppe Arbeitslosengeld. Wird nun für diese Gruppe in Folge der Befristung der Bezugsdauer auf zwölf Monate kein Arbeitslosengeld mehr gezahlt, lassen sich beim Arbeitslosengeld Minderausgaben von jährlich etwa 7,4 Milliarden € erzielen<sup>62</sup>.

---

Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen in ihrem gemeinsamen Antrag „Neue Beschäftigung-schnelle Vermittlung-erstklassiger Service, Reformvorschläge der Hartz-Kommission unverzüglich umsetzen“, Bundestagsdrucksache 14/9946, S. 10; der Antrag schließt allerdings eine Absenkung auf Sozialhilfeniveau aus. Durch die beabsichtigte Absenkung der Freibeträge bei der Arbeitslosenhilfe (siehe dazu näher Fn 38) werden von der rot-grünen Koalition erste Schritte zur Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe unternommen, vgl. Gesetzentwürfe der *Bundestagsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, „Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Fn 37), S. 41 f. und S. 90 f.; „Entwurf eines Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Bundestagsdrucksache 15/26, S. 3-4. Zudem sollen in Zukunft die Arbeitsämter Sozialdaten für Sozialhilfeempfänger erheben, verarbeiten und nutzen können, vgl. ebenda, S. 12-13 und S. 44.

<sup>59</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Haushaltsplan 2002, S. 16, sowie eigene Berechnungen. Die Anzahl der Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld bezieht sich dabei in jedem Jahr auf die durchschnittliche Anzahl der Arbeitslosen im Jahresverlauf, vgl. dazu *Statistisches Bundesamt*, Statistische Jahrbücher, verschiedene Jahrgänge.

<sup>60</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 53, Originalbeträge in DM; sowie eigene Berechnungen.

<sup>61</sup> Im Zeitraum 1998-2000 lag die durchschnittliche Arbeitslosenzahl bei 4.089.000. Der Anteil der Personen, die über zwölf Monate arbeitslos waren, kann im Zeitraum von 1998-2000 auf durchschnittlich 30 vH der Arbeitslosen geschätzt werden; zur Dauer der Arbeitslosigkeit vgl. *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge, sowie eigene Berechnungen. Laut Annahme bezogen 44,1 vH der Arbeitslosen Arbeitslosengeld. Die Rechnung lautet somit:  $0,3 \times 4.089.000 \times 0,441 = 540.975$ . Die neuere Entwicklung zeigt, dass der Anteil der Personen, die über zwölf Monate arbeitslos sind weiterhin rund 30 vH beträgt. In der Pressemitteilung Nr. 03 vom 9. Januar 2002 der *Bundesanstalt für Arbeit* (im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>) wird für das Jahr 2001 von einer starken Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit von 36 vH auf 33 vH gesprochen.

<sup>62</sup> Durch Multiplikation der Anzahl der Leistungsempfänger, 540.975, mit dem durchschnittlichen Jahreskopfsatz, also den jährlichen Ausgaben für Arbeitslosengeld, in Höhe von 13.699 € erhält man den Wert 7,41 Milliarden €. Zu diesen Einsparungen kommen im Fall der Festsetzung der Vorversicherungszeit auf einheitlich 24 Monate (siehe S. ) noch Minderausgaben an Arbeitslosengeld für eine begrenzte Gruppe von Versicherten hinzu, nämlich für solche, die bisher Beiträge nur für 12 bis 24 Monate entrichtet haben und arbeitslos werden; diese Personen erhalten statt Arbeitslosengeld Sozialhilfe (siehe auch Fn 64). Im Fall einer Vorversicherungszeit von einheitlich 12 Monaten wäre hingegen mit begrenzten Beitragsmindereinnahmen und Mehrausgaben an Arbeitslosengeld zu rechnen, nämlich bei solchen Versicherten, die 6 bis 12 Monate arbeitslos sind und bisher Beiträge lediglich für 12 bis 24 Monate entrichtet haben. Diese zusätzlichen Abweichungen bei Ausgaben und Beitragseinnahmen, die nur für begrenzte Gruppen anfallen, sind mangels verfügbarer Daten nicht zuverlässig zu schätzen.

Andererseits erhalten nun Personen, die länger als zwölf Monate arbeitslos sind, einen Anspruch auf *Arbeitslosenhilfe*, wodurch es zu Mehrausgaben bei der Arbeitslosenhilfe kommt. Im Zeitraum 1998 bis 2000 belief sich der durchschnittliche Jahresbetrag je Bezieher von Arbeitslosenhilfe auf 9.935 €<sup>63</sup>. Unterstellt man zunächst, dass die Bezieher von Arbeitslosengeld, die nach zwölf Monaten in Folge der vorgesehenen Befristung keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld mehr haben (540.975 Personen), alle in Arbeitslosenhilfe übergehen würden, so ergäben sich jährliche Mehrausgaben bei der Arbeitslosenhilfe in Höhe von knapp 5,4 Milliarden €<sup>64</sup>. Saldiert man diese Mehrausgaben bei der Arbeitslosenhilfe mit den zuvor ermittelten Minderausgaben beim Arbeitslosengeld, würde die Befristung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate zu einem Nettoeinsparvolumen von über 2 Milliarden € führen<sup>65</sup>.

Das tatsächliche Nettoeinsparpotenzial dürfte jedoch höher zu veranschlagen sein. Denn es ist davon auszugehen, dass mit der Befristung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate der Anreiz bzw. Druck für Arbeitslose zunimmt, sich verstärkt und zügiger um eine Wiederbeschäftigung zu bemühen<sup>66</sup>. Daher dürfte die Annahme, dass diejenigen Personen, die nach zwölf Monaten ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld sind, alle zu Empfängern von Arbeitslosenhilfe werden, nur im ungünstigsten Fall zutreffend sein. Tatsächlich dürfte die Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe deutlich unter dem angesetzten Wert von 540.975 Personen liegen, so dass die Mehrausgaben für Arbeitslosenhilfe entsprechend geringer und die zu erzielende Nettoersparnis entsprechend höher zu veranschlagen ist. Geht in Folge der Befristung des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate die Zahl derjenigen, die in Arbeitslosenhilfe überwechseln, um 10 bis 25 Prozentpunkte zurück, steigt die Nettoersparnis um über 0,5 bis 1,4 Milliarden €<sup>67</sup> auf insgesamt 2,6 bis 3,5 Milliarden € an.

Zusätzliche Einsparungen ergeben sich schließlich, wenn die Befristung des Arbeitslosengeldbezuges auf zwölf Monate mit der von vielen Seiten empfohlenen Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verbunden wird. Zum einen dürfte nämlich der durchschnittliche Aufwand für einen Arbeitslosen in der Sozialhilfe geringer sein als in der Arbeitslosenhilfe, weil in der Sozialhilfe die

---

<sup>63</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 53-54, Originalbeträge in DM; sowie eigene Berechnungen.

<sup>64</sup> Durch Multiplikation der Zahl 540.975 mit dem durchschnittlichen jährlichen Aufwand von 9.935 € erhält man den Wert 5,37 Milliarden €. Bei Festsetzung der Vorversicherungszeit auf einheitlich 24 Monate (siehe S. ) fallen für eine begrenzte Gruppe weitere Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung an, nämlich für solche Arbeitslose, die bisher Beiträge für lediglich 12 bis 24 Monate geleistet haben und nun statt Arbeitslosengeld Sozialhilfe erhalten. Diesen begrenzten Mehrausgaben an Sozialhilfe stehen aber die höheren Minderausgaben in Folge des wegfallenden Arbeitslosengeldes gegenüber, so dass sich sogar noch eine Nettoersparnis ergibt.

<sup>65</sup> Die Nettoersparnis erhält man durch Subtraktion des Wertes für die zusätzlich angefallenen Ausgaben bei der Arbeitslosenhilfe (5,37 Milliarden €) vom Wert der Minderausgaben für Arbeitslosengeld (7,41 Milliarden €): 7,41 Mrd. € - 5,37 Mrd. € = 2,04 Mrd. €.

<sup>66</sup> Siehe dazu auch die Ausführungen auf S. mit Verweis auf entsprechende empirische Studien.

<sup>67</sup> 10 vH von 5,4 Milliarden € Mehrausgaben an Arbeitslosenhilfe ergeben 0,54 und 25 vH entsprechen 1,35 Milliarden €.

Kriterien bei der Einkommens- und Vermögensanrechnung im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe strenger sind<sup>68</sup>. Zum anderen ist zu erwarten, dass sich in Folge dieses niedrigeren Leistungsniveaus in der Sozialhilfe der Anreiz bzw. Druck auf eine zügige Wiederbeschäftigung noch weiter verstärken wird. Dadurch dürfte die Zahl der Empfänger von Arbeitslosenunterstützung in Form der dann einheitlich gewährten Sozialhilfe weiter abnehmen. Bei einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (auf dem Niveau der Sozialhilfe) erwartet die Bundesregierung Einsparungen in Höhe von jährlich 5 Milliarden €<sup>69</sup>.

### *Differenzierung der Leistung nach der Kinderzahl*

Bei der Höhe des Arbeitslosengeldes gibt es auch eine Differenzierung nach der Anzahl der eigenen Kinder. Wie oben bereits dargelegt wurde<sup>70</sup>, erhält ein Arbeitnehmer ohne Kinder bei Verlust seines Arbeitsplatzes 60 vH, ein Arbeitnehmer mit mindestens einem Kind im Sinne des Steuerrechts generell 67 vH seines im Bemessungszeitraum erzielten Nettoarbeitsentgelts. Dabei wird das Nettoarbeitsentgelt nur so weit berücksichtigt, wie es die Beitragsbemessungsgrenze für die Beiträge an die Bundesanstalt für Arbeit nicht übersteigt<sup>71</sup>.

Bei der Aufstockung des Arbeitslosengeldes in Folge von Kindern handelt es sich um eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung<sup>72</sup>, weil für höhere Leistungen keine zusätzlichen Beiträge gezahlt worden sind<sup>73</sup>. Denn jeder Arbeitnehmer (mit oder ohne Kinder) entrichtet 6,5 vH seines monatlichen Bruttoentgelts (bis zur Beitragsbemessungsgrenze und einschließlich des Arbeitgeberanteils) an die

---

<sup>68</sup> Durch Anbindung an das bisherige Arbeitsentgelt und durch weniger strenge Anrechnung von Einkommen und Vermögen (zu den hohen Freibeträgen bei der Arbeitslosenhilfe vgl. Fn 38; zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen bei der Sozialhilfe vgl. § 11 Bundessozialhilfegesetz (BSHG)) fallen die Arbeitslosenhilfeleistungen im Vergleich zu Sozialhilfeleistungen in der Regel günstiger aus.

<sup>69</sup> Siehe Financial Times Deutschland vom 15.4.2002. In diesem Artikel beziffert ein Mitarbeiter (H. Schneider) vom *Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)* das Einsparpotenzial bei Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der Sozialhilfe auf 6,5 Mrd. € pro Jahr. Im Zeitraum der Umstellung gebe es aber höhere Verwaltungskosten von rund 1,5 Mrd. € jährlich. Einen ähnlichen Einsparbetrag weist der *Sachverständigenrat* in seinem neuesten Gutachten aus, wenn man dort nur eine Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der Sozialhilfe betrachtet, vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2002/03, Randziffern 441 und 442.

<sup>70</sup> Siehe S.

<sup>71</sup> Siehe dazu oben S.

<sup>72</sup> Vgl. auch A. Berne, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht (Fn 46), S. 266. In diesem Sinn auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1996/97, Bundesratsdrucksache 873/96, Randziffer 450, S. 254.

<sup>73</sup> Vgl. auch oben S. ff.

Arbeitslosenversicherung<sup>74</sup>. Außerdem werden mit der kindbezogenen Erhöhung des Arbeitslosengeldes de facto sozial- und familienpolitische Ziele verfolgt, die über den eigentlichen Zweck der Arbeitslosenversicherung hinausgehen und als gesamtstaatliche Belange nicht in den Verantwortungs- und Finanzierungsbereich der Versicherten, sondern aller Steuerzahler gehören. Auch dies macht deutlich, dass die Differenzierung nach der Kinderzahl eine versicherungsfremde Leistung ist.

Darüber hinaus ist die Begünstigungsregelung ungenau, da bei mehr als einem Kind keine weitere Abstufung des Arbeitslosengeldes erfolgt. Hinzu kommt, dass der Zuschlag von der jeweiligen Einkommenshöhe abhängig ist und mit höherem Einkommen ansteigt. Dadurch wird aber dem sozialpolitischen Ziel zuwidergehandelt, vor allem Bezieher mit niedrigen Einkommen zu unterstützen. Ferner bleibt unberücksichtigt, dass Ehepartner häufig ebenfalls ein Einkommen beziehen, weshalb die Bedürftigkeit der Familie sehr unterschiedlich sein kann<sup>75</sup>. Schließlich ist es sozialpolitisch auch widersinnig, dass „Arbeitslose mit Kindern stärker gefördert werden als Beschäftigte mit Kindern bei ansonsten möglicherweise gleichen Einkommensverhältnissen“<sup>76</sup>.

Aus diesen Gründen sollte von einer Differenzierung des Arbeitslosengeldes nach der Kinderzahl oder ähnlichen sozialpolitischen Kriterien abgesehen werden<sup>77</sup>. Deshalb empfiehlt es sich, auf den Zuschlag des um sieben Prozentpunkte höheren Arbeitslosengeldes zu verzichten. Außerdem ließen sich dadurch in der Arbeitslosenversicherung Einsparungen in

---

<sup>74</sup> Es kann keineswegs angenommen werden, dass *jeder* Versicherte während seiner Erwerbszeit irgendwann Kinder hat und deshalb bei Arbeitslosigkeit in den Genuss des erhöhten Kindergeldes kommen kann, so dass bei gleichen Beiträgen auch gleiche Leistungen gegeben wären. Vielmehr werden Versicherten mit Kindern bei gleichen Beiträgen zusätzliche Leistungen gewährt.

<sup>75</sup> So auch *J. Eekhoff/D.F. Milleker*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen, hrsg. vom Frankfurter Institut, 2000, S. 42 f.

<sup>76</sup> *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1996/97 (Fn 72), Randziffer 450, S. 254.

<sup>77</sup> Nach den Vorschlägen der Hartz-Kommission soll hingegen die Förderung für Arbeitslose mit Kindern sogar ausgeweitet werden. So empfiehlt die Kommission, die Arbeitsämter in die Kinderbetreuung für arbeitssuchende Eltern einzubeziehen. Die Arbeitsämter sollen in Kooperation mit den Kommunen Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitstellen, um die Arbeitsaufnahme für Eltern zu erleichtern. Sollten hierbei zur Finanzierung der Kinderbetreuung auch Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung eingesetzt werden, würde es sich um höhere Leistungen an Arbeitslose mit Kindern handeln, ohne dass diese zusätzliche Beiträge dafür entrichtet hätten. Dies käme einer versicherungsfremden Leistung gleich und würde deren Gesamtvolumen ausweiten, vgl. Bericht der *Hartz-Kommission*, *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, S. 86, im Internet, <http://www.bma.de>. Vgl. auch Antrag der *Bundestagsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, *Neue Beschäftigung-schnelle Vermittlung-erstklassiger Service, Reformvorschläge der Hartz-Kommission unverzüglich umsetzen* (Fn 58), S. 8.

einer Größenordnung von knapp 850 Millionen €<sup>78</sup> erzielen, womit weiterer Spielraum für die notwendige Beitragssenkung geschaffen werden kann.

Eine sachgerechte und zielgenaue Unterstützung von Familien sollte im Rahmen einer allgemeinen Regelung erfolgen und aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Dies kann am besten durch eine Neugestaltung des Familienleistungsausgleichs erfolgen<sup>79</sup>. Dazu sollte das Kindergeld auf eine rein sozialpolitische Funktion konzentriert und auf solche Fälle ausgerichtet werden, in denen Eltern auf Grund unzureichender Einkommen unterstützungsbedürftig sind. Mit steigendem Einkommen könnte der Kindergeldanspruch dann schrittweise auslaufen. Zugleich ist aber für alle Kinder ein Steuerfreibetrag zu gewähren, der so bemessen ist, dass das sächliche Existenzminimum sowie der Betreuungs- und Erziehungsaufwand für Kinder nicht besteuert wird. Eine solche Neugestaltung trägt sozialpolitischen, steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Erfordernissen Rechnung. Durch die sozialpolitische Neuausrichtung des Kindergeldes auf unterstützungsbedürftige Familien ließen sich im Vergleich zur geltenden Regelung sogar noch Einsparungen verwirklichen<sup>80</sup>.

#### *Für den Arbeitsmarkt nicht verfügbare Erwerbsgeminderte*

Personen, die wegen einer mindestens sechsmonatigen Einschränkung ihrer Leistungsfähigkeit für den Arbeitsmarkt nicht voll verfügbar sind und denen von der Gesetzlichen Rentenversicherung noch keine Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente zuerkannt worden ist, haben ebenfalls die Möglichkeit Arbeitslosengeld zu beziehen<sup>81</sup>. In

---

<sup>78</sup> Bei der Schätzung sind zu Grunde gelegt: Die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger im Jahr 2001 in Höhe von 1,72 Mio. (vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 53). Hilfsweise die Zahl der Haushalte mit Kindern im Jahr 2001 mit einem Anteil von 33 vH an allen Haushalten (*Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2002, S. 63). Das durchschnittliche Arbeitslosengeld je Empfänger im Jahr 2001 in Höhe von 14.272 € pro Jahr (vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 53, Originalbetrag in DM). Der Anteil der Kürzung des Arbeitslosengeldes am Arbeitslosengeld, wenn die arbeitslose Person nicht mehr 67 vH, sondern nur noch 60 vH des letzten Nettoarbeitsentgelts bezieht ( $7:67 = 0,1044$ ). Der Betrag der Einsparungen in Höhe von 845,7 Mio. €, der aus dem Wegfall der Kinderkomponente resultiert, ergibt sich durch Multiplikation aller Werte:  $1,72 \text{ Mio.} \times 0,33 \times 14.272 \text{ €} \times 0,1044 = 845,7 \text{ Mio. €}$ .

<sup>79</sup> Vgl. dazu *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern (Fn 19), S. 302 ff.; *dasselbe*, Steuerentlastung – Steuervereinfachung – Steuergerechtigkeit (Fn 14), S. 38 ff. Vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1996/97 (Fn 72), Randziffer 468, S. 260 f.

<sup>80</sup> Vgl. *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern (Fn 19), S. 305 f.

<sup>81</sup> Vgl. § 125 SGB III.

diesen Fällen ist jedoch die Arbeitslosigkeit nicht primär auf die Arbeitsmarktlage zurückzuführen, sondern ursächlich durch die Erwerbsminderung bedingt. Die Leistungsgewährungen gehören deshalb auch nicht in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung. Sie sind vielmehr einem anderen Sozialversicherungsträger, nämlich der Gesetzlichen Rentenversicherung, zuzurechnen. Es handelt sich deshalb um versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung<sup>82</sup>.

Kommt es im Anschluss an die Phase der Arbeitslosigkeit und des Arbeitslosengeldbezugs zu einer Genehmigung einer Erwerbsminderungsrente durch die Gesetzliche Rentenversicherung, so entfallen ab diesem Zeitpunkt die Zahlungen der Arbeitslosenversicherung. Die Kosten, die bis zu diesem Zeitpunkt entstanden sind werden der Arbeitslosenversicherung jedoch *nicht* rückwirkend erstattet<sup>83</sup>. In Zukunft sollten der Arbeitslosenversicherung die Ausgaben für Arbeitslosengeld an nicht verfügbare Erwerbsgeminderte durch die Gesetzliche Rentenversicherung erstattet werden.

### *Scheinarbeitslose Leistungsempfänger*

In der Bundesrepublik Deutschland bezogen im Jahr 2001 durchschnittlich 224.979 *ältere Personen* Arbeitslosengeld, die in Wahrheit gar nicht arbeitslos waren<sup>84</sup>. Multipliziert man diesen Wert mit dem durchschnittlichen jährlichen Aufwand je Arbeitslosen (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge) in Höhe von 14.272 €<sup>85</sup>, so ergeben sich schätzungsweise Gesamtausgaben für diese Gruppe in Höhe von 3,21 Milliarden €.

Aus Erwerbstätigkeit ausgeschiedene Arbeitnehmer im Alter von über 58 Jahren haben nach bisheriger Regelung auch dann Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn „sie nicht arbeitsbereit sind und nicht alle Möglichkeiten nutzen und nutzen wollen, um ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden“<sup>86</sup>. Danach erhalten also Personen Arbeitslosengeld, die an einer Arbeitsvermittlung und Wiederbeschäftigung weder interessiert noch dafür verfügbar sind. Da

---

<sup>82</sup> Vgl. auch oben S. ff.

<sup>83</sup> So sind im Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit auf der Einnahmenseite keine Erstattungen aus der Rentenversicherung gebucht, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Haushaltsplan 2002, S. 4 und S. 25-36.

<sup>84</sup> Gemäß der für das Jahr 2002 aktuellsten Zahl (Mai 2002) lag die Zahl deutlich höher, nämlich bei 285.009 älteren Scheinarbeitslosen. Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Referat IIIb3, Wichtige arbeitsmarktpolitische Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>85</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 53.

<sup>86</sup> Vgl. § 428 SGB III und § 249e Arbeitsförderungsgesetz (AFG).

in der Praxis die Zahlung von Arbeitslosengeld in diesen Fällen zumeist bis zum Bezug einer Altersrente erfolgt, wird die Arbeitslosenversicherung für solche scheinarbeitslosen Leistungsempfänger letztlich zur Übergangsfinanzierung in den Ruhestand benutzt<sup>87</sup>. Es handelt sich also um Leistungen, die nicht dem Versicherungszweck der Arbeitslosenversicherung (Wiederbeschäftigung) dienen und für die von den Empfängern auch keine gesonderten Beiträge entrichtet wurden. Sie sind deshalb ebenfalls unter die versicherungsfremden Leistungen einzuordnen<sup>88</sup>.

Inzwischen hat der Gesetzgeber zu Recht für ein Auslaufen dieser versicherungsfremden Leistungen gesorgt. Sie werden nämlich nurmehr gewährt, wenn der Anspruch vor dem 1. Januar 2001 entstanden ist<sup>89</sup>. Ein weitergehender Abbau erscheint allerdings im Hinblick auf den Vertrauensschutz der Betroffenen kaum möglich. Die bisherige Regelung dürfte wohl in den meisten Fällen von maßgeblicher Bedeutung dafür gewesen sein, dass sich die Betroffenen mit ihrem Arbeitgeber auf ein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben mit 58 Jahren geeinigt haben.

Nach dem Gesetzentwurf zur Umsetzung des Hartz-Berichtes soll jedoch wieder für 55-jährige oder ältere Arbeitslose ein vorzeitiger, sozial abgesicherter Ausstieg aus dem Beschäftigungssystem ermöglicht werden. Dabei ist für diese Gruppe der Arbeitslosen ein Wahlrecht zwischen dem Bezug von Arbeitslosengeld und einer alternativen monatlichen Geldleistung (Brückengeld) vorgesehen, die den Sozialversicherungsschutz aufrecht erhält und bis zum frühestmöglichen Renteneintritt gezahlt werden soll. Bei solch einer alternativen Zahlung, die aus Beitragsmitteln finanziert werden soll, handelt es sich um eine Wiedereinführung der bisherigen versicherungsfremden Leistung an ältere Scheinarbeitslose. Die Personen müssen für eine Arbeitsvermittlung der Arbeitsämter nicht mehr zur Verfügung stehen und werden in der Arbeitslosenstatistik anstatt als arbeitslos überhaupt nicht mehr geführt<sup>90</sup>.

Ebenfalls in den Genuss der erleichterten Voraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld kommen *Studenten*, die neben dem Studium einer versicherungspflichtigen Tätigkeit

---

<sup>87</sup> Anders ist es bei der Altersteilzeit, bei der zwar ebenfalls ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben stattfindet, aber keine Arbeitslosigkeit herbeigeführt wird. Zur Altersteilzeit siehe unten S. 8 ff.

<sup>88</sup> Vgl. auch oben S. ff. In diesem Sinn wohl auch *Ch. Rolfs*, Das Versicherungsprinzip, 2000, S. 558.

<sup>89</sup> Siehe § 428 Abs. 1 Satz 3 SGB III.

<sup>90</sup> Vgl. Bericht der *Hartz-Kommission*, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Fn 77), S. 26 und 121. Vgl. auch Gesetzentwurf der *Bundestagsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Entwurf eines Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Fn 58), S. 13 f. und S. 45 f.

nachgehen<sup>91</sup>. Versicherungspflicht und damit die Zahlung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung entsteht durch eine regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von über 20 Stunden<sup>92</sup>. Zugleich wird dadurch ein Anspruch auf Arbeitslosengeld begründet. Doch müssen Studenten, die Arbeitslosengeld beziehen, der Arbeitsvermittlung und dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Dies ergibt sich jedenfalls aus dem Kontext der gesetzlichen Regelung „Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen“. Aus diesem Grund handelt es sich beim Arbeitslosengeld für Studenten ebenso wie bei den älteren Scheinarbeitslosen um eine versicherungsfremde Leistung. Studenten erhalten jedes Mal, wenn sie ihre (Neben-)Tätigkeit beenden, Arbeitslosengeld und somit eine Mitfinanzierung des Studiums durch die Beitragszahler der Versichertengemeinschaft. Das Ziel sollte jedoch eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sein und keine Finanzierung des Studiums. Die erleichterten Zugangsbedingungen für Studenten zum Bezug von Arbeitslosengeld sollten deshalb gestrichen werden.

### **2.2.2 Kurzarbeitergeld**

Das Kurzarbeitergeld hat eine doppelte Funktion<sup>93</sup>. Zum einen gewährt es Versicherten eine individuelle Lohnersatzleistung, wenn sie in Folge eines zeitweiligen Arbeitsausfalls in ihrem Unternehmen eine Minderung des Arbeitslohns erfahren. Zum anderen werden mit Hilfe des Kurzarbeitergeldes gesamtwirtschaftliche Lenkungsziele verfolgt. Durch seinen Einsatz sollen vorübergehende Rückgänge der Beschäftigtenzahlen und damit verbundene Wachstumseinbußen möglichst vermieden werden.

Einen Anspruch auf Kurzarbeitergeld haben Arbeitnehmer, die versicherungs- und somit beitragspflichtig beschäftigt sind, weshalb der Leistungsbezug an Beitragszahlungen geknüpft ist. Wichtige Voraussetzungen für die Gewährung des Kurzarbeitergeldes sind, dass ein erheblicher Arbeitsausfall in Verbindung mit Entgelteinbußen eintritt und betriebliche und persönliche Anforderungen erfüllt sind<sup>94</sup>. Dabei wird ein Arbeitsausfall als erheblich eingestuft, wenn er auf wirtschaftlichen Gründen oder einem unabwendbaren Ereignis beruht. Damit sind vor allem konjunkturelle Ursachen (insbesondere Auftragsmangel) sowie

---

<sup>91</sup> Vgl. § 428 SGB III und § 249e Arbeitsförderungsgesetz (AFG).

<sup>92</sup> Laut *Bundessozialgericht*, Urteil vom 22.2.1980 – Az: 12 RK 34/79.

<sup>93</sup> Vgl. auch *P. Stein*, Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik (Fn 21), S. 234 f.

Naturkatastrophen, aber auch behördliche Maßnahmen gemeint, die vom Arbeitgeber nicht zu vertreten sind. Außerdem muss der Arbeitsausfall *vorübergehend und nicht vermeidbar* sein. Nicht vermeidbar ist ein Arbeitsausfall, wenn in einem Betrieb alle zumutbaren Vorkehrungen getroffen wurden, um den Eintritt des Arbeitsausfalls zu verhindern. Als vermeidbar gilt insbesondere ein Arbeitsausfall, der überwiegend branchen-, betriebs- oder saisonüblich ist, mit Urlaub überbrückt oder durch Nutzung von im Betrieb erlaubten Arbeitszeitschwankungen ausgeglichen werden kann. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Arbeitszeitguthaben nicht generell aufgelöst werden können, sondern in bestimmten Fällen einem gesetzlichen Schutz unterliegen<sup>95</sup>.

Die Leistungshöhe des Kurzarbeitergeldes ist entsprechend der Regelung beim Arbeitslosengeld festgelegt. Ein Arbeitnehmer ohne Kind erhält 60 vH und ein Arbeitnehmer mit mindestens einem Kind im Sinne des Steuerrechts<sup>96</sup> 67 vH der Nettoentgeltdifferenz im Anspruchszeitraum<sup>97</sup>, wobei die Höhe wie beim Arbeitslosengeld durch die Beitragsbemessungsgrenze beschränkt ist<sup>98</sup>. Die Bezugsdauer für Kurzarbeitergeld beträgt längstens sechs Monate<sup>99</sup>. Eine Verlängerung über diesen Zeitraum hinaus, ist bei zwei Sonderformen des Kurzarbeitergeldes möglich. Das *konjunkturelle* Kurzarbeitergeld kann bis zu 24 Monate gewährt werden, wenn außergewöhnliche Verhältnisse auf dem gesamten Arbeitsmarkt vorliegen. Dabei wird durch Rechtsverordnung des Bundesarbeitsministeriums die gesetzliche Regelbezugsfrist von sechs Monaten entsprechend verlängert<sup>100</sup>. Maßgebend für die Inanspruchnahme der längeren Bezugsdauer ist, dass die Arbeitnehmer bereits nach der gesetzlichen Grundregelung Kurzarbeitergeld beziehen. Es besteht also *kein* eigener Anspruch auf das konjunkturelle Kurzarbeitergeld. Das Gleiche gilt für das *strukturelle* Kurzarbeitergeld (Kurzarbeitergeld in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit),

---

<sup>94</sup> Vgl. § 169 SGB III. Zu den betrieblichen Voraussetzungen siehe § 171 SGB III, zu den persönlichen Voraussetzungen § 172 SGB III.

<sup>95</sup> So müssen zum Beispiel Arbeitszeitguthaben *nicht* aufgelöst werden, wenn sie länger als ein Jahr unverändert sind oder mehr als zehn vH der Regeljahresarbeitszeit betragen; vgl. § 170 SGB III, sowie *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht (Fn 38), S. 56 f.

<sup>96</sup> Das gleiche gilt für Arbeitnehmer, deren Ehegatte mindestens ein Kind im Sinne des Steuerrechts hat, wenn beide Ehegatten unbeschränkt steuerpflichtig sind und nicht dauernd getrennt leben; vgl. § 178 SGB III.

<sup>97</sup> Vgl. § 178 SGB III. Die *Nettoentgeltdifferenz* entspricht dem Unterschiedsbetrag zwischen dem pauschalierten Nettoentgelt aus dem Sollentgelt und dem pauschalierten Nettoentgelt aus dem Istentgelt. Sollentgelt ist das Bruttoarbeitsentgelt, das der Arbeitnehmer ohne den Arbeitsausfall und vermindert um Entgelt für Mehrarbeit im Anspruchszeitraum erzielt hätte. Istentgelt ist das im Anspruchszeitraum tatsächlich erzielte Bruttoarbeitsentgelt des Arbeitnehmers zuzüglich aller ihm zustehenden Entgeltanteile; vgl. § 179 SGB III.

<sup>98</sup> Vgl. oben S.

<sup>99</sup> Vgl. § 177 SGB III.

<sup>100</sup> Siehe § 182 Abs. 3b SGB III.

das die zweite Sonderform von Kurzarbeitergeld ist. Bei diesem kann das Bundesministerium durch Rechtsverordnung die Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld auf zwölf Monate verlängern, wenn in bestimmten Wirtschaftszweigen oder Bezirken außergewöhnliche Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt vorliegen<sup>101</sup>.

Die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld ist von konjunkturellen Entwicklungen abhängig. Im Jahr 1993, als fast eine Million Arbeitnehmer Kurzarbeitergeld bezogen haben, war das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland um 1,1 vH gegenüber dem Vorjahr gesunken. In den Jahren 1994 bis 2000 lag die Änderungsrate des Bruttoinlandsproduktes jeweils gegenüber dem Vorjahr zwischen 0,8 und 3,0 vH. Mit dieser positiven konjunkturellen Entwicklung kam es zu einem Rückgang der Kurzarbeiterzahlen. Der Konjunkturabschwung seit Ende des Jahres 2001 hat dazu beigetragen, dass für das Jahr 2002 die prognostizierte Kurzarbeiterzahl und die Sollausgaben für Kurzarbeitergeld wieder angestiegen sind. So sind im Haushaltsjahr 2002 der Bundesanstalt für Arbeit Sollausgaben in Höhe von 410 Millionen € veranschlagt<sup>102</sup>. In der folgenden Tabelle 2 wird die Entwicklung des Kurzarbeitergeldes seit 1992 dargestellt.

*Tabelle 2: Entwicklung des Kurzarbeitergeldes*

Haushaltsjahr	Ausgaben für Kurzarbeitergeld <sup>1</sup> in Milliarden Euro	Kurzarbeiter im Jahresdurchschnitt <sub>1</sub>	Veränd. Bruttoinlandsprodukt <sup>2</sup> in Prozent	Arbeitslosenquote <sup>3</sup>
1992	1,84	653.016	2,2	8,5
1993	2,18	948.362	-1,1	9,8
1994	1,07	372.203	2,3	10,6
1995	0,53	198.580	1,7	10,4
1996	0,75	277.287	0,8	11,5
1997	0,53	182.853	1,4	12,7
1998	0,34	115.205	2,1	12,3
1999	0,31	118.647	1,6	11,7
2000	0,33	86.021	3,0	10,7
2001	0,42	122.900	0,6	10,3
2002	0,41 (Annahme)	105.000 (Annahme)	0,9 (Prognose)	-

<sup>101</sup> Siehe § 182 Abs. 3a SGB III. Durch die Verordnung über die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld vom 7. März 2001 ist es beim strukturellen Kurzarbeitergeld unter bestimmten Voraussetzungen auch möglich, dass eine Verlängerung auf bis zu 24 Monate erfolgt; siehe Bundesgesetzblatt vom 12.3.2001, S. 383, § 1 Abs. 2.

<sup>102</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Haushaltsplan 2002, S. 5.

<sup>1</sup> Wert für 1992: *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Haushaltsplan 2001, S. 5 und S. 14, Originalbetrag in DM. Werte von 1993 bis 2000 und 2002: *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Haushaltsplan 2002, S. 5 und S. 14. Wert für 2001: *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 45, Originalbetrag in DM. Werte bis 2001 Istergebnisse, 2002 Sollbetrag.

<sup>2</sup> Veränderung zum Vorjahr in Preisen von 1995; *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2001, S. 655, eigene Berechnungen. Werte für 2001 und 2002: *Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute*, DIW-Wochenbericht 17-18/2002, Tabelle 1.1, S. 260.

<sup>3</sup> Insgesamt für Deutschland in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (Jahresdurchschnitt); *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 2001, S. 124. Wert für 2001: *Bundesanstalt für Arbeit*, Pressemitteilung Nr. 03 vom 9. Januar 2002, S. 3, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

Auf den ersten Blick mag das Kurzarbeitergeld mit seiner Lohnersatzfunktion als eine versicherungsgemäße Leistung erscheinen, weil alle Versicherten bzw. Beitragszahler im Versicherungsfall einen Anspruch darauf haben. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass vor allem Beschäftigte in bestimmten Branchen in den Genuss des Kurzarbeitergeldes kommen. So zeigt die Statistik der letzten Jahre<sup>103</sup>, dass konstant annähernd 80 vH der Empfänger von Kurzarbeitergeld aus den beiden Branchen Verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe stammen. Betrachtet man dazu den Anteil der Erwerbstätigen dieser beiden Branchen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen in Deutschland, so sieht man, dass der Anteilswert nach 37 vH im Jahr 1993 kontinuierlich rückläufig war und im Jahr 2000 auf 31,4 vH zurückgegangen war<sup>104</sup>. Daraus wird ersichtlich, dass speziell Beschäftigte in diesen beiden Branchen in den Genuss von Kurzarbeitergeld kommen. Da jedoch von den Arbeitgebern und -nehmern dieser Branchen für die besonders hohe Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld keine zusätzlichen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet werden, sondern die gesamte Versichertengemeinschaft zur Finanzierung herangezogen wird, wird das Versicherungsprinzip faktisch durchbrochen<sup>105</sup>. Den begünstigten Arbeitnehmern wird die Absicherung ihres höheren Risikos Kurzarbeit zu unangemessenen Niedrigbeiträgen ermöglicht<sup>106</sup>. Insofern kann das Kurzarbeitergeld, das zu einer solch einseitigen Bevorteilung der in den risikoreichen Branchen tätigen Arbeitnehmer gegenüber anderen Versicherten führt, als eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung betrachtet werden.

Als versicherungsfremd kann das Kurzarbeitergeld aber auch deshalb eingestuft werden, weil es über den eigentlichen Versicherungszweck hinaus vor allem als ein Instrument der

<sup>103</sup> Konkret sind die Jahre 1993 bis 2000 gemeint.

<sup>104</sup> Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Statistische Jahrbücher 1994-2001.

<sup>105</sup> Vgl. auch oben S. ff.

<sup>106</sup> Beim Arbeitslosengeld gibt es bei Betrachtung nach Branchen bzw. Berufsbereichen zwar auch Unterschiede zwischen Leistungsanspruchnahme und Beitragszahlungen. Sie halten sich jedoch in Grenzen. Bei strikter Verwirklichung des Versicherungsprinzips wäre indessen eine Abstufung der Beitragssätze zu erwägen, die Risikounterschiede zwischen Branchen bzw. Berufsbereichen in geeigneter Weise berücksichtigt. Siehe zum

Wirtschaftspolitik<sup>107</sup> eingesetzt wird. Mit seiner Hilfe soll einem Ansteigen der Arbeitslosigkeit (genauer: der Arbeitslosenzahlen), speziell in Phasen der Konjunkturschwäche sowie bei strukturellen Anpassungen, entgegengewirkt werden. Diese gesamtstaatliche Lenkungsabsicht wird dadurch unterstrichen, dass der Bundesarbeitsminister die gesetzliche Möglichkeit hat, durch Rechtsverordnung die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes zu variieren bzw. zu verlängern<sup>108</sup> und somit über einen verstärkten Steuerungseffekt verfügt. Beim Kurzarbeitergeld werden also Beitragsmittel der Versichertengemeinschaft insbesondere auch für beschäftigungs- und wachstumspolitische Ziele verwendet. Die Finanzierung dieser gesamtstaatlichen Zwecke gehört aber nicht in den Verantwortungsbereich der Mitglieder der Arbeitslosenversicherung; dafür wäre allenfalls die Gesamtheit der Steuerzahler verantwortlich. Auch aus diesem Grund kann deshalb das Kurzarbeitergeld unter die versicherungsfremden Leistungen eingeordnet werden<sup>109</sup>.

Mit dem gesamtstaatlichen Lenkungszweck des Kurzarbeitergeldes ist außerdem eine fragwürdige Subventionierung der davon profitierenden Unternehmen verbunden. Sie können nämlich Nachteile aus zeitweiligen Auslastungsschwankungen mit Hilfe des Kurzarbeitergeldes verringern bzw. ausgleichen, insbesondere eingearbeitete Arbeitskräfte halten und von den Beitragszahlern der Arbeitslosenversicherung mitfinanzieren lassen. Dadurch ersparen sie sich auch Kosten, die andernfalls durch Einstellung und Einarbeitung von neuen Arbeitskräften entstehen würden und lasten diese ebenfalls der Versichertengemeinschaft an. Durch die Absicherungsmöglichkeit und Subventionierung über das Kurzarbeitergeld werden die Unternehmen nicht dazu angehalten, durch verstärkte eigene Anstrengungen Auslastungs- und Beschäftigungsschwankungen entgegenzuwirken und zu überbrücken. Da das Kurzarbeitergeld vor allem den beiden Branchen Verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe zu Gute kommt, verteilt sich die damit verbundene Subventionierung auch noch entsprechend einseitig.

Gewichtige Gründe sprechen also dafür, auf das Kurzarbeitergeld weitgehend zu verzichten und die einzusparenden Mittel für die notwendige Senkung des Beitragssatzes in der

---

Beispiel *J. Eekhoff/D. F. Milleker*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen (Fn 75), S. 44 ff.

<sup>107</sup> Vgl. auch oben S.

<sup>108</sup> Siehe bereits oben S.

<sup>109</sup> Vgl. auch *P. Stein*, Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik (Fn 21), S. 272–274.

Arbeitslosenversicherung zu nutzen. Die Rückführung des Kurzarbeitergeldes sollte vor allem dadurch ermöglicht werden, dass die Arbeitszeiten weiter flexibilisiert und insbesondere Arbeitszeitkonten noch stärker eingesetzt werden<sup>110</sup>. Dazu ist unbedingt auch die gesetzliche Regelung des § 170 SGB III<sup>111</sup> zu lockern, um Arbeitszeitguthaben flexibler verwenden zu können. Bei kompletter Abfederung des Arbeitsausfalls durch Arbeitszeitkonten lägen die Einsparmöglichkeiten für die Arbeitslosenversicherung in Höhe des Betrages an Kurzarbeitergeld, der jährlich von der Bundesanstalt für Arbeit ausgezahlt wird, im Jahr 2001 waren dies 420 Millionen €. Falls allerdings noch ein gewisser Bedarf für Kurzarbeitergeld in bestimmten Branchen bestehen sollte, wären diese gezielt über zusätzliche Beitragszahlungen zur Finanzierung heranzuziehen.

### 2.2.3 Winterausfallgeld

Gemäß dem „Gesetz zur Neuregelung der Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft“ ist seit dem 1. November 1999 jeder in der Bauwirtschaft<sup>112</sup> tätige Arbeitnehmer verpflichtet, für einen witterungsbedingten Arbeitsausfall in der Schlechtwetterzeit vom 1. November bis zum 31. März, zuvor Guthaben auf einem Arbeitszeit- und Entgeltkonto (Ausgleichskonto) in einer Höhe von mindestens 30 Stunden anzusparen. Man spricht hierbei von einer *Winterausfallgeld-Vorausleistung*<sup>113</sup>. Mit der Führung des Ausgleichskontos wird neben der Arbeitszeit auch das Entgelt, also der Monatslohn des Arbeitnehmers reguliert. So wird in Zeiten hoher Arbeitsleistung ein Teil des erarbeiteten Lohnes einbehalten und dem Ausgleichskonto als Guthaben zugeschrieben. In Abschnitten niedriger Arbeitsleistung oder bei witterungsbedingtem Arbeitsausfall kann das Guthaben dann abgerufen werden, so dass dem Arbeitnehmer auch bei großen Schwankungen seiner Arbeitszeit ein verstetigtes monatliches Einkommen zufließt<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> Im Jahr 2001 nutzten 29 vH der deutschen Betriebe Arbeitszeitkontenmodelle. Für 40 vH der Beschäftigten wurden Arbeitszeitkonten geführt. Im Produzierenden Gewerbe lagen die Werte etwas über dem Durchschnitt. So waren es 32 vH der Betriebe, die mit Arbeitszeitkonten arbeiteten. Dadurch wurden für 49 vH der Beschäftigten Arbeitszeitkonten geführt, vgl. Bundestagsdrucksache 14/9177, Entwicklung und Stand der Arbeitszeitflexibilisierung in Deutschland, S. 15 und 18.

<sup>111</sup> Siehe oben S. und Fn 95.

<sup>112</sup> Betriebe des Baugewerbes sind solche Betriebe oder Betriebsabteilungen, die gewerblich überwiegend Bauleistungen, also Bauarbeiten, die der Herstellung, Instandsetzung, Instandhaltung, Änderung oder Beseitigung von Bauwerken dienen, auf dem Baumarkt anbieten, vgl. § 211 SGB III.

<sup>113</sup> Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1999/2000 (Fn 35), Kasten 2, S. 93.

<sup>114</sup> Zur Führung des Ausgleichskontos vgl. *H. Schröer/J.D. Wohlfeil*, Wettbewerbsfaktor Arbeitszeit, mitherausgegeben vom Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e.V., Bonn 1998, S. 31-37.

Ergeben sich während der Schlechtwetterzeit mehr als 30 witterungsbedingte Ausfallstunden, so besteht die Möglichkeit, von der Bundesanstalt für Arbeit ein *Winterausfallgeld*<sup>115</sup> als Lohnersatzleistung zu beziehen. Dieses Winterausfallgeld von der 31. bis zur 100. Ausfallstunde wird aber nicht aus dem allgemeinen Beitragsaufkommen der Versichertengemeinschaft der Arbeitslosenversicherung, sondern über eine spezielle *Winterbau-Umlage* finanziert<sup>116</sup>, die aus eigenen Beiträgen der Arbeitgeber der Baubranche gebildet wird. Im Jahr 2001 belief sich das Volumen der Winterbau-Umlage auf 203 Millionen €<sup>117</sup>. Für das Jahr 2002 sind 194 Millionen € veranschlagt<sup>118</sup>.

Ab der 101. Ausfallstunde zahlt die Bundesanstalt für Arbeit ein von allen Beitragszahlern der Arbeitslosenversicherung finanziertes Winterausfallgeld. Für diese *zusätzliche* Leistung der Arbeitslosenversicherung werden also von den Arbeitgebern und –nehmern der Baubranche *keine zusätzlichen* Beiträge geleistet. Dadurch wird das Versicherungsprinzip durchbrochen, weshalb das Winterausfallgeld ab der 101. Ausfallstunde als eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung einzustufen ist<sup>119</sup>. Im Jahr 2001 wurden aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung 45,1 Millionen € für Winterausfallgeld ab der 101. Ausfallstunde aufgewendet<sup>120</sup>.

Dass das Winterausfallgeld ab der 101. Ausfallstunde von der Versichertengemeinschaft der Arbeitslosenversicherung finanziert wird, ist sachlich nicht zu rechtfertigen. Mit dem Winterausfallgeld wird ein reines Branchenrisiko abgedeckt und eine spezielle Leistung für Arbeitnehmer der Bauindustrie erbracht. Konsequenterweise sollte deshalb die Bauindustrie vollständig für die Finanzierung der Ausfallzahlungen aufkommen. Die bereits bestehende Umlagefinanzierung zwischen den vom Witterungsausfall betroffenen Unternehmen sollte also auf den Gesamtbereich des Winterausfallgeldes erstreckt werden. Die

---

<sup>115</sup> Früher war für Winterausfallgeld die Bezeichnung Schlechtwettergeld gebräuchlich.

<sup>116</sup> Neben dem Winterausfallgeld von der 31. bis zur 100. Ausfallstunde (inklusive der Zuschüsse zu den Sozialversicherungsaufwendungen) wird durch die Winterbau-Umlage das *Zuschuss-Wintergeld* zu einer Winterausfallgeld-Vorausleistung finanziert. Dies ist ein Zuschuss, der während der Schlechtwetterzeit vom 1. November bis zum 31. März in Höhe von 1,03 € je Ausfallstunde geleistet wird; vgl. § 212 SGB III. Zudem wird durch die Winterbau-Umlage das *Mehraufwands-Wintergeld* finanziert. Dies ist eine Abgeltung für witterungsbedingte Mehraufwendungen in der Förderungszeit vom 15. Dezember bis zum letzten Kalendertag im Februar. Sie beträgt ebenfalls 1,03 € je Arbeitsstunde; vgl. § 212 SGB III.

<sup>117</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 45, Originalbetrag in DM.

<sup>118</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Haushaltsplan 2002, S. 4.

<sup>119</sup> Vgl. auch *J. Eekhoff/D.F. Milleker*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen (Fn 75), S. 26 f. Zur Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen vgl. auch oben S. 2 ff.

<sup>120</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 45, Originalbetrag in DM.

Einsparmöglichkeiten für die Arbeitslosenversicherung liegen dann für ein Kalenderjahr im Bereich des Betrages, der an Winterausfallgeld ab der 101. Ausfallstunde von der Bundesanstalt für Arbeit ausgegeben wird. Im Jahr 2001 waren dies rund 45 Millionen €.

## **2.3 Leistungen an Nichtversicherte**

### **2.3.1 Beratung und Vermittlung für Berufsanfänger<sup>121</sup>**

Jugendliche und Erwachsene können sich in allen Fragen, die mit dem Arbeitsleben zusammenhängen, vom Arbeitsamt unentgeltlich beraten lassen (Berufsberatung). Die Beratung ist dabei nicht auf den Zeitraum vor der Aufnahme einer Ausbildung oder einer Arbeit beschränkt, sondern sie ist auch danach möglich. Die beratende Unterstützung soll jedoch möglichst früh einsetzen, um schon bei der Vorbereitung auf die Berufswahl den bestehenden Informationsbedarf zum Beispiel über die Anforderungen und Aussichten von Berufen abzudecken (Berufsorientierung). Die Berufsberatung umfasst ein breites Angebot an Auskunftsmöglichkeiten zu Fragen der schulischen und beruflichen Bildung, der Arbeitsplatzsuche, sowie der weiteren beruflichen Entwicklung<sup>122</sup>. So können Berufsanfänger unentgeltlich Einzelgespräche zur Berufsberatung wahrnehmen und die Berufsinformationszentren der Arbeitsämter nutzen<sup>123</sup>. Zudem wird von den Arbeitsämtern eine ärztliche und psychologische Untersuchungsmöglichkeit zur Verfügung gestellt, soweit dies für die Feststellung der Berufseignung oder Vermittlungsfähigkeit erforderlich ist<sup>124</sup>.

In Ergänzung zur Berufsberatung ist es Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit, eine Arbeits- und Ausbildungsvermittlung vor allem für Jugendliche und junge Erwachsene anzubieten. Bei der Arbeitsvermittlung sollen Arbeit suchende Arbeitnehmer und Arbeitskräfte suchende Arbeitgeber zusammengeführt werden, um die Entstehung von Arbeitsverhältnissen zu ermöglichen. Bei der Ausbildungsvermittlung gilt dies entsprechend für Ausbildungsplätze. Das Arbeitsamt übt die Vermittlung sowohl für Arbeitnehmer als auch für Berufsanfänger unentgeltlich aus<sup>125</sup>.

---

<sup>121</sup> Mit Berufsanfänger sind folgend jene Personen gemeint, die von der Schule mit oder ohne Abschluss abgehen und sich auf eine Berufsausbildung vorbereiten oder sich darin befinden.

<sup>122</sup> Vgl. §§ 29-31 SGB III.

<sup>123</sup> Vgl. § 43 SGB III.

<sup>124</sup> Vgl. § 32 SGB III.

<sup>125</sup> Vgl. § 43 SGB III.

Die Beratungs- und Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter kommt nicht nur den Versicherten der Arbeitslosenversicherung zu Gute, sondern auch *nicht*versicherten Personen. So erhalten Berufsanfänger Beratungs- und Vermittlungsleistungen, ohne dass sie durch Beitragszahlungen einen Anspruch darauf erworben haben. Diese beitragsfreien Leistungen widersprechen dem Versicherungsprinzip und sind somit als versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung<sup>126</sup> zu Gunsten von Berufseinsteigern zu betrachten<sup>127</sup>. Durch eine erfolgreiche Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung von Berufsanfängern ergeben sich auch keine Einsparungen für die Arbeitslosenversicherung und damit keine finanziellen Entlastungen der Beitragszahler. Denn anders als die versicherten Personen haben die nichtversicherten Berufsanfänger keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, das durch erfolgreiche Vermittlung eingespart werden könnte.

Als versicherungsfremde Leistungen sollten die Beratung und Vermittlung von Berufsanfängern nicht der Versichertengemeinschaft angelastet und somit nicht aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung aufgebracht werden. Vielmehr kann die Bereitstellung dieser Leistungen überwiegend als eine allgemeine staatliche Aufgabe eingestuft werden, die daher in entsprechendem Maße auch aus allgemeinen Steuermitteln von allen Bürgern gemäß ihrer Leistungsfähigkeit finanziert werden sollte. Darüber hinaus ist bei der Inanspruchnahme von Beratungs- und Vermittlungsleistungen durch Berufsanfänger, an eine Teilfinanzierung durch Gebühren zu denken. Dies ist deshalb zu erwägen, weil nicht alle, sondern nur ein Teil der Berufsanfänger diese Leistungen in Anspruch nimmt und persönlichen Nutzen davon hat.

Gebühren erscheinen dort gerechtfertigt, wo durch Angebote der Arbeitsämter an Nichtversicherte zusätzliche Ausgaben entstehen. Bei den Berufsinformationszentren der Arbeitsämter werden einerseits allgemeine Materialien zum Arbeitsmarkt zur Verfügung gestellt, die allen Versicherten zu Gute kommen. Eine Nutzung dieser Materialien durch Berufsanfänger verursacht keine speziellen Ausgaben. Viele andere Angebote dienen jedoch der Entscheidungsfindung bei der Berufswahl für Berufsanfänger, so dass dadurch tatsächlich zusätzliche Ausgaben hervorgerufen werden. Vor allem Einzelgespräche zur Berufsberatung und Vermittlung für nichtversicherte Berufsanfänger haben erhöhte Personalausgaben bei den Arbeitsämtern zur Folge. Speziell dafür empfiehlt sich eine Erhebung von Gebühren. Bei

---

<sup>126</sup> Vgl. auch oben S. ff.

einem Entgelt würde auch ein Anreiz geschaffen, dass sich Ratsuchende vor dem Gespräch intensiver über den Arbeitsmarkt und die Berufsmöglichkeiten bereits selbst informieren. In diesem Fall würden weniger und kürzere Beratungs- und Vermittlungsgespräche pro Person benötigt, so dass sich dadurch bei den Arbeitsämtern Personalausgaben einsparen ließen.

Um die Dimension der Anzahl der Berufsberatungsgespräche aufzuzeigen, die mit der Gruppe der Berufsanfänger geführt werden, seien folgende Zahlen angeführt. Im Berichtsjahr 1999/2000 der Bundesanstalt für Arbeit haben im gesamten Bundesgebiet über 2,2 Millionen Personen die Berufsberatung der Arbeitsämter aufgesucht. Dabei wurden über 3,3 Millionen Beratungsgespräche geführt, mit vielen Personen also mehr als ein Gespräch jährlich. Im Durchschnitt waren es etwa 1,5 Gespräche pro Person. Da über 95 vH der Ratsuchenden unter 25 Jahre alt bzw. 68 vH zwischen 15 und 19 Jahre alt waren, entfällt die überwiegende Anzahl der Beratungsgespräche auf Berufsanfänger<sup>128</sup>.

Bei einer sachgerechten Finanzierung der Beratung und Vermittlung von Berufsanfängern aus allgemeinen Steuermitteln würde der Personalaufwand für die zahlreichen Beratungs- und Vermittlungsgespräche an die Bundesanstalt erstattet und somit zur Entlastung der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung beigetragen. Konkret wäre der Bundesanstalt ein entsprechender Zuschuss aus dem Bundeshaushalt zu gewähren. Bei Erhebung von Beratungs- und Vermittlungsgebühren durch die Arbeitsämter, wäre dieser Bundeszuschuss geringer zu bemessen und der Bundeshaushalt entsprechend weniger in Anspruch zu nehmen.

### **2.3.2 Finanzielle Förderung der Berufsausbildung**

Auszubildende haben Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe während der Berufsausbildung oder einer berufsvorbereitenden außerbetrieblichen Bildungsmaßnahme, wenn die Ausbildungsvergütung bzw. die eigenen Mittel für den Lebensunterhalt, die Fahrtkosten, die Lehrgangskosten und die sonstigen Aufwendungen nicht ausreichen<sup>129</sup>. Innerhalb einer berufsvorbereitenden Maßnahme sind sogar die Förderung einer Unterrichtung in

---

<sup>127</sup> Vgl. dazu auch *P. Stein*, Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik (Fn 21), S. 240.

<sup>128</sup> Von der Gesamtzahl der 2.213.888 Ratsuchenden im Berichtsjahr 1999/2000 waren laut Statistik 2.108.212 Ratsuchende unter 25 Jahre und 1.506.011 Ratsuchende zwischen 15 und 19 Jahre alt; vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Ratsuchende nach Landesarbeitsamtsbezirken/Ländern und ausgewählten Merkmalen, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

allgemeinbildenden Fächern und auch der nachträgliche Erwerb des Hauptschulabschlusses wieder möglich. Im Arbeitsförderungsgesetz war die Regelung zur Nachholung des Hauptschulabschlusses mit der Begründung gestrichen worden, dass Beiträge der Versicherungsgemeinschaft nicht dazu dienen sollten, Versäumnisse des Schulsystems aufzuarbeiten<sup>130</sup>. Gefördert werden auch Gruppen, die Schwierigkeiten haben eine Ausbildung erfolgreich zu absolvieren. Dies bezieht sich auf ausländische, lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Auszubildende<sup>131</sup>.

Während einer Berufsausbildung wird der Auszubildende gefördert, wenn er außerhalb des Haushalts der Eltern oder eines Elternteils wohnt und, dies gilt nur für Minderjährige, den Ausbildungsplatz vom elterlichen Haushalt aus nicht in angemessener Zeit erreichen kann<sup>132</sup>. Auf den Gesamtbedarf für die Berufsausbildung sind das Einkommen des Auszubildenden, seines nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten und seiner Eltern, in dieser Reihenfolge anzurechnen<sup>133</sup>.

Arbeitgeber können für ihre Tätigkeit der Berufsausbildung durch Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung gefördert werden, wenn während der Ausbildungszeit begleitende Hilfen vom Arbeitsamt geleistet werden. Ebenso können Träger von Maßnahmen der außerbetrieblichen Berufsausbildung Zuschüsse erhalten, wenn sie zusätzliche Maßnahmen für „lernbeeinträchtigte oder sozial benachteiligte“ Auszubildende anbieten, die von sich aus keine Berufsausbildung beginnen, diese abbrechen oder nach Abschluss kein Arbeitsverhältnis erhalten. Gezahlt werden Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung; daneben können Maßnahmekosten (Personal-, Sach- und Verwaltungskosten), die Weiterbildung der Ausbilder und Fahrtkosten der Auszubildenden erstattet werden<sup>134</sup>.

Die genannten Beihilfen und Zuschüsse zur Berufsausbildung sind im Wesentlichen genauso zu beurteilen wie die Leistungen zur Beratung und Vermittlung von Berufsanfängern<sup>135</sup>. Zu Gunsten von Auszubildenden werden ebenfalls Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung

---

<sup>129</sup> Vgl. §§ 59-61 SGB III.

<sup>130</sup> Vgl. A. Berne, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht (Fn 46), S. 343 f. Dazu wird auf die Bundestagsdrucksache 12/3423, S. 46 verwiesen.

<sup>131</sup> Vgl. § 63 SGB III.

<sup>132</sup> Vgl. § 64 SGB III.

<sup>133</sup> Die Höhe des Bedarfs ergibt sich aus den Regelungen in den §§ 65-70 SGB III. Die Einkommensanrechnung ist in § 71 SGB III festgelegt. Zu beachten sind die teilweise abweichenden Bestimmungen zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG).

<sup>134</sup> Vgl. §§ 240-247 SGB III.

gewährt, obwohl sie keine Beiträge gezahlt haben. Dies widerspricht offensichtlich dem Versicherungsprinzip<sup>136</sup>. Es liegt eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung vor<sup>137</sup>. Durch erfolgreiche Bemühungen der Arbeitsämter bei der Unterstützung und Vermittlung von Auszubildenden, findet auch keine Entlastung der Beitragszahler statt, weil die Auszubildenden keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, das durch erfolgreiche Beschäftigung in Folge der Ausbildung eingespart werden könnte. Als versicherungsfremde Leistungen gehören die Fördermaßnahmen zur Berufsausbildung nicht in die finanzielle Verantwortung der Versichertengemeinschaft. Vielmehr ist es in erster Linie eine allgemeine Staatsaufgabe, Jugendliche und junge Erwachsene bezüglich der Ausbildung zu unterstützen<sup>138</sup>. Die Ausgaben sollten deshalb grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln gedeckt werden.

Die Praxis, Ausbildungsförderung aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung zu gewähren, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Gesetzgeber den bequemsten Weg der Finanzierung ging. Man hat die berufliche Ausbildung der Bundesanstalt in einer Zeit übertragen, als sie noch über genügend Mittel verfügte; man umging somit die unbequeme Entscheidung, im Bundeshaushalt durch Steuererhöhung oder Beschneidung anderer Aufgaben die erforderlichen Finanzmittel bereitzustellen<sup>139</sup>.

Künftig sollten aber die versicherungsfremden Leistungen der Ausbildungsförderung nicht mehr von den Versicherten, sondern durch Steuermittel aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Damit die Belastung des Bundeshaushalts in Grenzen bleibt, sollten die Förderleistungen von der derzeitigen Zuschussgewährung in eine Kombination aus Zuschuss

---

<sup>135</sup> Siehe oben S. 5.

<sup>136</sup> Vgl. auch *P. Stein*, Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik (Fn 21), S. 241.

<sup>137</sup> Vgl. auch oben S. ff.

<sup>138</sup> So auch *A. Berne*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht (Fn 46), S. 343 f.

<sup>139</sup> Siehe auch *W. Albers*, Transferzahlungen an Haushalte, Handbuch der Finanzwissenschaft (Hrsg. *F. Neumark*), 3. Auflage, 1977, Bd. I, S. 930; ebenso *P. Stein*, Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik (Fn 21), S. 252. Dort zitiert Stein (S. 252, Fn 89 und 90) Äußerungen des damaligen Bundesarbeitsministers *Katzer* im Bundestag, die die Tatsache unterstreichen, dass der Gesetzgeber mit der Finanzierung aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung den bequemsten statt den sachgerechten Weg ging. „Es wird gesagt, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Förderung der beruflichen Bildung seien Aufgaben der Allgemeinheit, die aus Steuermitteln und nicht aus Beitragsgeldern zu finanzieren seien. Nun bin ich sicherlich der letzte, der bestreitet, dass diese Betrachtungsweise eine Berechtigung hat. Wollen wir diese Aufgaben, die wir als dringend ansehen, anpacken, oder verzichten wir so lange darauf, bis der Bundeshaushalt eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln gestattet, nur weil uns die jetzige Finanzierung nicht befriedigt? Das ist die Fragestellung, vor der wir stehen und deshalb habe ich mich für diese Art der Finanzierung ausgesprochen.“ *H. Katzer*, Stenographische Berichte V/143, S. 7.404.

und Darlehen umgestellt werden<sup>140</sup>. Gesetzlich sollte festgelegt werden, dass die Leistungen zur Hälfte als Zuschuss und zur anderen Hälfte als Darlehen gewährt werden. Dieser Vorschlag zielt auf eine Vereinheitlichung mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) für Studierende<sup>141</sup>. Für Studierende gilt, dass vom Staat die Hälfte der Leistung als Zuschuss und die andere Hälfte als Darlehen gewährt werden. Die Hilfen zur Berufsausbildung würden damit den Bundeshaushalt in kommenden Jahren weniger belasten, da durch die Darlehensrückflüsse eine Refinanzierung eines Teils der künftigen Ausbildungsbeihilfen gewährleistet werden könnte.

Darüber hinaus sollte aber auch die Effizienz der Ausbildungsförderung überprüft werden. Vor allem im Bereich der außerbetrieblichen Ausbildung wird bezweifelt, ob die diesbezüglichen Programme zu den erwünschten Erfolgen führen und ob die eingesetzten Finanzmittel in einem angemessenen Verhältnis zu den erzielbaren Ergebnissen stehen. Zur Klärung dieser Fragen ist schnellstmöglich eine Evaluierung der außerbetrieblichen und anderer Fördermaßnahmen durchzuführen<sup>142</sup>. Erweisen sich die außerbetrieblichen und andere Maßnahmen im Rahmen solcher Untersuchungen als wenig wirksam und damit auch als unverhältnismäßig aufwendig, sollten die Hilfen und Zuschüsse für diese Bereiche der Ausbildungsförderung abgebaut werden.

Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit an Berufsausbildungsbeihilfe lagen im Jahr 2001 bei 790 Millionen €<sup>143</sup>. Für das Jahr 2002 sind im Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit 810 Millionen € veranschlagt<sup>144</sup>. Bei einer Erstattung der kompletten Ausgaben für Berufsausbildungsbeihilfe aus dem Bundeshaushalt würde die Arbeitslosenversicherung und ihre Beitragszahler im gleichen Ausmaß entlastet. Durch eine hälftige Darlehensfinanzierung würden sich die Ausgaben des Bundes für die Berufsausbildungsbeihilfen auf mittlere Sicht deutlich reduzieren.

---

<sup>140</sup> Vgl. bereits *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zur Konsolidierung der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 53 der Schriftenreihe, 1982, S. 90-92. *Dasselbe*, Zur Defizitentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit, Stellungnahme Nr. 24, 1988, S. 7.

<sup>141</sup> Die Gruppe der Studierenden befindet sich in gewisser Weise auch in der Berufsausbildung. Deshalb ist ein Vergleich dieser Gruppe mit anderen Auszubildenden gerechtfertigt.

<sup>142</sup> Hinweise für eine geringe Zieleignung und Effizienz von bestimmten Fördermaßnahmen aus dem Bereich der außerbetrieblichen Ausbildung gibt bereits die Untersuchung des *Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit* über das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (siehe unten S. ).

<sup>143</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 44, Originalbetrag in DM.

<sup>144</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Haushaltsplan 2002, S. 5.

### 2.3.3 Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

Im Dezember 1998 wurde von der Bundesregierung ein Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (kurz: JUMP  $\equiv$  „Jugend mit Perspektive“) beschlossen. Der Grund dafür war, dass in den letzten Jahren der Berufsstart für jüngere Menschen schwieriger geworden ist. Neben dem Schwerpunkt der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, werden auch Hilfen an Jugendliche unter 25 Jahren gewährt, um einen Hauptschulabschluss nachzuholen oder in eine berufliche Ausbildung einzusteigen<sup>145</sup>.

Das Programm war zunächst nur für das Jahr 1999 bestimmt, wobei von der Bundesanstalt für Arbeit 0,97 Milliarden € ausgegeben wurden<sup>146</sup>. Im Jahr 2001 wurden für JUMP 1,14 Milliarden € aufgewendet<sup>147</sup>. Für das Jahr 2002 sind 1,02 Milliarden € vorgesehen<sup>148</sup>. Das Jugendsofortprogramm wird von der Bundesanstalt für Arbeit<sup>149</sup> überwiegend aus Mitteln der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung getragen<sup>150</sup>. Das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit soll nach Angaben der Bundesregierung bis Ende 2003 verlängert werden und ab dem Jahr 2004 sollen die erfolgreichen Elemente dauerhaft in das Sozialgesetzbuch III aufgenommen werden<sup>151</sup>.

---

<sup>145</sup> Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, S. 2; im Internet, <http://www.sofortprogramm.de>.

<sup>146</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Haushaltsplan 2001, S. 5 und 11, Originalbetrag in DM.

<sup>147</sup> Dabei befanden sich Ende Dezember 2001 102.900 Teilnehmer in Maßnahmen des Jugendsofortprogramms, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 34, Originalbetrag in DM.

<sup>148</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Haushaltsplan 2002, S. 5 und 11.

<sup>149</sup> Laut Gesetz heißt es in § 421c SGB III: „...trägt die Bundesanstalt die Ausgaben für das ihr übertragene Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.“

<sup>150</sup> In die Finanzierung des Jugendsofortprogramms fließen neben Beitragsmitteln auch Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Die Einnahmen der Bundesanstalt für Arbeit aus ESF-Mitteln betragen im Jahr 2001 815,5 Mio. €. Davon wurden 306,8 Mio. € für zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgegeben. Damit standen 508,7 Mio. € für das Jugendsofortprogramm zur Verfügung, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Haushaltsplan 2002, S. 30 und 59. Der Anteil der ESF-Mittel an den 1.140 Mio. €, die im Jahr 2002 für das Jugendsofortprogramm veranschlagt waren beträgt somit 44,6 vH. 631,3 Mio. € (55,4 vH der Ausgaben des Jugendsofortprogramms) werden demnach aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung aufgebracht, weshalb eine überwiegende Finanzierung aus Beitragsmitteln vorliegt. Im Jahr 2002 wird dies noch deutlicher, da der Anteil der ESF-Mittel an den Gesamtausgaben des Jugendsofortprogramms nur noch 22,5 vH beträgt, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Haushaltsplan 2002, S. 30 und 59.

<sup>151</sup> Im Einzelnen sollen ab dem Jahr 2004 das Nachholen des Hauptschulabschlusses, Maßnahmen, die ein sozialversicherungspflichtiges Betriebspraktikum mit einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme in Teilzeit kombinieren, der Lohnkostenzuschuss in modifizierter Form, die beschäftigungsbegleitenden Hilfen modifiziert als Eingliederungshilfen und die Maßnahmen der sozialen Betreuung zur Hinführung an Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen modifiziert als Aktivierungshilfen, wenn Dritte sich mindestens zur Hälfte an der Finanzierung beteiligen, übernommen werden. Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz), Bundestagsdrucksache 14/6944, S. 26; vgl. auch Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz), Bundesgesetzblatt I vom 14.12.2001, S. 3.443 ff.

Da das Sofortprogramm zum größten Teil aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert wird, profitieren die geförderten Jugendlichen von Leistungen aus dem Topf der Arbeitslosenversicherung, obwohl sie dafür - entgegen dem Versicherungsprinzip - selbst keine Beiträge gezahlt haben<sup>152</sup>. Durch eine erfolgreiche Vermittlung von jugendlichen Arbeitslosen in eine reguläre Beschäftigung ergibt sich auch keine Entlastung der Beitragszahler<sup>153</sup>. Bei den Maßnahmen des Sofortprogramms handelt es sich also um versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung<sup>154</sup>, die nicht der Versichertengemeinschaft anzulasten sind. Vielmehr sollte das Sofortprogramm aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, da die Beseitigung von Jugendarbeitslosigkeit eine allgemeine staatliche Aufgabe ist<sup>155</sup>. Mit der selben Begründung haben sich auch die Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter im Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit gemeinsam gegen eine Beitragsfinanzierung des Jugendsofortprogramms aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung ausgesprochen<sup>156</sup>.

Mit der Steuerfinanzierung des Jugendsofortprogramms ließe sich ebenfalls Spielraum für eine Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung schaffen. Um aber die damit verbundene Mehrbelastung des Bundeshaushalts zu begrenzen, sollte das Sofortprogramm selbst daraufhin untersucht werden, in welchem Maße es die verfolgten Ziele verwirklicht, und ob es die eingesetzten Finanzmittel im bisherigen Umfang rechtfertigt. Für die Jahre 1999 und 2000 hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in einer Studie die Auswirkungen des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit untersucht. Zu diesem Zweck hat das IAB eine Auswertung des Sofortprogramms anhand einer Mehrfachbefragung von insgesamt knapp 5000 Personen vorgenommen. Die Teilnehmer wurden zunächst unmittelbar nach Abschluss einer Maßnahme nach ihrem anschließenden Verbleib befragt. Eine erneute Befragung wurde dann

---

<sup>152</sup> Bei der Gruppe der durch das Sofortprogramm geförderten Jugendlichen unter 25 Jahren handelt es sich überwiegend um Jugendliche, die einen Ausbildungsplatz suchen oder gar erst den Hauptschulabschluss nachholen. Diese Jugendlichen haben daher keine Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichtet, vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, S. 2, im Internet, <http://www.sofortprogramm.de>.

<sup>153</sup> Jugendliche Arbeitslose haben nämlich keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, das bei ihrer Vermittlung in eine reguläre (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung eingespart würde.

<sup>154</sup> Vgl. auch oben S. ff.

<sup>155</sup> Vgl. zum Beispiel auch Antrag der FDP, Für eine wirksame und effiziente Arbeitsmarktpolitik, Bundestagsdrucksache 14/6621, S. 9; Antrag der Freistaaten Thüringen und Bayern, Entschließung des Bundesrates zur Reform der Arbeitsförderung, Bundesratsdrucksache 658/01, S. 7.

<sup>156</sup> Vgl. „BA-Haushaltsplan jetzt ohne Sperrvermerk“, in: Handelsblatt, 17./18.11.2000.

sechs Monate nach Abschluss einer Maßnahme vorgenommen. Die Ergebnisse<sup>157</sup> sind in der folgenden Tabelle 3 dargestellt.

**Tabelle 3**

	Befragung unmittelbar nach Abschluss einer Maßnahme	Befragung 6 Monate nach Abschluss einer Maßnahme
	Anteil der Befragten in Prozent	
eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, davon	<b>20,8</b>	<b>24,1</b>
<i>eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung</i>	11,1	14,4
<i>eine befristete bzw. Teilzeitbeschäftigung</i>	9,7	9,7
an anderen Fördermaßnahmen teilgenommen, davon	<b>46,0</b>	<b>51,5</b>
<i>eine betriebliche Ausbildung</i>	8,6	12,5
<i>sonstige Maßnahmen<sup>1</sup></i>	23,1	21,5
<i>eine schulische Ausbildung o. andere Aktivitäten<sup>2</sup></i>	14,3	17,5
als arbeitslos registriert	<b>33,1</b>	<b>24,5</b>
<sup>1</sup> außerbetriebliche Ausbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, Lohnkostenzuschuss, u.a.		
<sup>2</sup> Mutterschafts- und Erziehungsphasen, Wehr-/Zivildienst, Krankheit, u.a. Gewichtete Daten.		

In Abhängigkeit von der einzelnen besuchten Maßnahme wurden die Teilnehmer nach ihrem Verbleib direkt im Anschluss und sechs Monate nach Abschluss einer Maßnahme des Sofortprogramms befragt. Die Ergebnisse<sup>158</sup> sind in der folgenden Tabelle 4 dargestellt.

**Tabelle 4**

Verbleib im Anschluss an folgende Maßnahme des JUMP	Befragung unmittelbar nach Abschluss einer Maßnahme	Befragung 6 Monate nach Abschluss einer Maßnahme
	Anteil der Befragten in Prozent	
Nach Zahlung von <i>Lohnkostenzuschüssen</i> , Verbleib		
in Erwerbstätigkeit	36,4	36,1
in betrieblicher Ausbildung	1,4	2,0
in sonstigen Maßnahmen <sup>1</sup>	9,8	20,4
	14,3	23,8

<sup>157</sup> Vgl. *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (Hrsg.), JUMP, das Jugendsofortprogramm, IAB-Werkstattbericht 3/2001, S. 15 und 23.

<sup>158</sup> Vgl. *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (Hrsg.), JUMP, das Jugendsofortprogramm (Fn 157), S. 16 f. und S. 24 f.

in schulischer Ausbildung o. anderer Aktivität <sup>2</sup> in Arbeitslosigkeit	38,1	17,7
Nach <i>außerbetrieblicher Ausbildung</i> , Verbleib		
in Erwerbstätigkeit	10,4	9,9
in betrieblicher Ausbildung	27,0	31,3
in sonstigen Maßnahmen <sup>1</sup>	28,7	34,9
in schulischer Ausbildung o. anderer Aktivität <sup>2</sup> in Arbeitslosigkeit	8,8 25,1	7,8 16,1
Nach <i>verschiedenen Qualifizierungsmaßnahmen</i> für arbeitslose Jugendliche, Verbleib		
in Erwerbstätigkeit	19,9 - 33,3	29,6 - 35,7
in betrieblicher Ausbildung	3,3 - 8,3	0 - 7,1
in sonstigen Maßnahmen <sup>1</sup>	13,6 - 28,8	14,3 - 33,3
in schulischer Ausbildung o. anderer Aktivität <sup>2</sup> in Arbeitslosigkeit	7,7 - 23,0 25,9 - 40,9	14,6 - 28,9 16,7 - 25,0
Nach <i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahme</i> , Verbleib		
in Erwerbstätigkeit	22,2	25,2
in betrieblicher Ausbildung	2,7	2,7
in sonstigen Maßnahmen <sup>1</sup>	9,2	13,0
in schulischer Ausbildung o. anderer Aktivität <sup>2</sup> in Arbeitslosigkeit	13,3 52,6	14,9 44,3
<sup>1</sup> außerbetriebliche Ausbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, Lohnkostenzuschuss, u.a. <sup>2</sup> Mutterschafts- und Erziehungsphasen, Wehr-/Zivildienst, Krankheit, u.a. Gewichtete Daten.		

Nach der IAB-Untersuchung scheint das Jugendsofortprogramm auf den ersten Blick zu respektablem Ergebnissen zu führen. So sind direkt im Anschluss an eine Maßnahme des Programms „nur“ 33,1 vH und sechs Monate später „nur“ 24,5 vH der befragten Jugendlichen als arbeitslos registriert gewesen (siehe Tabelle 3). Andererseits haben 20,8 vH bzw. 24,1 vH einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt<sup>159</sup> gefunden, wovon allerdings 9,7 vH lediglich eine befristete bzw. eine Teilzeitbeschäftigung erhielten.

<sup>159</sup> Zur Abgrenzung des ersten vom zweiten Arbeitsmarkt siehe Fn 22.

Bei genauerer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass 46 vH bzw. 51,5 vH der befragten Jugendlichen lediglich in andere Fördermaßnahmen (zum Beispiel in eine betriebliche oder außerbetriebliche Ausbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, schulische Ausbildung oder andere Aktivitäten) weiter gewandert sind, die ihrerseits ebenfalls nur begrenzte Beschäftigungswirkungen haben. So sind insbesondere im Hinblick auf die außerbetriebliche Ausbildung und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die ausgewiesenen Anteilswerte von denjenigen Jugendlichen, die anschließend einen regulären Arbeitsplatz fanden, mit 10,4 vH bzw. 9,9 vH und 22,2 vH bzw. 25,2 vH vergleichsweise gering (siehe Tabelle 4). Wesentlich höher sind dagegen die Anteilsquoten von denjenigen Jugendlichen, die im Anschluss an eine außerbetriebliche Ausbildung oder an eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme arbeitslos wurden. So waren etwa mit 52,6 vH bzw. 44,3 vH rund die Hälfte der Befragten im Anschluss an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen arbeitslos. Die Effizienz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verringerung von Jugendarbeitslosigkeit ist deshalb besonders fraglich<sup>160</sup>.

Ferner hat die IAB-Untersuchung einen methodischen Mangel, der die Beschäftigungseffekte des Jugendsofortprogramms wahrscheinlich günstiger erscheinen lässt als sie in Wahrheit sein dürften. Von ihr wird nämlich nicht ermittelt, inwieweit sich Beschäftigungswirkungen auch *ohne* das Sofortprogramm eingestellt hätten. In dem Maße, in dem dies eingetreten wäre, wären die in der IAB-Studie ausgewiesenen Beschäftigungseffekte nicht ursächlich durch die Fördermaßnahmen bewirkt worden. Insoweit werden dem Sofortprogramm auch solche Wirkungen gutgeschrieben, die in Wahrheit gar nicht darauf zurückzuführen sind und deshalb seine Beschäftigungsbilanz schönen. Aus diesem Grund wird von Wissenschaftlern vermehrt gefordert, dass seriöse Evaluationsstudien auch die Frage untersuchen, was geschehen wäre, wenn die jeweiligen Fördermaßnahmen nicht durchgeführt worden wären<sup>161</sup>.

Insgesamt zeigt sich also, dass das Jugendsofortprogramm letztlich begrenzte Beschäftigungswirkungen aufweist und deshalb auch im Hinblick auf die eingesetzten

---

<sup>160</sup> Zur Beurteilung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen siehe unten S. 9 ff.

<sup>161</sup> So sprechen zum Beispiel *Ch. Schmidt/K. Zimmermann u.a.* in ihrer Studie *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik*, hrsg. vom Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), 2001, S. 1 von der Notwendigkeit einer jeden seriösen Evaluationsstudie, eine kontrafaktische Situation zu konstruieren, die die Frage beantwortet, was passiert wäre, hätte es die arbeitsmarktpolitische Maßnahme nicht gegeben. Um die kontrafaktische Analyse durchzuführen, seien im Allgemeinen experimentelle Studien am besten geeignet, wobei die getroffenen Annahmen jeweils genau darzulegen sind. Siehe auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2000/01 (Fn 1), Kasten 2, S. 85 f.

Finanzmittel von eingeschränkter Effizienz ist<sup>162</sup>. Deshalb erscheint es gerechtfertigt, das Jugendsofortprogramm zumindest von seinem bisherigen Finanzvolumen her zu reduzieren. Vor allem sollten die Fördermaßnahmen zur außerbetrieblichen Ausbildung und zur Arbeitsbeschaffung abgebaut werden, die im Hinblick auf ihre Beschäftigungswirkungen und Effizienz besonders ungünstig sind. Im Juli 2002 befanden sich 26,4 vH aller Teilnehmer in Maßnahmen dieser beiden Arten<sup>163</sup>. In dem Maße, in dem das Jugendsofortprogramm zurückgeführt wird, lassen sich bei der empfohlenen Steuerfinanzierung des Programms auch Einsparungen im Bundeshaushalt verwirklichen.

### 2.3.4 Förderleistungen an so genannte Spätaussiedler

Spätaussiedler und deren Ehegatten und Kinder haben einen Anspruch auf *Eingliederungshilfe*, wenn sie arbeitslos und bedürftig sind und keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen haben. Die Dauer des Anspruchs auf Eingliederungshilfe beträgt sechs Monate, wobei sich die Höhe der Eingliederungshilfe auf die Basis eines Bemessungsentgelts bezieht<sup>164</sup>. Im Jahr 2001 bezogen im Durchschnitt 25.900 Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge Eingliederungshilfe. Die Ausgaben im Jahr 2001 für Eingliederungshilfe inklusive Sozialversicherungsbeiträge summierten sich auf 242,86 Millionen €<sup>165</sup>. Für das Haushaltsjahr 2002 sind 257 Millionen € veranschlagt<sup>166</sup>.

---

<sup>162</sup> Die Wirksamkeit des Jugendsofortprogramms im Hinblick auf die Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit und die Eingliederung der Jugendlichen in den ersten Arbeitsmarkt wird z.B. auch von der Fraktion der CDU/CSU in Frage gestellt, vgl. Bundestagsdrucksachen 14/6482 und 14/6714. Auch die Aktionsgemeinschaft Wirtschaftlicher Mittelstand lehnt das Jugendsofortprogramm ab, da es seinen Wirksamkeitsbeweis schuldig geblieben sei, siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz), Bericht über die Anhörung der Verbände und Sachverständigen am 15.10.2001, Bundestagsdrucksache 14/7347, S. 66.

<sup>163</sup> Im Juli 2002 wurden insgesamt 84.512 Jugendliche in Maßnahmen des Jugendsofortprogramms gefördert. Den größten Anteil nahmen dabei Lohnkostenzuschüsse mit 47,3 vH ein. In Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen („Qualifizierungs-ABM“) waren 15,9 vH der Teilnehmer. Weitere 10,5 vH nahmen an einer außerbetrieblichen Ausbildung und 11,1 vH an einer beruflichen Weiterbildung teil. Der Rest verteilte sich auf andere Maßnahmen; vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen, Jüngere unter 25 Jahren, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>164</sup> Dabei werden u.a. die Vorschriften der Arbeitslosenhilfe weitgehend entsprechend angewendet (zur Arbeitslosenhilfe vgl. oben S. 2 f.). Das Bemessungsentgelt ist ein Arbeitsentgelt in Höhe von 60 vH der wöchentlichen Bezugsgröße. Bei Ermittlung der Bezugsgröße werden Arbeitszeit- und Lohnverhältnisse des öffentlichen Dienstes zu Grunde gelegt, vgl. § 421 SGB III.

<sup>165</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 36, Originalbetrag in DM.

<sup>166</sup> Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2002, Band 1, Einzelplan 11, Titel 681 01-251, S.71.

Spätaussiedler und deren Ehegatten und Kinder haben weiter einen Anspruch auf *Kostenerstattung* für sechs- bis zwölfmonatige *Deutschkurse*, wenn sie keine anderweitigen staatlichen Leistungen<sup>167</sup> erhalten. Der Anspruch besteht auch dann, wenn die betroffenen Personen nicht bedürftig sind und keine Eingliederungshilfe erhalten<sup>168</sup>. Bundesweit nahmen im Jahr 2001 durchschnittlich 24.900 Personen an Deutschlehrgängen teil<sup>169</sup>. Die Ausgaben im Jahr 2001 für Sprachlehrgänge an Spätaussiedler lagen bei 131 Millionen €<sup>170</sup>.

Spätaussiedler erhalten die genannten Leistungen, obwohl sie zuvor keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben. Die beitragsfreien Leistungen widersprechen dem Versicherungsprinzip und sind deshalb als versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung<sup>171</sup> zu Gunsten von Spätaussiedlern einzustufen. Da die Unterstützung von Spätaussiedlern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt, sollten die Leistungen nicht aus Beiträgen der Versichertengemeinschaft, sondern aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Eben diesem Erfordernis wird schon größtenteils dadurch entsprochen, dass die Kosten für die Eingliederungshilfen und Sprachförderung mit Ausnahme der Verwaltungskosten aus dem Bundeshaushalt erstattet werden<sup>172</sup>. Konsequenterweise sollten dann aber auch die dazugehörigen Verwaltungskosten nicht mehr der Bundesanstalt für Arbeit angelastet, sondern künftig ebenfalls aus dem Bundeshaushalt erstattet werden<sup>173</sup>.

Darüber hinaus stellt sich aber auch die Frage, ob die Eingliederungshilfen in der bisherigen Ausgestaltung und Höhe gerechtfertigt sind. Bei der Gewährung einer staatlichen Hilfeleistung sollten die Bedürftigen grundsätzlich gleich behandelt werden unabhängig davon, ob es sich um einen Spätaussiedler oder um eine andere bedürftige Person handelt. Bei Vorliegen von Bedürftigkeit erhalten jedoch Spätaussiedler mit den Eingliederungshilfen großzügiger bemessene Leistungen als andere Bürger, die auf die weniger günstige Sozialhilfe verwiesen werden. Ein Grund für die in der Regel höheren Leistungen bei der Eingliederungshilfe ist der bereits erwähnte Aspekt, dass bei der Eingliederungshilfe eine

---

<sup>167</sup> Zum Beispiel auf Grund von Richtlinien des Bundesfamilienministeriums.

<sup>168</sup> Vgl. §§ 418 und 419 SGB III.

<sup>169</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 36.

<sup>170</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 35, Originalbetrag in DM. Für das Jahr 2002 ist im Haushaltsplan 2002 kein konkreter Wert ausgewiesen.

<sup>171</sup> Vgl. auch oben S. ff.

<sup>172</sup> Vgl. § 421 Abs. 4 SGB III.

<sup>173</sup> So auch A. Berne, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht (Fn 46), S. 311 f.

Anbindung an ein vorheriges Bemessungsentgelt erfolgt, was bei der Sozialhilfe nicht der Fall ist. Ein weiterer Grund liegt darin, dass bei der Eingliederungshilfe im Hinblick auf die Bedürftigkeitsermittlung bzw. die Anrechnung von Vermögen entsprechend den Regelungen zur Arbeitslosenhilfe relativ hohe Freibeträge bestehen<sup>174</sup>. Ein weiterer Unterschied liegt darin, dass für einen Empfänger von Eingliederungshilfe Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung gezahlt werden, während für einen Sozialhilfeempfänger begrenzte oder keine Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden<sup>175</sup>. Diese unterschiedliche Behandlung von Sozial- und Eingliederungshilfeempfängern erscheint nicht gerechtfertigt. Daher ist daran zu denken, die Eingliederungshilfe für bedürftige Spätaussiedler nicht mehr zu gewähren und Spätaussiedler wie andere Bürger auf die Sozialhilfe zu verweisen.

Durch Verzicht auf die Eingliederungshilfen für Spätaussiedler würden sich im Bundeshaushalt entsprechende Einsparungen ergeben. Andererseits wären durch die Verweisung der Spätaussiedler auf die Sozialhilfe dann nicht mehr die Arbeitsämter, sondern die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe zuständig<sup>176</sup>. Die dadurch bedingten Mehrausgaben bei der Sozialhilfe wären durch Änderung bei der Steuerverteilung zu Gunsten der Gemeinden und gegebenenfalls Länder und zu Lasten des Bundes vornehmlich bei der Umsatzsteuer auszugleichen<sup>177</sup>. Wegen der im Vergleich zur Eingliederungshilfe geringeren Sozialhilfeleistungen fielen aber die öffentlichen Ausgaben insgesamt geringer aus als bei der derzeitigen Regelung.

Darüber hinaus sollte die bisherige Regelung geändert werden, wonach fast allen Spätaussiedlern die Kosten für Deutschkurse erstattet werden. Vielmehr sollte sich die

---

<sup>174</sup> Vgl. dazu entsprechend die Ausführungen zur Arbeitslosenhilfe, oben S. f.; zu den Freibeträgen bei der Vermögensanrechnung insbesondere Fn 38; dort wird auch erwähnt, dass die rot-grüne Koalition beabsichtigt die Freibeträge bei der Arbeitslosenhilfe abzusenken, was entsprechende Auswirkungen auf die Freibeträge bei der Eingliederungshilfe hätte. Im Gegensatz zu diesen (noch) sehr hohen Freibeträgen bei der Arbeitslosenhilfe, erfolgt bei den Sozialhilfeleistungen eine relativ strenge Anrechnung von Einkommen und Vermögen, vgl. § 11 Bundessozialhilfegesetz.

<sup>175</sup> So werden für Sozialhilfeempfänger grundsätzlich keine Rentenversicherungsbeiträge gezahlt. Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge werden nach Einzelfallprüfung entweder gemäß § 13 BSHG von den Sozialämtern übernommen oder aber Leistungen ersatzweise durch die Zahlung von Krankenhilfe nach § 37 BSHG finanziert. (Vgl. auch Antrag der Fraktion der FDP, Für eine sinnvolle Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, Bundestagsdrucksache 14/5983, S. 4.)

<sup>176</sup> Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und Landkreise, welche teilweise Aufgaben den kreisangehörigen Städten und Gemeinden übertragen haben. Die überörtlichen Träger werden von den Ländern bestimmt und beteiligen wiederum bei Durchführung ihrer Aufgaben die örtlichen Träger, vgl. §§ 9 und 96 Bundessozialhilfegesetz.

<sup>177</sup> Eine Einbeziehung des Bundes in die laufende Finanzierung der Sozialhilfe sollte jedoch nicht stattfinden. Siehe dazu im Einzelnen *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Abbau von Mischfinanzierungen, Stellungnahme Nr. 28, 2001, S. 81.

Kostenerstattung künftig auf bedürftige Spätaussiedler beschränken und ebenfalls im Rahmen der Sozialhilfe gewährt werden. Die dadurch bedingten Mehrausgaben bei der Sozialhilfe sollten den Gemeinden ebenfalls durch Änderung bei der Steuerverteilung erstattet werden. Da beim Bund in Folge der Neuregelung Minderausgaben anfallen, wäre es ihm durchaus möglich auf einen entsprechenden Steueranteil zu verzichten. Für die nichtbedürftigen Spätaussiedler, die einen Deutschkurs besuchen, wäre zumindest eine Selbstbeteiligung an den Kurskosten einzuführen.

## **2.4 Besondere Leistungen für bestimmte Versichertengruppen**

### **2.4.1 Eingliederungshilfen für Behinderte**

Bei Eintreten einer Behinderung<sup>178</sup> besteht eine breite Absicherung durch verschiedene Träger der sozialen Sicherung. So werden die medizinische und soziale Rehabilitation von der Renten- und Unfallversicherung übernommen. Aus dem Budget der Arbeitslosenversicherung können zahlreiche Förderleistungen zur beruflichen Eingliederung Behinderter gewährt werden. Voraussetzung ist, dass diese Leistungen wegen Art oder Schwere der Behinderung erforderlich sind, um die Erwerbsfähigkeit entsprechend der Leistungsfähigkeit der Personen herzustellen, zu erhalten, zu bessern oder wiederherzustellen und damit die berufliche Eingliederung zu sichern<sup>179</sup>. Es wird somit eine Unterscheidung hinsichtlich beruflicher Ersteingliederung und beruflicher Wiedereingliederung getroffen. Bei den Leistungen wird zwischen *allgemeinen* und *besonderen* Leistungen unterschieden, wobei besondere Leistungen nur erbracht werden, soweit durch die allgemeinen Leistungen die berufliche Eingliederung nicht erreicht werden kann<sup>180</sup>.

Bei den allgemeinen Leistungen soll durch Beratung, Vermittlung und Förderung des Arbeitsamts zu einer beruflichen Aus- oder Weiterbildung oder zur Aufnahme einer

---

<sup>178</sup> Gem. § 19 SGB III sind Behinderte Menschen, deren Aussichten, am Arbeitsleben teilzuhaben oder weiter teilzuhaben, wegen Art oder Schwere ihrer Behinderung *nicht nur vorübergehend* wesentlich gemindert sind und die deshalb Hilfen zur Teilhabe am Arbeitsleben benötigen, einschließlich lernbehinderter Menschen. Im Sozialgesetzbuch IX –Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen- wird der Zeitraum konkretisiert. Demnach gilt ein Mensch als behindert, wenn seine körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht. Als schwerbehindert gilt eine Person, wenn bei ihr ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 vH vorliegt; vgl. § 2 SGB IX.

<sup>179</sup> Vgl. § 97 SGB III.

<sup>180</sup> Vgl. §§ 98 und 99 SGB III.

Beschäftigung oder selbstständigen Tätigkeit veranlasst werden<sup>181</sup>. Diese Förderungsmöglichkeiten bestehen auch für Nichtbehinderte, allerdings gibt es bei den allgemeinen Leistungen spezielle Regelungen für Behinderte. So kann ein Behinderter, der nicht arbeitslos ist, bei Aufnahme einer neuen Beschäftigung eine Mobilitätshilfe erhalten, wenn dadurch eine dauerhafte Eingliederung möglich ist. Ein Nichtbehinderter kann hingegen eine Mobilitätshilfe zur Aufnahme einer versicherungspflichtigen Tätigkeit nur erhalten, wenn er arbeitslos ist<sup>182</sup>. Ebenso kann ein Behinderter, der nicht arbeitslos ist, eine Förderung im Rahmen einer beruflichen Weiterbildung erhalten<sup>183</sup>, ein Nichtbehinderter dagegen muss arbeitslos oder zumindest unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sein<sup>184</sup>.

Neben allgemeinen Leistungen können Behinderten zahlreiche besondere Leistungen gewährt werden, wenn dies auf Grund der Art oder Schwere der Behinderung oder wegen der Sicherung des Erfolges der Eingliederung in eine Beschäftigung erforderlich erscheint<sup>185</sup>. Die besonderen Leistungen beinhalten die Übernahme der Teilnahmekosten für eine Maßnahme sowie sonstige Hilfen. Ebenfalls zu den besonderen Leistungen werden das Übergangs- und Ausbildungsgeld gezahlt. Das Übergangsgeld dient dem Lebensunterhalt während der Teilnahme an einer Maßnahme zur Berufsaus- oder weiterbildung<sup>186</sup>. Bei der Berechnung der Höhe des Übergangsgeldes erfolgt nur eine beschränkte Anrechnung von Nebenverdienst der einzelnen Person oder von Einkommen der Eltern<sup>187</sup>. Liegen die Voraussetzungen für ein Übergangsgeld nicht vor, so besteht ein Anspruch auf Ausbildungsgeld während einer beruflichen Ausbildung oder einer Maßnahme zur Vorbereitung auf einen Beruf oder auf eine Tätigkeit in einer Werkstatt für Behinderte<sup>188</sup>. Teilnahmekosten an Maßnahmen können inklusive der Reisekosten, der Unterbringung, der Verpflegung und der Übernahme einer Haushaltshilfe bei auswärtiger Unterbringung erstattet werden<sup>189</sup>. Bei den sonstigen Hilfen bestehen für Behinderte weitere Möglichkeiten, eine Kostenerstattung aus Mitteln der

---

<sup>181</sup> Vgl. § 100 SGB III.

<sup>182</sup> Vgl. §§ 53-55 SGB III.

<sup>183</sup> Vgl. § 101 SGB III.

<sup>184</sup> Vgl. § 77 SGB III.

<sup>185</sup> Vgl. §§ 102 und 103 SGB III.

<sup>186</sup> Beim Übergangsgeld wird u.a. vorausgesetzt, dass in den letzten drei Jahren vor Beginn der Teilnahme an einer Maßnahme eine Vorbeschäftigungszeit von mindestens zwölf Monaten bestanden hat. Zu den Voraussetzungen und Ausnahmen vgl. §§ 160-168 SGB III.

<sup>187</sup> Vgl. § 168 SGB III.

<sup>188</sup> Vgl. §§ 104-108 SGB III.

<sup>189</sup> Vgl. §§ 109-112 SGB III.

Bundesanstalt für Arbeit zu erhalten. So wird zum Beispiel der behindertengerechte Umbau der Wohnung in angemessenem Umfang bezuschusst<sup>190</sup>.

In Ergänzung zu diesen Leistungen an behinderte Personen können auch Arbeitgeber gefördert werden, die Behinderte beruflich aus- oder weiterbilden<sup>191</sup>. Dabei kann der Zuschuss an Arbeitgeber, wenn berufliche Aus- und Weiterbildung Behinderter sonst nicht zu erreichen sind, im letzten Ausbildungsjahr bis zu 60 vH der Ausbildungsvergütung betragen, in begründeten Ausnahmefällen sogar noch höher. Außerdem können Zuschüsse zur Ausgestaltung behindertengerechter Arbeitsplätze gewährt werden, wenn nicht für den Arbeitgeber nach dem Schwerbehindertengesetz eine Verpflichtung dazu besteht.

Auch eine finanzielle Förderung von Aus- und Weiterbildungseinrichtungen für Behinderte ist möglich<sup>192</sup>. Dabei können Träger von solchen Einrichtungen Investitionszuschüsse und Zuschüsse zur Entwicklung behindertenspezifischer Maßnahmenangebote erhalten, sofern dies für die aktive Arbeitsförderung erforderlich ist. Eine Eigenbeteiligung der Träger wird dabei vorausgesetzt.

Im Juli 2002 wurden bundesweit 119.157 behinderte Personen bei ihrer beruflichen Eingliederung von den Arbeitsämtern unterstützt<sup>193</sup>. Im Jahr 2001 lag der Jahresdurchschnitt der geförderten Personen bei 173.400<sup>194</sup>. Dabei betragen die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für die berufliche Ersteingliederung Behinderter 1,68 Milliarden €. Die Ausgaben für Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung Behinderter addierten sich auf 0,96 Milliarden €. Die Summe der Ausgaben zur Eingliederung Behinderter lag somit bei 2,64 Milliarden €<sup>195</sup>. Für das Jahr 2002 sind im Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit insgesamt 2,08 Milliarden € veranschlagt<sup>196</sup>.

Wie aus der vorangehenden Darstellung zu ersehen ist, kommen Behinderten zahlreiche Leistungen zu Gute, die anderen Personen bzw. Versicherten der Arbeitslosenversicherung nicht

---

<sup>190</sup> Vgl. § 114 SGB III.

<sup>191</sup> Vgl. §§ 236-239 SGB III.

<sup>192</sup> Vgl. §§ 248-251 SGB III.

<sup>193</sup> 68,1 vH der Geförderten befanden sich in einer beruflichen Ersteingliederungsmaßnahme, 31,9 vH in einer Maßnahme zur beruflichen Wiedereingliederung. Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Referat IIIb3, Arbeitsmarkt in Zahlen, Behinderte Menschen in beruflicher Eingliederung, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>194</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 42.

<sup>195</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 42, Originalbeträge in DM.

zugänglich sind. Betrachtet man zunächst die berufliche *Ersteingliederung* Behinderter, so ist offenkundig, dass hier jüngere, behinderte Personen Leistungen erhalten, für die sie keine eigenen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben. Diese beitragsfreien Leistungen widersprechen eindeutig dem Versicherungsprinzip, weshalb sie als versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu betrachten sind<sup>197</sup>. Ähnliches gilt für eine Reihe von Leistungen zur beruflichen *Wiedereingliederung* Behinderter. Dabei kann Übergangsgeld einerseits als versicherungsgemäße Leistung angesehen werden, wenn es an Personen gezahlt wird, die die Vorbeschäftigungszeit erfüllt haben und damit entsprechend Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben<sup>198</sup>. Erhalten Versicherungspflichtige bei Eintreten einer Behinderung jedoch Übergangsgeld, ohne die Vorbeschäftigungszeit erfüllt zu haben<sup>199</sup>, so ist dies eine besondere Leistung, ohne dass sie dafür entsprechende oder ausreichende Beiträge erbracht haben. In diesem Fall ist das Übergangsgeld als eine versicherungsfremde Leistung zu betrachten. Die weiteren besonderen Leistungen an Behinderte werden gewährt, ohne dass dafür zusätzliche oder erhöhte Beiträge geleistet wurden. Da solche Bevorteilungen dem Versicherungsprinzip ebenfalls nicht gerecht werden, lassen sich auch besondere Fördermaßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung Behinderter als versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung einordnen.

Wegen ihres versicherungsfremden Charakters gehören die Leistungen zur Ersteingliederung und die Sonderleistungen zur beruflichen Wiedereingliederung Behinderter nicht in die finanzielle Verantwortung der Versichertengemeinschaft. Vielmehr ist die besondere Förderung von Behinderten eine allgemeine Staatsaufgabe, die nicht aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung, sondern grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln erbracht werden sollte. Bei einer Erstattung von Eingliederungsausgaben aus dem Bundeshaushalt, würde in beträchtlichem Maße zur Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit und somit zur Senkung des Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung beigetragen. Werden vor allem die beitragsfreien Leistungen zur Ersteingliederung von Behinderten durch einen entsprechenden

---

<sup>196</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Haushaltsplan 2002, S. 5. Die Unterscheidung wie im Haushaltsjahr 2001 nach beruflicher Erst- und Wiedereingliederung Behinderter wird nicht vorgenommen.

<sup>197</sup> So auch *P. Stein*, Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik (Fn 21), S. 243 f.

<sup>198</sup> Zur Vorbeschäftigungszeit vgl. § 161 SGB III.

<sup>199</sup> Gem. § 162 SGB III kann ein Behinderter auch dann Übergangsgeld erhalten, wenn er die Vorbeschäftigungszeit nach § 161 SGB III nicht erfüllt hat. Gem. § 104 SGB III haben Behinderte Anspruch auf Ausbildungsgeld, wenn die Voraussetzungen für ein Übergangsgeld nicht vorliegen.

Bundeszuschuss finanziert, ergibt sich für die Bundesanstalt auf der Basis des Wertes 2001 eine Entlastung in Höhe von etwa 1,68 Milliarden €<sup>200</sup>.

Damit sich die Belastung des Bundeshaushalts (aber auch der Bundesanstalt) in Grenzen hält, ist daran zu denken, die Förderleistungen für Behinderte von der derzeitigen kompletten Zuschussgewährung auf eine Kombination aus Zuschuss und Darlehen umzustellen. So könnten die Leistungen, die zur Übernahme der Teilnahmekosten an der Berufsaus- oder Weiterbildung gewährt werden, zur Hälfte als Zuschuss und zur anderen Hälfte als Darlehen erbracht werden. Bei einer erfolgreichen beruflichen Eingliederung sollte eine Rückzahlung der Darlehen für die Nutznießer der Maßnahmen nicht nur möglich, sondern auch zumutbar sein. Durch die Rückzahlung von Darlehen könnte in den kommenden Jahren die Refinanzierung eines Teils der Eingliederungshilfen gewährleistet werden, wodurch der Bundeshaushalt entsprechend entlastet würde.

#### **2.4.2 Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose**

Die Bundesanstalt für Arbeit fördert im Rahmen von Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber die Einstellung von Langzeitarbeitslosen<sup>201</sup> in Beschäftigungsverhältnisse<sup>202</sup>. Voraussetzung für die Lohnkostenzuschüsse ist, dass der Arbeitgeber einen Arbeitnehmer, der unmittelbar vor der Einstellung ein Jahr oder länger beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet war, in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden einstellt. Der Lohnkostenzuschuss wird für zwölf Monate geleistet, wobei die Höhe davon abhängt, wie lange der eingestellte Arbeitnehmer zuvor arbeitslos war<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> Siehe oben S. .

<sup>201</sup> Gemäß § 18 SGB III gilt eine mindestens ein Jahr arbeitslose Person als langzeitarbeitslos.

<sup>202</sup> Bis zum Jahr 2001 waren Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung die Rechtsgrundlage zur Durchführung der Aktion „Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose 1999-2001“; vgl. Bundesanzeiger vom 17. Dezember 1998, S. 17.818. Seit Jahresbeginn 2002 wurden die bestehenden unterschiedlichen Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Eingliederung Arbeitsloser vereinheitlicht. Die Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose, die Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen und die Lohnkostenzuschüsse für Jugendliche im Rahmen des Jugendsofortprogramms sind seitdem in das Förderinstrument der Eingliederungszuschüsse integriert; vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Das ändert sich zum 1. Januar 2002 im Arbeitsförderungsrecht, Pressemitteilung vom 10.12.2001, im Internet, <http://www.bma.de>.

<sup>203</sup> Der Zuschuss beträgt bei Beschäftigung eines Arbeitnehmers, der drei Jahre oder länger arbeitslos war, in den ersten sechs Monaten bis zu 80 vH, in den zweiten sechs Monaten bis zu 60 vH des tariflichen oder, soweit eine tarifliche Regelung nicht besteht, des im Beruf ortsüblichen Arbeitsentgelts zu Beginn des Arbeitsverhältnisses. Bei einer Person, die zwei bis unter drei Jahre arbeitslos war, liegt der Zuschuss in den ersten sechs Monaten bei bis zu 70 vH, in den zweiten sechs Monaten bei bis zu 50 vH und bei vorheriger

Das Bundesarbeitsministerium rechtfertigt die Förderung damit, dass die Einstellung der Langzeitarbeitslosen ohne die Zuschüsse an die Arbeitgeber nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt zu Stande gekommen wäre. Zudem seien seit Einführung des Bundesprogramms im Jahr 1989 „sehr gute Erfahrungen“ gemacht worden<sup>204</sup>. Diese Aussage bezüglich des Programmserfolges muss jedoch in Frage gestellt werden, so lange keine verlässliche Evaluierung vorgenommen worden ist. Allerdings erscheint das Programm günstiger als andere Maßnahmen (wie zum Beispiel Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen<sup>205</sup>), da eine Subventionierung von regulärer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt erfolgt.

Bundesweit wurden im Juli 2002 31.531 Langzeitarbeitslose unterstützt. Im Jahr 2001 lag die Zahl der Geförderten im Durchschnitt bei 33.495<sup>206</sup>. Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit betrugen 333,16 Millionen €<sup>207</sup>. Für das Jahr 2002 sind 380 Millionen € veranschlagt<sup>208</sup>. Ursprünglich war die Finanzierung des Programms aus Bundesmitteln erfolgt. Seit Beginn des Jahres 2001 wird sie jedoch von der Bundesanstalt für Arbeit und damit aus Beiträgen der Versicherungsgemeinschaft getragen<sup>209</sup>.

Die Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose sind spezielle Zuwendungen aus dem Topf der Arbeitslosenversicherung, die anderen Versicherten nicht zugänglich sind. Diejenigen Langzeitarbeitslosen, die in ein Beschäftigungsverhältnis aufgenommen werden, haben besonderen Nutzen aus den Lohnkostenzuschüssen, ohne dass sie dafür zusätzliche Beiträge entrichtet haben. Weil dies nicht dem Versicherungsprinzip entspricht, kann hier ebenfalls von versicherungsfremden Leistungen der Arbeitslosenversicherung gesprochen werden<sup>210</sup>.

---

ein- bis unter zweijähriger Arbeitslosigkeit beträgt der Zuschuss in den ersten sechs Monaten bis zu 60 vH, in den zweiten sechs Monaten bis zu 40 vH der obengenannten Bezugsgröße.

<sup>204</sup> Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* (Hrsg.), Übersicht über das Sozialrecht (Fn 38), S. 45.

<sup>205</sup> Siehe dazu unten S. .

<sup>206</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, 140 Eckwerte des Arbeitsmarktes, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>207</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 40, Originalbetrag in DM.

<sup>208</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Haushaltsplan 2002, S. 5.

<sup>209</sup> Die Streichung des Langzeitarbeitslosenprogramms aus dem Bundeshaushalt wurde im Zuge des Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz zum 1.1.2001 (BGBl I 2000, S. 1.971 (1.972)) vorgenommen; siehe Art.1 Nr.19 Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz.

<sup>210</sup> Vgl. auch oben S. ff. Nach Vorschlägen im Hartz-Bericht sollen künftig auch Beschäftigungshilfen bzw. Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber für die Einstellung von 55-jährigen oder älteren Arbeitslosen gewährt werden. Die Hilfen sollen so ausgestaltet werden, dass Arbeitgebern der Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung erlassen werden kann. Dies käme Sonderleistungen in Form eines Beitragsverzichts an eine Gruppe von Versicherten gleich, die dafür keine zusätzlichen Beiträge entrichtet hat. Diese Sonderleistungen wären deshalb auch als versicherungsfremde Leistungen einzuordnen. Vgl. Bericht der *Hartz-Kommission*, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Fn 77), S. 26 und S. 120. Vgl. auch Antrag der *Bundestagsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Neue Beschäftigung-schnelle

Deshalb sollte zu ihrer Finanzierung auch nicht die Versichertengemeinschaft herangezogen werden. Vielmehr lässt sich die Förderung der Sondergruppe der Langzeitarbeitslosen als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe betrachten. Die Finanzierung der zusätzlichen Leistungen sollte deshalb aus allgemeinen Steuermitteln vorgenommen werden, wie dies in sachgerechter Weise bereits im Jahr 2000 geschah<sup>211</sup>. Bei einer Erstattung der Ausgaben aus dem Bundeshaushalt wird die Bundesanstalt für Arbeit entsprechend entlastet und zusätzlicher Raum zur Senkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung geschaffen. Auf der Grundlage des Wertes des Jahres 2001 beläuft sich das Entlastungspotenzial auf 333 Millionen €<sup>212</sup>.

Darüber hinaus sollten die Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose unbedingt auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Dabei ist insbesondere eine Prüfung mit einer Vergleichsgruppe, für die keine Lohnkostenzuschüsse gewährt wird, vorzunehmen<sup>213</sup>. Sollte sich der vom Bundesarbeitsministerium behauptete Erfolg des Programms nicht bestätigen, sollte eine Einschränkung der Leistungen vorgenommen werden. Auf jeden Fall sollten aber die Leistungen in ihrer Höhe begrenzt werden. Diese Notwendigkeit ergibt sich auch aus einer aktuellen Verordnung der EU-Kommission, wonach der Staat in einem Zeitraum von maximal einem Jahr höchstens bis zu 50 vH der Lohnkosten<sup>214</sup> für Langzeitarbeitslose, gering qualifizierte Arbeitskräfte, ältere Erwerbslose und andere Problemgruppen übernehmen darf<sup>215</sup>.

### **2.4.3 Subventionierung des Vorruhestandes (Altersteilzeit)**

Das Altersteilzeitgesetz 1996<sup>216</sup> ermöglicht bei Arbeitnehmern ab Vollendung des 55. Lebensjahrs die Halbierung der Arbeitszeit. Die künftige, geminderte Arbeitszeit muss dabei die Hälfte der ermittelten bisherigen wöchentlichen Arbeitszeit umfassen. Abweichungen

---

Vermittlung-erstklassiger Service, Reformvorschläge der Hartz-Kommission unverzüglich umsetzen (Fn 58), S. 9.

<sup>211</sup> Siehe bereits im vorangegangenen Absatz.

<sup>212</sup> Siehe oben S. .

<sup>213</sup> Vgl. dazu oben S. die Ausführungen und Literaturhinweise beim Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.

<sup>214</sup> Zu den derzeit geltenden Zuschusssätzen siehe Fn 203.

<sup>215</sup> Vgl. Handelsblatt vom 7.11.2002, Monti deckelt die Lohnsubventionen.

<sup>216</sup> Rechtsgrundlage: Altersteilzeitgesetz (AtG) vom 23.7.1996 (BGBl 1996 I S. 1.078) geändert durch das 4. Euro-Einführungsgesetz vom 21.12.2000 (BGBl I 2000, S. 1983 (2012)); siehe Art. 43 und 44 dieses

nach oben oder unten sind unzulässig und schließen eine Förderung aus. Nach Halbierung der Arbeitszeit muss allerdings noch eine *mehr* als geringfügige Beschäftigung vorliegen. Das Arbeitsentgelt muss also regelmäßig mehr als 325 € monatlich betragen. Durch Halbierung der Arbeitszeit würde der Arbeitnehmer nur noch die Hälfte seines bisherigen Arbeitsentgelts erzielen. Um dies zu vermeiden, beinhaltet das Modell der Altersteilzeit verschiedene Regelungen zur Verbesserung der Einkommenssituation des Arbeitnehmers. Die Halbierung der Arbeitszeit kann dadurch erfolgen, dass von Beginn der Altersteilzeit an nur noch halbtags gearbeitet wird oder dass der Arbeitnehmer für die Hälfte des bis zum erstmöglichen Rentenbeginn verbleibenden Zeitraumes vollzeitbeschäftigt bleibt und anschließend bei fortlaufender Entlohnung freigestellt wird<sup>217</sup>.

Die Gewährung und der Bezug der Einkommenszuschüsse ist an verschiedene betriebsbezogene Voraussetzungen geknüpft. Auf der Grundlage arbeitsvertraglicher Regelungen (Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung oder Einzelarbeitsvertrag) soll die finanzielle Lage des altersteilzeitarbeitenden Arbeitnehmers verbessert werden. Der Arbeitgeber ist dementsprechend dazu verpflichtet, den Bruttolohn für die Altersteilzeitarbeit um 20 vH, mindestens aber auf 70 vH des Nettoarbeitsentgelts bei Vollzeit aufzustocken und zusätzlich auch die Beiträge zur Rentenversicherung abzuführen, bis diese dem Beitrag bei einem Einkommen von 90 vH des Vollzeiteinkommens entsprechen. Der Aufstockungsbetrag für den Arbeitnehmer selbst ist einkommensteuer- und sozialversicherungsfrei und erhöht somit das Teilzeitarbeitsentgelt ungeschmälert in voller Höhe. Die Mindestmehraufwendungen gegenüber der halbierten Entgelt- und Beitragszahlung werden dem Arbeitgeber von der Bundesanstalt für Arbeit erstattet, wenn er als weitere Voraussetzung den freiwerdenden Arbeitsplatz<sup>218</sup> mit einem Arbeitslosen besetzt oder einen Auszubildenden nach Abschluss der Ausbildung dauerhaft für einen Zeitraum von mindestens vier Jahren übernimmt bzw. einstellt<sup>219</sup>.

---

Gesetzes. Man beachte die Verbindung zu § 237 SGB VI (Gesetzliche Rentenversicherung), der die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit regelt.

<sup>217</sup> Dieses so genannte Blockmodell wird in 87 vH der Fälle gewählt, vgl. *Institut der deutschen Wirtschaft*, iwD Nr. 2 vom 10. Januar 2002, S. 7.

<sup>218</sup> Erleichterungen hinsichtlich der Erfüllung der Wiederbesetzungspflicht gelten für Arbeitgeber, die in der Regel nicht mehr als 50 Arbeitnehmer beschäftigen. So muss in diesen so genannten Kleinunternehmen zwar ein neuer Arbeitnehmer eingestellt werden, jedoch nicht zwingend auf dem durch Altersteilzeit freiwerdenden Arbeitsplatz.

<sup>219</sup> Vgl. hier zur Altersteilzeit generell: *K. Seidelmann*, Über Altersteilzeitarbeit in die vorgezogene Altersrente, in: *Neue Wirtschafts-Briefe (NWB)* Nr. 36 vom 3.9.2001, S. 3.005-3.018.

Neben dieser in Form von direkten Zuschüssen von der Bundesanstalt für Arbeit getragenen Umverteilung zu Gunsten der Arbeitnehmer in Altersteilzeit, ergeben sich durch die Umwandlung abgabenpflichtiger Lohnbestandteile in nicht abgabenpflichtige, Steuermindereinnahmen im Staatshaushalt. Auf Grund der halbierten Einkommen wegen der halbierten Arbeitszeit kommt es zu Beitragsausfällen in der Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung. Dem stehen aber unveränderte Leistungsverpflichtungen in Krankheits- und Pflegefällen gegenüber. Die Beitragsausfälle werden durch die Sozialversicherungsfreiheit des Aufstockungsbetrages beim Bruttolohn noch vergrößert.

Seit Inkrafttreten des Altersteilzeitgesetzes am 1. August 1996 hat das Interesse bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern ständig zugenommen. Dies spiegelt sich in einer gestiegenen Ausgabenentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit wider. So lagen im Jahr 2000 die Ausgaben für das Altersteilzeitprogramm bei 270 Millionen €<sup>220</sup>. Im Jahr 2001 wurden 510 Millionen €<sup>221</sup> aufgewendet und für das Jahr 2002 sind 620 Millionen € veranschlagt<sup>222</sup>.

Auch die Maßnahmen zur Förderung der Altersteilzeit lassen sich unter die versicherungsfremden Leistungen einordnen. Durch diese kommen nämlich einer Gruppe von Versicherten, deren Arbeitgeber zur Mitwirkung bei den Bezugsvoraussetzungen bereit sind, besondere Zuwendungen aus dem Topf der Arbeitslosenversicherung zu Gute. Sie sorgen dafür, dass die Empfänger trotz Halbierung ihrer Arbeitszeit mehr als die Hälfte ihres Einkommens und Zuzahlungen zur Rentenversicherung erhalten. Für diese zusätzlichen Leistungen haben die Begünstigten keine zusätzlichen Beiträge entrichtet, so dass dem Versicherungsprinzip offensichtlich zuwider gehandelt wird<sup>223</sup>. Als versicherungsfremd sind die Altersteilzeitregelungen ferner auch deshalb zu bewerten, weil sie vor allem als Instrument zur Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungslage dienen sollen und somit über den Versicherungsbereich hinaus gesamtstaatliche Ziele verfolgen.

Gegen diesen Befund lässt sich nicht einwenden, durch die Altersteilzeitregelungen würden der Arbeitslosenversicherung und somit der Versichertengemeinschaft letztlich keine Höherbelastungen auferlegt, sondern sogar Entlastungen zu Teil. Denn diese Rechnung würde

---

<sup>220</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2000, S. 60 f., Originalbetrag in DM.

<sup>221</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 46, Originalbetrag in DM. Die Anzahl der Personen in Altersteilzeit lag am 31.12.2000 bei 43.300. Am 31.12.2001 wurden 58.500 Personen entsprechend gefördert, vgl. ebenda.

<sup>222</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Haushaltsplan 2002, S. 5.

<sup>223</sup> Vgl. auch oben S. ff.

nur dann aufgehen, wenn den beträchtlichen Aufwendungen für die Förderung der Altersteilzeit darüber hinausgehende Beitragsmehreinnahmen aus Neueinstellungen gegenüberstehen würden. Es fehlt jedoch an Nachweisen dafür, dass die Altersteilzeitregelungen die Unternehmen veranlassen, ihre Belegschaftszahl aufrecht zu erhalten oder sogar aufzustocken. Die Unternehmen werden durch die Altersteilzeitregelungen nicht daran gehindert, bei Arbeitnehmern, die aus anderen Gründen ausscheiden<sup>224</sup>, vermehrt auf Neueinstellungen zu verzichten<sup>225</sup>. Die Förderregelungen ermöglichen es Unternehmen, mit Hilfe von Beiträgen der Versichertengemeinschaft ihre Belegschaft beschleunigt zu verjüngen und zugleich zu verschlanken. Frühere Erfahrungen mit ähnlichen Regelungen<sup>226</sup> „und die Hinweise aus den großen Unternehmen, die das Altersteilzeitmodell anwenden, lassen erwarten, dass mit diesem Förderkonzept per Saldo Arbeitsplätze abgebaut werden und sich die Arbeitslosigkeit verschärft“<sup>227</sup>.

Auf Grund ihres versicherungsfremden Charakters sollte die Förderung der Altersteilzeit keinesfalls aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Dadurch ließe sich auch ein zusätzlicher Spielraum für die notwendige Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung gewinnen, der auf Basis des Ausgabenvolumens für Altersteilzeitmaßnahmen im Jahre 2001 mit 510 Millionen € durchaus beachtlich ist.

Gegen eine bloße Umfinanzierung der Förderung der Altersteilzeit aus allgemeinen Steuermitteln (anstatt aus Beitragsmitteln) sprechen indes die bereits angeführten Zweifel an der beschäftigungspolitischen Eignung dieser Regelungen und ihr unverhältnismäßig hoher Aufwand, der nicht nur in der Arbeitslosenversicherung anfällt, sondern auch Mindereinnahmen in der Kranken- und Pflegeversicherung und im Staatshaushalt einschließt. Die Förderung der Altersteilzeit sollte aus diesen Gründen künftig sogar auslaufen. Dies empfiehlt sich auch deshalb, weil eine Politik weiterer Frühverrentung den demographisch bedingten Herausforderungen der Zukunft direkt zuwiderläuft. Vor allem die anhaltenden

---

<sup>224</sup> Zu nennen sind zum Beispiel Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die aus Altersgründen regulär (das heißt nicht vorzeitig) oder aus familien- oder berufsbedingten Gründen ausscheiden oder die Arbeitsstelle wechseln.

<sup>225</sup> Der Arbeitslosenversicherung fehlen dann sogar Beitragseinnahmen, die ohne Altersteilzeit angefallen wären, andererseits muss sie die Mehrausgaben in Folge der Altersteilzeit erbringen.

<sup>226</sup> Vor der Förderung der Altersteilzeit gab es die so genannte Vorruhestandsregelung in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

<sup>227</sup> *J. Eekhoff/D.F. Milleker*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen (Fn 75), S. 51.

Finanzierungsprobleme der Gesetzlichen Rentenversicherung machen es unumgänglich, die Lebensarbeitszeit nicht weiter zu verkürzen, sondern schrittweise zu verlängern<sup>228</sup>.

## 2.5 Leistungen zur beruflichen Weiterbildung und Arbeitsbeschaffung

### 2.5.1 Förderung der beruflichen Weiterbildung

Arbeitnehmer können bei Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung durch *Übernahme der Weiterbildungskosten* und durch *Unterhaltsgeld* gefördert werden. Die Weiterbildung muss notwendig sein, um Teilnehmer „bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern“, oder um eine „drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden“. Personen, bei denen „wegen fehlendem Berufsabschluss die Notwendigkeit der Weiterbildung anerkannt ist“, können ebenfalls eine finanzielle Unterstützung erhalten. Die Förderung kommt nur Personen zu Gute, die zuvor in der Arbeitslosenversicherung versichert waren und die Vorbeschäftigungszeit von mindestens zwölf Monaten in den letzten drei Jahren in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis erfüllt haben. Eine weitere Voraussetzung ist, dass die Maßnahme bezüglich der Arbeitsmarktlage zweckmäßig und angemessen sein muss<sup>229</sup>.

Für die Dauer der Weiterbildung können die Teilnehmer *Unterhaltsgeld* beziehen, wenn sie die allgemeinen Fördervoraussetzungen für die Förderung der beruflichen Weiterbildung einschließlich der Vorbeschäftigungszeit erfüllen<sup>230</sup>. Die Bemessung erfolgt dabei wie beim Arbeitslosengeld, allerdings mit dem Unterschied, dass eine großzügigere Regelung bezüglich der Anrechnung eines Hinzuverdienstes besteht<sup>231</sup>. Personen, die im Anschluss an eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme, bei der sie Unterhaltsgeld bezogen haben, keinen festen Arbeitsplatz finden, sondern (wieder) arbeitslos werden, erhalten entweder Arbeitslosengeld oder, wenn sie keinen Arbeitslosengeldanspruch geltend machen können, für bis zu drei

---

<sup>228</sup> Vgl. dazu ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung (Fn 5), S. 27 ff. Ein weiteres Argument für die Anhebung der gesetzlichen Altersgrenze ergibt sich aus der Tatsache, dass es durch den allgemeinen gesundheitlichen Fortschritt auch zu einer Verlängerung der Phase der Arbeitsfähigkeit kommt. Vgl. dazu Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation, Bundestagsdrucksache 14/5130, S. 176 f. und *B. Koller/H.-E. Plath*, Qualifikation und Qualifizierung älterer Arbeitnehmer, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 1/2000, S. 112-125, hier S. 117 f.

<sup>229</sup> Vgl. §§ 77 und 78 SGB III.

<sup>230</sup> Vgl. § 153 SGB III.

<sup>231</sup> Vgl. §§ 157-159 SGB III. Zur Bemessung beim Arbeitslosengeld siehe S.

Monate Anschlussunterhaltsgeld<sup>232</sup>. Neben der Gewährung von Unterhaltsgeld werden auch *Zuschüsse zu den Kosten der Weiterbildung geleistet*. Ersetzt werden die Kosten für Lehrgänge, für Fahrten, für auswärtige Unterbringung und für Kinderbetreuung<sup>233</sup>. Erfüllt eine Person die erforderliche Vorbeschäftigungszeit nicht, so werden nur die Weiterbildungskosten übernommen<sup>234</sup>.

Im Jahr 2001 wurden von der Bundesanstalt für Arbeit insgesamt 6,98 Milliarden € für Unterhaltsgeld, Anschlussunterhaltsgeld und für Zuschüsse zu Kosten der Weiterbildung ausgegeben. Davon fielen 40 vH der Ausgaben auf die neuen Länder<sup>235</sup>. Im Durchschnitt des Jahres 2001 wurden in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung 344.800 Personen gefördert<sup>236</sup>. Im Juli 2002 befanden sich bundesweit 314.975 Personen in einer beruflichen Weiterbildung oder einer Umschulung<sup>237</sup>.

Zu untersuchen ist, ob die Förderung der beruflichen Weiterbildung als versicherungsgemäße Leistung der Arbeitslosenversicherung anzusehen ist. Tritt eine arbeitslose Person in eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung oder Umschulung ein, so kann die Person an Stelle von Arbeitslosengeld Unterhaltsgeld beziehen, wenn die Voraussetzung einer zwölfmonatigen Vorbeschäftigungszeit mit entsprechender Beitragszahlung erfüllt ist. In diesem Fall wird dem Versicherungsprinzip offensichtlich entsprochen und das Unterhaltsgeld ist als versicherungsgemäße Leistung anzusehen. Tritt jedoch eine nur von Arbeitslosigkeit bedrohte Person in eine Maßnahme ein, so kann sie Unterhaltsgeld beziehen, ohne vorher tatsächlich arbeitslos zu sein und Arbeitslosengeld zu erhalten. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden jedoch insbesondere entrichtet, um im Versicherungsfall der Arbeitslosigkeit eine Absicherung zu bekommen. Werden wie hier Leistungen an nichtarbeitslose Personen gewährt, so wird das Versicherungsprinzip nicht streng eingehalten. Insoweit ließe sich die Zahlung von Unterhaltsgeld an nichtarbeitslose Personen als eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung einstufen. Hierfür würde auch

---

<sup>232</sup> Vgl. §§ 156 und 157 SGB III. Die Regelung lautet bis zu drei Monaten, weil im Falle eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld dieser Vorrang hat und beim Anspruch auf Anschlussunterhaltsgeld angerechnet wird.

<sup>233</sup> Vgl. §§ 81-85 SGB III.

<sup>234</sup> Vgl. § 80 SGB III.

<sup>235</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 35, Originalbetrag in DM. Für das Jahr 2002 wird nach Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit kein Sollwert der bundesweiten Ausgaben für die berufliche Weiterbildung vorgegeben. Vielmehr ist es Ermessenssache eines jeden Landesarbeitsamts, wie viel im Jahr 2002 ausgegeben wird. Im Haushaltsplan 2002 wurde lediglich der zur Verfügung stehende Gesamtbetrag für alle Ermessensleistungen angegeben, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Haushaltsplan 2002, S. 4.

<sup>236</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 36.

sprechen, dass das Kriterium „drohende Arbeitslosigkeit“ interpretationsfähig ist und einen Ermessensspielraum eröffnet. Auch die Zuschüsse zu den Kosten der Weiterbildung an nichtarbeitslose Personen ließen sich im Rahmen der angeführten Argumentation als versicherungsfremde Leistungen betrachten. Neuere Daten der Bundesanstalt für Arbeit weisen etwa 8 vH der Teilnehmer an Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen als zuvor nicht arbeitslos aus<sup>238</sup>. Geht man von dem für das Jahr 2001 angesetzten Gesamtbetrag für Unterhaltsgeld und Kosten der Weiterbildung aus, der bei 6,98 Milliarden € lag, so ließen sich die Ausgaben für den versicherungsfremden Teil auf etwa 560 Millionen € veranschlagen. Zu diesem Betrag sind noch andere versicherungsfremde Ausgaben hinzuzurechnen. Dies sind jene Ausgaben, die für arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen anfallen, welche die erforderliche Vorbeschäftigungszeit nicht erfüllt haben. Sie erhalten zwar kein Unterhaltsgeld, die Kosten für eine Weiterbildungsmaßnahme werden jedoch bezuschusst. Außerdem können Personen, die im Anschluss an eine Weiterbildungsmaßnahme arbeitslos sind und keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, für bis zu drei Monate Anschlussunterhaltsgeld erhalten. Diese Leistungen werden an Personen gewährt, die wegen Nichterfüllen der Vorbeschäftigungszeit entweder gar keine oder nur unzureichende Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben. Da dies dem Versicherungsprinzip widerspricht, liegen auch in diesen Fällen versicherungsfremde Leistungen vor.

Bei den Förderleistungen zur beruflichen Weiterbildung sollte aber nicht allein auf eine sachgerechte Finanzierung ihres versicherungsfremden Teils und eine entsprechende Entlastung der Bundesanstalt hingewiesen werden. Besonders wichtig ist, dass diese Fördermaßnahmen auf den Prüfstand gestellt werden. Auf Grund von wissenschaftlichen Untersuchungen, aber auch Erfahrungsberichten aus der Förderpraxis bestehen nämlich erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit und Effizienz der zahlreichen Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Untersuchungen für den Zeitraum 1994 bis 2000 zeigen, dass sich für die neuen Bundesländer keine eindeutige Verbesserung der Beschäftigungschancen in Folge der Maßnahmen nachweisen lässt. Für die alten Bundesländer ergeben sich durch Weiterbildungsprogramme eher *negative Effekte* auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer<sup>239</sup>. Eine laufende Untersuchung des Bundesrechnungshofes scheint nach einem

---

<sup>237</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Referat IIIb3, Arbeitsmarkt in Zahlen, Förderung der beruflichen Weiterbildung, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>238</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Referat IIIb3, Arbeitsmarkt in Zahlen, Förderung der beruflichen Weiterbildung, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>239</sup> Vgl. *B. Fitzenberger/St. Speckesser*, Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr. 3/2000, S. 357-

ersten Zwischenbericht aufzudecken, dass weit weniger Arbeitslose nach einer Weiterbildung eine neue Beschäftigung finden, als von den Arbeitsämtern angegeben. Nach dem internen Bericht hat nur jeder dritte Teilnehmer einer Bildungsmaßnahme nach Ende der Maßnahme eine Arbeit aufgenommen. Weiter sei vom Rechnungshof vor allem die Beliebigkeit kritisiert worden, mit der die Maßnahmen vergeben würden, was mit dazu beitrage, dass es eine massive Verschwendung von Beitragsgeldern gebe<sup>240</sup>.

Berichte aus der Praxis machen deutlich, dass ein ineffizienter Mitteleinsatz häufig durch mangelhafte Ausrichtung auf spezielle Anforderungen in den Betrieben bedingt ist. Maßnahmen stehen oft „in keiner Beziehung zu einer späteren Berufstätigkeit“<sup>241</sup>. Dies ist vor allem bei einfachen Tätigkeiten, bei denen es gerade hauptsächlich um eine Einarbeitung direkt vor Ort in einem Betrieb geht, ein erheblicher Nachteil<sup>242</sup>. Wie Beispiele aus der Praxis zeigen, entsprechen Maßnahmen oft nur unzureichend einer qualitativ guten Weiterbildung, weil bestimmte Arbeitsmittel innerhalb der Kurse fehlen oder auch Wissen vermittelt wird, das schlicht veraltet ist<sup>243</sup>. Zu erkennen ist auch, dass viele Programme einfach nur unsinnig sind<sup>244</sup>.

---

370, hier S. 363-366. Ebenso *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2000/01 (Fn 1), Kasten 2, S. 85 f. Zweifel an der Effizienz der Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung wurden auch schon in den Mitteilungen des *Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung* 1987, S. 129 ff., zitiert im Gutachten des *Bundesrechnungshofes* für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 15.9.1988, Anlage 1, S. 5, angemeldet.

<sup>240</sup> Zu den Hinweisen aus dem Rechnungshofbericht über Qualitätsmängel bei der beruflichen Weiterbildung vgl. Handelsblatt vom 12.7.2002, Bundesanstalt für Arbeit droht neuer Skandal; ebenda, Weiterbildung ohne Kontrolle.

<sup>241</sup> So eine ehemalige Dozentin von Weiterbildungsmaßnahmen aus den neuen Bundesländern. Weiter waren „die Teilnehmergruppen so heterogen, dass ein vernünftiges Unterrichten nicht möglich war, denn die Kurse wurden wahllos aufgefüllt, damit sie durchgeführt werden konnten. Es gab keine didaktischen Konzepte und Lernziele. Es finden keine Leistungskontrollen und seitens der Arbeitsämter keine Qualitätskontrollen statt. Seitens der Leitung der so genannten Fortbildungsakademie wurde kein Interesse an einer Verbesserung der Situation gezeigt“, vgl. *Bund der Steuerzahler*, (Dis-)qualifiziert durchs Arbeitsamt, in: *Der Steuerzahler* 5/2002, S. 106.

<sup>242</sup> So auch *J. Eekhoff/D.F. Milleker*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen (Fn 75), S. 58.

<sup>243</sup> So werden EDV-Kurse abgehalten, ohne dass Computer für ein anwendungsbezogenes Arbeiten vorhanden sind. Oder die in EDV-Kursen verteilten Unterlagen sind nicht auf dem Stand der aktuellen Entwicklung der Computerbranche, vgl. *Bund der Steuerzahler*, (Dis-)qualifiziert durchs Arbeitsamt (Fn 241), S. 106.

<sup>244</sup> Dies zeigen Berichte an den *Bund der Steuerzahler*. So wurden an einem Ort hunderte von Gabelstaplerfahrern ausgebildet, ohne zu überprüfen, ob der lokale Arbeitsmarkt sie braucht. Ein arbeitsloser deutscher Ingenieur wurde zur „Weiterbildung“ erst einmal in einen Deutschkurs geschickt, ehe er dann kaufmännisch unterrichtet wurde. Zu hören ist auch von perfekt Englischsprechenden Arbeitslosen, die zur Fortbildung in Englischkursen geschickt wurden, vgl. *Passauer Neue Presse* vom 22.1.2002, Studien: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben versagt. Einfach nur unsinnig sind auch folgende Beispiele für Weiterbildungsmaßnahmen: In Berlin wurden Arbeitssuchende im Rahmen einer Maßnahme zum Persönlichkeitstraining auf die Straße geschickt, um leere Konservendosen hinter sich herzuziehen. Weiter sollten sie fremden Leuten an die Nase fassen. Ziel dabei war es die Leute fit zu machen für Bewerbungsgespräche, vgl. *Bund der Steuerzahler*, (Dis-)qualifiziert durchs Arbeitsamt (Fn 241), S. 106.

Die zahlreichen Fördermaßnahmen sind im Hinblick auf ihre Inhalte und Durchführung gründlich zu durchforsten und notwendige Änderungen zügig zu ergreifen, um für Wirksamkeit und Effizienz der eingesetzten Mittel zu sorgen und die Aufwendungen zu verringern. In diese Richtung zielen auch jüngste Reformvorschläge des Bundesrechnungshofes. So sei eine inhaltliche Prüfung der Lehrinhalte und Unterrichtsmethoden der Qualifizierungsmaßnahmen unerlässlich. Der Bildungsbedarf der einzelnen Arbeitslosen müsse festgestellt werden. Auch die Kosten- und Erfolgskontrolle müsse wirksamer gestaltet werden. Außerdem solle für umfassenden Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern von Weiterbildungsmaßnahmen gesorgt werden. Der Rechnungshof schlägt vor, die Leistungsfähigkeit aller Träger in einem neutralen Zertifizierungsverfahren zu bewerten. Ferner sollten alle relevanten Daten zur Planung von Weiterbildungsmaßnahmen informationstechnisch aufgearbeitet werden. Das Projekt, das EDV-technisch möglich sei, werde seit Jahren verschleppt<sup>245</sup>. Mittels der notwendigen Änderungen lassen sich die Effizienz der beruflichen Weiterbildung verbessern, der gesamte Förderaufwand deutlich vermindern und damit zur Beitragsentlastung der Bundesanstalt sowie zur Entlastung des Bundeshaushalts<sup>246</sup> beitragen.

Zudem müssen das Eigeninteresse und die Eigenverantwortung der Geförderten für erfolgreiche Weiterbildungsmaßnahmen gestärkt werden. Dazu würde beitragen, die derzeitige Zuschussgewährung auf eine Kombination aus Zuschuss und Darlehen umzustellen. Würde man je zur Hälfte Zuschüsse und Darlehen zu den *Kosten der Weiterbildung* gewähren, so würde zum einen für die Geförderten ein Anreiz entstehen, solche Maßnahmen auszusuchen, die eine wirksame und schnelle Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt fördern, so dass möglichst bald wieder ein Arbeitseinkommen erzielt wird. Zum anderen würde insbesondere der Haushalt der Bundesanstalt und der Bundeshaushalt in kommenden Jahren ebenfalls weniger belastet, da durch die Darlehensrückflüsse eine Refinanzierung eines Teils der künftigen Zuschüsse ermöglicht würde. In Ergänzung dazu sollte das Anschlussunterhaltsgeld auf Grund seines versicherungsfremden Charakters<sup>247</sup>, komplett gestrichen werden<sup>248</sup>.

---

<sup>245</sup> Vgl. Handelsblatt vom 1.8.2002, Bildungsskandal beschäftigt jetzt Hartz.

<sup>246</sup> Dies tritt ein, wenn derjenige Teil der Weiterbildungsmaßnahmen, der als versicherungsfremd eingestuft werden kann (siehe oben S. ), durch einen Bundeszuschuss finanziert wird.

<sup>247</sup> Siehe oben S. .

<sup>248</sup> Die rot-grüne Koalition beabsichtigt unterdessen, die Streichung des Anschlussunterhaltsgeldes vorzunehmen, vgl. *Bundestagsfraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Fn 37), S. 24 und S. 67. Außerdem soll sich die maximale Bezugsdauer für Arbeitslosengeld künftig um so stärker verkürzen, je länger eine Person

### 2.5.2 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind zunächst darauf gerichtet, vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit befristete Arbeitsplätze auf dem so genannten zweiten Arbeitsmarkt<sup>249</sup> zu schaffen. Diese Arbeitsplätze entstehen daher nicht bei Unternehmen, die sich im marktwirtschaftlichen Wettbewerb befinden und ihre Arbeitskräfte in der Regel zu Bedingungen des ersten Arbeitsmarktes beschäftigen; die Arbeitsplätze werden vielmehr von Trägern von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wie zum Beispiel öffentlichen Institutionen oder gemeinnützigen privaten Unternehmen vergeben. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zielen zudem darauf ab, dass Arbeitslose beruflich stabilisiert und qualifiziert werden. Hauptziel der Maßnahmen ist letztlich, die Aussichten für eine dauerhafte Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt insgesamt zu verbessern<sup>250</sup>.

Die Bundesanstalt für Arbeit fördert Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit Zuschüssen und Darlehen, wenn diese für die Beschäftigung vom Arbeitsamt zugewiesener Arbeitnehmer sorgen. Der Träger ist dazu verpflichtet, die Maßnahmen an ein Wirtschaftsunternehmen im gewerblichen Bereich zu vergeben. Durch diese Regelung soll in erster Linie vermieden werden, dass Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen private Wirtschaftsunternehmen vom Markt verdrängen. In bestimmten Ausnahmefällen können jedoch auch Träger Maßnahmen in eigener Regie durchführen. Dies ist jedoch ausgeschlossen, wenn in dem jeweiligen Wirtschaftszweig bzw. der Region die Zahl der Arbeitnehmer, die sich in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen befinden im Vergleich zur Zahl der nicht geförderten Arbeitnehmer unverhältnismäßig hoch ist<sup>251</sup>.

Im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes wurden die für eine Förderung erforderlichen Kriterien des Vorliegens einer länger als zwölf Monate dauernden Arbeitslosigkeit (Langzeitarbeitslosigkeit) oder einer mindestens sechsmonatigen Arbeitslosigkeit innerhalb der letzten zwölf Monate vor der Zuweisung in eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme

---

Unterhaltsgeld in einer Weiterbildungsmaßnahme bezieht. Damit soll das Interesse der Arbeitslosen an einer zügigen und erfolgreichen Weiterbildung erhöht werden, vgl. ebenda S. 22, S. 24, S. 64 f. und S. 67 f.

<sup>249</sup> Zur Abgrenzung des zweiten Arbeitsmarktes vgl. S. , Fn 22.

<sup>250</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Merkblatt 9a, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen/Strukturanpassungsmaßnahmen), Stand März 2002, S. 4.

<sup>251</sup> Zu diesem Abschnitt vgl. §§ 260-262 SGB III.

abgeschafft. Der Eintritt in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist damit auch für andere Arbeitslose ermöglicht worden, wenn sie allein durch eine Förderung in einer Arbeits- oder Strukturanpassungsmaßnahme eine Beschäftigung aufnehmen können<sup>252</sup>. Dieses Kriterium lässt erkennen, dass es in der Praxis für einen breiten Personenkreis anwendbar ist und damit subventionierte staatliche Beschäftigungsmaßnahmen stark ausgeweitet werden können.

Die Höhe der Zuschüsse kann unter Umständen bis zu 100 vH des Arbeitsentgelts erreichen, das für vergleichbare, nicht geförderte Tätigkeiten gezahlt wird. Im Regelfall sollen allerdings 75 vH des Arbeitsentgelts nicht überschritten werden<sup>253</sup>. Darüber hinaus ist unter gewissen Voraussetzungen eine verstärkte Förderung mit zusätzlichen Zuschüssen und Darlehen bis zu 30 vH der Maßnahmekosten möglich<sup>254</sup>.

Die Regelförderungsdauer für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen liegt bei zwölf Monaten, wobei eine Verlängerung auf 24 Monate möglich ist. Eine weitere Ausdehnung auf 36 Monate kann erfolgen, wenn sich der Träger der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme verpflichtet, die Arbeitslosen anschließend selbst oder beim durchführenden Unternehmen fest anzustellen<sup>255</sup>. Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können mit Zuschüssen und Darlehen grundsätzlich nur dann gefördert werden, wenn die Arbeiten zusätzlich sind, im öffentlichen Interesse liegen und die Begründung von Arbeitsverhältnissen erfolgt<sup>256</sup>. Als zusätzlich gelten Arbeiten dann, wenn sie „sonst nicht oder erst später durchgeführt würden“. Das öffentliche Interesse ist gegeben, „wenn das Ergebnis der Allgemeinheit dient“. Bei erwerbswirtschaftlichem Interesse, oder wenn freier Wettbewerb gestört würde, liegt nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit dagegen kein öffentliches Interesse vor<sup>257</sup>.

Durch das Job-AQTIV-Gesetz kam es zu einer Ergänzung der Voraussetzung, dass es sich im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen generell um *zusätzliche* Arbeiten am Arbeitsmarkt handeln muss. Die Arbeiten brauchen nunmehr dann nicht mehr zusätzlich zu sein, wenn sie an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden und der Träger die Mittel der Förderung bei der Auftragsvergabe zusätzlich zu den sonst eingesetzten Mitteln verwendet.

---

<sup>252</sup> Vgl. § 263 SGB III. Zur Änderung durch das Job-AQTIV-Gesetz vgl. BGBl. I vom 14.12.2001, S. 3.456, Randziffer 87.

<sup>253</sup> Vgl. §§ 264 und 416 SGB III.

<sup>254</sup> Vgl. § 266 SGB III.

<sup>255</sup> Vgl. § 267 SGB III.

<sup>256</sup> Vgl. § 260 SGB III.

<sup>257</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Merkblatt 9a, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen/Strukturanpassungsmaßnahmen, Stand März 2002, S. 7-8, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

Zudem bedarf es der Zustimmung des Verwaltungsausschusses des Arbeitsamtes<sup>258</sup>. Mit der Zusatzregelung wurde damit eine Ausweitung des Spielraums für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vorgenommen.

Im Juli 2002 wurden bundesweit 122.338 Personen im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert, wovon ein Anteil von 68 vH auf die neuen Bundesländer entfällt. Bei der Anzahl der geförderten Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist ein Rückgang zu erkennen. Der Durchschnitt des Jahres 2001 verringerte sich gegenüber dem Jahr 2000 um 18 vH auf 166.643 Personen<sup>259</sup>. Die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen lagen im Jahr 2001 bei 2,98 Milliarden €<sup>260</sup>, was einer Abnahme um 19 vH gegenüber dem Wert des Jahres 2000 entspricht. Im Jahr 2001 entfielen 71 vH der Ausgaben auf die neuen Bundesländer<sup>261</sup>.

Wie bereits erwähnt wurde<sup>262</sup>, war vor den Änderungen des Sozialgesetzbuches III durch das Job-AQTIV-Gesetz eine Voraussetzung für den Eintritt in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, dass eine mindestens sechs Monate dauernde Arbeitslosigkeit vorlag. Es bestand damit kein genereller, sondern ein begrenzter Förderanspruch, wodurch jene Arbeitslosen in den Genuss der Förderung kommen konnten, die diese besondere Voraussetzung erfüllt hatten. Diese Personen erhielten zusätzliche Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, ohne zusätzliche Beiträge entrichtet zu haben. Dadurch war ein Verstoß gegen das Versicherungsprinzip gegeben, so dass schon von daher Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als versicherungsfremd einzustufen waren. Durch das Job-AQTIV-Gesetz wurde nun der Spielraum für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erheblich erweitert, so dass auch Arbeitslose, die weniger als sechs Monate arbeitslos sind, Zugang zu einer Förderung erhalten<sup>263</sup>. Deshalb können Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus dem genannten Grund einer Privilegierung einer bestimmten Gruppe nicht mehr als versicherungsfremd bezeichnet werden.

---

<sup>258</sup> Die Änderung durch das Job-AQTIV-Gesetz findet sich im BGBl I 2001 (Fn 252), S. 3.456, Randziffer 84.

<sup>259</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>260</sup> Für das Jahr 2002 wird nach Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit kein Sollwert der bundesweiten Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vorgegeben. Vielmehr ist es Ermessenssache eines jeden Landesarbeitsamts, wie viel im Jahr 2002 ausgegeben wird. Im Haushaltsplan 2002 wurde lediglich der zur Verfügung stehende Gesamtbetrag für alle Ermessensleistungen angegeben, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Haushaltsplan 2002, S. 4.

<sup>261</sup> Im Jahr 2000 wurden 72 vH der Ausgaben in den neuen Bundesländern getätigt, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 37, Originalbeträge in DM.

<sup>262</sup> Siehe Ausführungen auf S. .

Dennoch besteht weiterhin Anlass, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu den versicherungsfremden Leistungen zu zählen. Die Diskussion über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zeigt nämlich, dass der Hauptzweck dieser Maßnahmen in der sozialen Stabilisierung der Gesellschaft gesehen wird<sup>264</sup>. Durch Beschäftigungsprogramme wird versucht, möglichst viele Arbeitslose wieder an Arbeit heranzuführen, die Folgewirkungen von hoher Arbeitslosigkeit sozial zu begrenzen und möglichen gesamtgesellschaftlichen Risiken von hohem Beschäftigungsmangel entgegenzuwirken<sup>265</sup>. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden damit über den eigentlichen individuellen Versicherungszweck der Arbeitslosenversicherung<sup>266</sup> hinaus insbesondere als ein Instrument der allgemeinen Sozial- und Gesellschaftspolitik eingesetzt. Von daher sind sie auch in erster Linie unter die versicherungsfremden Leistungen der Arbeitslosenversicherung einzuordnen<sup>267</sup>. Besonders deutlich ist der versicherungsfremde Charakter von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Ländern. Dort kam ihnen von Anfang an die gesamtstaatliche Funktion zu, die nachteiligen Auswirkungen hoher Arbeitslosigkeit in Folge des Transformationsprozesses von einer Zentralverwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft abzumildern und insbesondere sozialpolitisch zu flankieren. Diese Aufgabe haben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Ländern bei abnehmendem Gewicht der Problematik auch weiterhin.

Zahlreiche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, durch die speziell Berufsanfänger gefördert werden sollen, sind noch aus einem anderen Grund als versicherungsfremd einzustufen. Hierbei erhalten nämlich nichtversicherte Berufsanfänger Leistungen, ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet zu haben<sup>268</sup>. Da dies offensichtlich gegen das Versicherungsprinzip verstößt, handelt es sich bei solchen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an Nichtversicherte auch deshalb schon um versicherungsfremde Leistungen.

Als versicherungsfremde Leistungen fallen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht in die Finanzierungsverantwortung der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung, sondern sind

---

<sup>263</sup> Vgl. oben S. .

<sup>264</sup> Vgl. *B. Schultz*, Kostenvergleich ABM-Arbeitslosigkeit aus der Sicht öffentlicher Haushalte, in: *Wirtschaft im Wandel* Nr. 16/1997, hrsg. vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle, S. 18.

<sup>265</sup> Vgl. *A. Trube*, Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung: eine exemplarische Untersuchung, in: *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 189, Nürnberg, 1995.

<sup>266</sup> Das heißt Wiederbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt.

<sup>267</sup> Vgl. auch Antrag der *Bundestagsfraktion der FDP*, Versicherungsfremde Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung herausnehmen – Beiträge senken, Bundestagsdrucksache 14/7453, S. 1 f.

<sup>268</sup> Siehe Ausführungen in Kapitel 2.3.1, S. .

vielmehr aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. Grundsätzlich sollten sie deshalb der Bundesanstalt ebenfalls durch Zuschuss aus dem Bundeshaushalt erstattet werden. Das Gesamtvolumen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Höhe von etwa 3 Milliarden € im Jahr 2001 macht deutlich, dass sich dadurch ein weiterer beträchtlicher Spielraum für die notwendige Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung eröffnen ließe.

Eine bloße Umfinanzierung (von Beitragsmitteln auf einen Bundeszuschuss) würde allerdings gerade bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu kurz greifen. Bei diesen besteht nämlich verstärkter Anlass, an ihrer Zieleignung und Effizienz zu zweifeln und eine Rückführung der eingesetzten Mittel zu fordern. Die Kernfrage ist, ob durch den Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen das Hauptziel der Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt tatsächlich in ausreichendem Maße verwirklicht wird.

Die Bundesregierung verweist bei der Messung der Wirksamkeit der Maßnahmen auf die von der Bundesanstalt für Arbeit herausgegebenen Eingliederungsbilanzen eines Jahres. Der zentrale Indikator für die Messung der Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist dabei die *Verbleibsquote*. Sie ist definiert als das Verhältnis von Personen, die sechs Monate nach dem individuellen Austritt aus der Maßnahme nicht mehr arbeitslos gemeldet sind, zu der Gesamtzahl der Austritte aus der Maßnahme. Dieser Indikator erscheint allerdings zur Beurteilung von Maßnahmen nur wenig geeignet. So wird lediglich geprüft, ob sich die Betroffenen nach Abschluss einer Maßnahme wiederum arbeitslos melden. Es wird hingegen nicht untersucht, ob bei den anderen Personen tatsächlich ein Wechsel in ein Beschäftigungsverhältnis stattgefunden hat, oder ein Übergang in den vorzeitigen Ruhestand oder in die so genannte stille Reserve oder in andere Maßnahmen (zum Beispiel in eine Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahme) erfolgt ist.

Darüber hinaus wird bei dem Indikator nicht ermittelt, ob es zur angestrebten Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt oder wenigstens zu einer Verbesserung der Eingliederungschance in den ersten Arbeitsmarkt gekommen ist. Die diesbezügliche Zieleignung wird somit nicht überprüft und der erhoffte Zielerfolg nicht bewertet. Darüber hinaus wäre es vor allem unerlässlich, dass zur Beurteilung der Wirksamkeit einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme eine Vergleichsgruppe gebildet wird, die nicht an den Maßnahmen teilnimmt. Nur so kann

gemessen werden, ob sich eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht auch ohne die Maßnahme ergeben hätte und die Maßnahme deshalb entbehrlich gewesen wäre<sup>269</sup>.

Zieht man trotz ihrer Mängel die Verbleibsquote der Teilnehmer von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen heran, so zeigt sich zum Beispiel für die Jahre 2000 und 2001, dass in den alten Bundesländern im Durchschnitt 39 bzw. 41 vH und in den neuen Bundesländern 61 vH bzw. 62 vH der Teilnehmer sechs Monate danach wieder arbeitslos gemeldet waren<sup>270</sup>. Somit weist selbst der problematische Indikator Verbleibsquote eine hohe Rückfallquote der Teilnehmer in Arbeitslosigkeit aus und stellt damit die Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen deutlich in Frage. Diese Zweifel werden durch eine empirische Auswertung für die neuen Bundesländer über den Zeitraum von 1994 bis 1999 bekräftigt. In dieser Studie werden „allenfalls geringe“ Beschäftigungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ermittelt. Angesichts der Vielzahl der Maßnahmen und der hohen Ausgaben müssten sich jedoch signifikante positive Wirkungen auch bei eingeschränkter Datengrundlage deutlicher abzeichnen<sup>271</sup>.

Ein Kritikpunkt und zugleich eine Erklärung für die geringen Beschäftigungswirkungen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist die unzureichende Ausrichtung auf aktuelle Entwicklungen und den tatsächlichen Bedarf am Arbeitsmarkt. So werden Arbeitsplätze in wenig aussichtsreichen Sektoren gefördert. Allein 36 vH der Maßnahmen sind in Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, Erschließungs- und Baumaßnahmen angesiedelt; andererseits

---

<sup>269</sup> So auch der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2000/01 (Fn 1), S. 85 f. Nach Ansicht des Rates ist der Begriff der Verbleibsquote „ein irreführendes Erfolgskriterium für die Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen“. In der Literatur wird zudem auf die Problematik des „Teilnehmercreaming“ eingegangen, wodurch Verbleibsquoten geschönt werden können. So besteht für Arbeitsämter ein Anreiz, Personen mit vergleichsweise guten Arbeitsmarktchancen in Maßnahmen zu schicken, um möglichst positive Eingliederungsergebnisse zu erzielen; vgl. *B. Fitzenberger/R. Hujer*, Stand und Perspektiven der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Discussion Paper No. 02-13, Dezember 2001, S. 10. Dort wird verwiesen auf die Arbeiten von *D. Vollkommer*, Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik – Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen. IAB-Werkstattbericht, Nr. 5, 2000 und *M. Zängle*, Eingliederungsbilanzen in der Praxis. hiba, Durchblick Nr. 2, Berufliche Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft GmbH, 2000.

<sup>270</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Amtliche Nachrichten der BA-Verbleibsquoten 2000 und 2001, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>. Auch die Arbeitgeberverbände sehen bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die größte Diskrepanz zwischen Mitteleinsatz und Eingliederungserfolg unter den SGB III-Instrumenten, vgl. *Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA)*, Effizienz und Zielgenauigkeit der Arbeitsförderung erhöhen – Mitteleinsatz sparsam steuern“, Diskussionspapier, Februar 2000.

<sup>271</sup> Vgl. *B. Fitzenberger/St. Speckesser*, Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung* Nr. 3/2000, S. 357-370, hier S. 366-369; vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2000/01 (Fn 1), Randziffer 197, S. 126 f.

beziehen sich lediglich 8,3 vH der Maßnahmen auf Büro- und Verwaltungstätigkeiten<sup>272</sup>, wo gerade für qualifizierte Arbeitssuchende wohl eher reguläre Beschäftigungsmöglichkeiten zu erwarten sind. Es verwundert deshalb auch nicht, dass viele Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kaum geeignet sind, um Arbeitslose für eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erfolgreich vorzubereiten<sup>273</sup>.

Hinzu kommt, dass durch Anknüpfen an die bestehenden arbeitsvertraglichen und damit tariflichen Entgelte bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Eindruck erweckt wird, es handele sich um wettbewerbsfähige Beschäftigungsverhältnisse und das Entgelt sei leistungsgerecht<sup>274</sup>. Dadurch entstehen zu hohe Lohnerwartungen, die die Eingliederung der Personen in den ersten Arbeitsmarkt zusätzlich erschweren. Die Eingliederung wird außerdem auch dadurch negativ beeinträchtigt, dass durch Simulation von „Beschäftigung“ und Einkommen auf dem zweiten Arbeitsmarkt für eine Zeitdauer von bis zu zwei Jahren Mobilität und Bereitschaft zur Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt eingeschränkt werden. In die gleiche Richtung wirkt die Tatsache, dass durch die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld entstehen. Dadurch kann nach Ausscheiden aus der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme in jedem Fall wieder mit einer Absicherung gerechnet werden.

Die unzureichenden Beschäftigungswirkungen sind insbesondere auch dadurch bedingt, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen häufig reguläre Beschäftigung in der Privatwirtschaft verdrängen und die Zahl dauerhafter Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt sogar verringern<sup>275</sup>. Für Unternehmen besteht ein hoher Anreiz, reguläre Arbeitskräfte zu entlassen,

---

<sup>272</sup> Stand Juli 2002. Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>273</sup> Auf besonders große Missstände weisen Beispiele wie die folgenden hin: So musste ein arbeitsloser Ökonom für 1.500 € monatlich wochenlang auf einer stadtnahen Wiese die seltenen Trappen-Vögel beobachten. Andere ABM-Kräfte wurden angewiesen, Bücher über Friedrich den Großen abzuschreiben-von Hand und für den Papierkorb; oder sie wurden in Büros gesetzt mit der Maßgabe, nichts anzufassen. Andere wurden sogar dafür bezahlt Indianer zu spielen, vgl. Passauer Neue Presse vom 22.1.2002, Studien: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben versagt.

<sup>274</sup> Vgl. *Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände* (Hrsg.), Eckpunktepapier zur SGB III-Reform, Januar 2000, S. 8, im Internet, <http://www.bda-online.de>.

<sup>275</sup> Diese Fehlentwicklung ist auch bei *Schmidt* und *Zimmermann* ein zentraler Kritikpunkt an den öffentlich subventionierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, vgl. *Ch. Schmidt/K. Zimmermann u.a.*, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik (Fn 161), S. 109-111 und S. 113-116; vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2000/01 (Fn 1), Randziffer 316, S. 178. Die Benchmarking-Gruppe spricht ebenfalls von „nicht unerheblichen Verdrängungseffekten“ bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, weil die Maßnahmen Tätigkeiten umfassten, die ansonsten auch von Beschäftigten im ers-ten Arbeitsmarkt erbracht würden, vgl. *W. Eichhorst/St. Profit/E. Thode*, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung (Fn 55), S. 196 f.

um sie im Rahmen von subventionierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch andere Kräfte zu ersetzen oder sie selbst wieder befristet einzustellen. Dadurch können Unternehmen einen Großteil ihrer Lohnkosten zu Lasten der Beitragszahler einsparen. Dieser Vorgang findet speziell im kommunalen Bereich statt. Dort wird bei öffentlich ausgeschriebenen Bauvorhaben die Auftragsvergabe häufig an die Voraussetzung einer Beschäftigung von ABM-Kräften gebunden. Aus diesem Grund halten Unternehmen die fest angestellte Stammbesetzung möglichst klein. Bei Zufriedenheit mit einem ABM-Beschäftigten kommt es bestenfalls zu einer erneuten Anforderung des Arbeitnehmers beim Arbeitsamt, aber nicht zur Schaffung eines dauerhaften Arbeitsverhältnisses. Es ist zu beobachten, dass Unternehmen bei ihrer Kostenerstellung mit den subventionierten Arbeitskräften kalkulieren, um dann mit niedrigen Preisen die Ausschreibung von Aufträgen zu gewinnen. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen zu Ungunsten solcher Betriebe, die auf möglichst viele dauerhafte Arbeitsplätze setzen<sup>276</sup>.

In Wissenschaft und Praxis besteht weitgehende Übereinstimmung darin, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beim Vergleich direkter staatlicher Eingriffe in den Arbeitsmarkt bezüglich ihrer Leistungsfähigkeit bei weitem am schlechtesten abschneiden<sup>277</sup>. Auf Grund der angeführten gravierenden Mängel, ist ein zügiger Abbau der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dringend erforderlich. In den alten Bundesländern sollten sie komplett gestrichen und in den neuen Bundesländern stark reduziert werden<sup>278</sup>. Auf

---

<sup>276</sup> Vgl. Handelsblatt vom 6.8.2001, Das ABM-Bad. Beispielhaft für die Verdrängung privater Unternehmen vom Markt bzw. das Erschweren des Marktzutritts ist der Bereich des Garten- und Landschaftsbaus in Ostdeutschland; vgl. *B. Schultz*, Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen durch Beschäftigungsprogramme am Beispiel des Garten- und Landschaftsbaus in Ostdeutschland, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle, *Wirtschaft im Wandel* 3/1996, S. 12-19.

<sup>277</sup> Negative Erfahrungen aus der Praxis wurden bereits angeführt. Zum wissenschaftlichen Meinungsstand siehe zum Beispiel *Ch. Schmidt/K. Zimmermann u.a.*, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik (Fn 161), S. 113. Zur Feststellung, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen „am wenigsten geeignet“ sind, die Teilnehmer wieder in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern siehe auch *J. Eekhoff/D.F. Milleker*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen (Fn 75), S. 12. Die Benchmarking-Gruppe ordnet Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ebenso als „am wenigsten erfolgversprechend“ ein. „Sie sind äußerst kostenintensiv und bringen nur geringe Übergangsraten in dauerhafte, nicht geförderte Beschäftigung hervor. Im ersten Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikationen werden bei den meisten herkömmlichen ABM kaum vermittelt.“ Außerdem würden bei ABM „die eigenständigen Suchaktivitäten der Arbeitslosen sehr stark eingeschränkt.“ Vgl. *W. Eichhorst/St. Profit/E. Thode*, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung (Fn 55), S. 222 f.

<sup>278</sup> Vgl. dazu auch die Reformvorschläge des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit *Gerster*: „Im Westen macht ABM keinen Sinn mehr. Im Osten müssen die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen überprüft und nach besseren Instrumenten gesucht werden.“, in: *Die Welt* vom 14.3.2002, Im Westen macht ABM keinen Sinn mehr – Gerster fordert klare Reformen für Arbeitsmarkt. Für eine Streichung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen plädiert der baden-württembergische Wirtschaftsminister *Döring*, in: Handelsblatt vom 25.3.2002, Arbeitsbeschaffung schadet mehr, als sie nutzt. Eine deutliche Einschränkung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen fordert der Antrag der *Bundestagsfraktion der FDP*, Für eine wirksame und effiziente Arbeitsmarktpolitik, Bundestagsdrucksache 14/6621, S. 7 f.

Grundlage der Daten für das Jahr 2001 ließe sich dann für die alten Bundesländer das Einsparpotenzial bei der Bundesanstalt für Arbeit auf einen (Netto-) Betrag von mindestens 717 Millionen € schätzen und bezüglich der neuen Bundesländer könnte das Einsparvolumen bei einer hälftigen Reduzierung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf einen (Netto-) Betrag von mindestens 894 Millionen € veranschlagt werden. Der erforderliche Bundeszuschuss zur Finanzierung der verbleibenden Maßnahmen in den neuen Bundesländern wäre zunächst auf 1,06 Milliarden € anzusetzen.

Das Einsparpotenzial bei der Bundesanstalt für Arbeit ergibt sich durch Saldierung der Minderausgaben in Folge Streichung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) mit den Mehrausgaben für Arbeitslosengeld für die von der ABM-Streichung betroffenen Personen. Auf Basis der Zahlen des Jahres 2001 belaufen sich in den alten Bundesländern die Minderausgaben aus der vorgeschlagenen kompletten ABM-Streichung auf 860 Millionen €<sup>279</sup>. Würden *alle* 49.993 Personen, die in den alten Bundesländern durch die empfohlene komplette ABM-Streichung betroffen sind<sup>280</sup> Arbeitslosengeld erhalten, so wären die Mehrausgaben für Arbeitslosengeld mit rund 714 Millionen € pro Jahr zu veranschlagen<sup>281</sup>. Der (Netto-) Einsparbetrag in den alten Bundesländern würde dann 146 (860-714) Millionen € betragen. In den neuen Bundesländern ergeben sich durch die vorgeschlagene hälftige ABM-Streichung Minderausgaben in Höhe von 1.060 Millionen €<sup>282</sup>. Würden auch hier *alle* 58.325 Personen, die durch die hälftige ABM-Streichung aus der Förderung herausfallen<sup>283</sup>, Arbeitslosengeld erhalten, so wären die Mehrausgaben für Arbeitslosengeld mit rund 832 Millionen € pro Jahr zu veranschlagen<sup>284</sup>. Der (Netto-) Einsparbetrag in den neuen Bundesländern würde somit 228 (1.060-832) Millionen € betragen.

Die Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit sind jedoch deutlich höher, wenn die in der Studie vorgeschlagene Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf maximal 12 Monate verwirklicht wird<sup>285</sup>. In diesem Fall erhält nur ein vergleichsweise geringer Teil der durch die ABM-

---

<sup>279</sup> Dies entspricht dem Ausgabenvolumen in den alten Bundesländern im Jahr 2001 (siehe oben S. ).

<sup>280</sup> Im Jahr 2001 wurden insgesamt 166.643 Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert, davon 70 vH in den neuen Bundesländern (116.650) und 30 vH in den alten Bundesländern (49.993). Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, im Internet: <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>281</sup> Der durchschnittliche Jahresbetrag je Empfänger von Arbeitslosengeld (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge) lag im Jahr 2001 bei 14.272 €, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 53, Originalbetrag in DM. 49.993 Personen erhalten jeweils 14.272 € an Arbeitslosengeld pro Jahr. Durch Multiplikation der beiden Werte erhält man die Mehrausgaben für Arbeitslosengeld in Höhe von rund 714 Millionen €.

<sup>282</sup> Dies entspricht der Hälfte des Ausgabenvolumens in den neuen Bundesländern im Jahr 2001 (siehe oben S. ).

<sup>283</sup> Die Hälfte der 116.650 in den neuen Bundesländern im Jahr 2001 geförderten ABM-Teilnehmer (Fn 280), sind 58.325 Personen.

<sup>284</sup> Die Hälfte der 116.650 Geförderten, also 58.325 Personen, erhalten jeweils 14.272 € an Arbeitslosengeld (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge) pro Jahr. Durch Multiplikation der beiden Werte ergeben sich die Mehrausgaben an Arbeitslosengeld in Höhe von rund 832 Millionen € jährlich.

<sup>285</sup> Siehe oben S.

Streichung betroffenen Personen Arbeitslosengeld, der weitaus größere Teil wechselt in den Arbeitslosenhilfebezug. Dies liegt daran, dass im Jahr 2001 80 vH der Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 12 Monate oder länger arbeitslos und damit langzeitarbeitslos waren<sup>286</sup>. Bei der empfohlenen ABM-Streichung bekommt dann nur derjenige Teil der Personen Arbeitslosengeld, der *nicht* langzeitarbeitslos ist, also 20 vH der ABM-Teilnehmer. In den alten Bundesländern sind dies rund 9.999 der 49.993 betroffenen Personen. Die Mehrausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslosengeld sind somit lediglich auf 143 Millionen € (9.999 x 14.272 €) zu veranschlagen. Der (Netto-) Einsparbetrag für die alten Bundesländer beläuft sich deshalb im vorgeschlagenen Fall auf **717** Millionen €<sup>287</sup>. In den neuen Bundesländern erhalten 11.665 Personen Arbeitslosengeld (20 vH der 58.325 betroffenen Personen) und die entsprechenden Mehrausgaben für Arbeitslosengeld betragen dann rund 166 Millionen € (11.665 x 14.272 €), so dass der (Netto-) Einsparbetrag für die neuen Bundesländer auf **894** Millionen € zu beziffern ist<sup>288</sup>.

Zusätzliche Minderausgaben beim Arbeitslosengeld ergeben sich beim empfohlenen Abbau von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch dadurch, dass reguläre Beschäftigung (wieder) entsteht, die erfahrungsgemäß durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verdrängt wird. Zudem sind schließlich wachsende Einsparungen beim Arbeitslosengeld auch deshalb zu erwarten, weil die empfohlenen Umfinanzierungen und Kürzungen der untersuchten versicherungsfremden Leistungen eine Beitragssatzsenkung von etwa 2 Prozentpunkten ermöglichen und somit auf nachhaltige Weise beschäftigungsfördernd wirken<sup>289</sup>.

Andererseits kommt es in Folge der ABM-Streichungen, wie bereits angeführt, zu einem Übergang von langzeitarbeitslosen Personen in den Arbeitslosenhilfebezug. In den alten Bundesländern können dies 39.994 (0,8 x 49.993) Personen und in den neuen Bundesländern 93.320 (0,8 x 116.650) Personen sein, in der Summe 133.314 Personen. Dadurch würden beim Bund Mehrausgaben für Arbeitslosenhilfe in Höhe von maximal rund 1,15 Milliarden € pro Jahr anfallen<sup>290</sup>. Wegen der Befristung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate ist jedoch zu erwarten, dass der Anreiz bzw. Druck für Arbeitslose zunimmt, sich verstärkt und zügiger um eine Wiederbeschäftigung

---

<sup>286</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>287</sup> Subtrahiert man die Mehrausgaben für Arbeitslosengeld (143 Millionen €) von den Minderausgaben durch die ABM-Streichung (860 Millionen €), so erhält man den (Netto-) Einsparbetrag in Höhe von 717 Millionen €.

<sup>288</sup> Subtrahiert man die Mehrausgaben für Arbeitslosengeld (166 Millionen €) von den Minderausgaben durch die ABM-Streichung (1.060 Millionen €), so resultiert der (Netto-) Einsparbetrag in Höhe von 894 Millionen €.

<sup>289</sup> Dazu näher unten S.

<sup>290</sup> Der durchschnittliche Jahresbetrag je Empfänger von Arbeitslosenhilfe (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge) lag im Jahr 2001 bei 8.648 €, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 53-54, Originalbetrag in DM. Durch Multiplikation des Wertes 8.648 € mit der Gesamtzahl 133.314 (39.994 + 93.320) derjenigen Personen, die durch die ABM-Streichung auf Arbeitslosenhilfe angewiesen sind, erhält man den geschätzten Betrag der jährlichen Mehrausgaben des Bundes für Arbeitslosenhilfe in Höhe von rund 1,15 Milliarden €.

zu bemühen<sup>291</sup>. Daher dürfte die Annahme, dass diejenigen Personen, die nach zwölf Monaten ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld sind, alle zu Empfängern von Arbeitslosenhilfe werden, nur im ungünstigsten Fall zutreffend sein. Tatsächlich dürfte sich die Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe deutlich unter dem angesetzten Wert von 133.314 Personen einpendeln, so dass die Mehrausgaben für Arbeitslosenhilfe entsprechend geringer zu veranschlagen sind. Geht in Folge der Befristung des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate die Zahl derjenigen, die in Arbeitslosenhilfe überwechseln, um 10 bis 25 Prozentpunkte zurück, so sind die Mehrausgaben für Arbeitslosenhilfe um 115 bis 288 Millionen €<sup>292</sup> geringer anzusetzen.

Weitere Einsparungen ergeben sich schließlich durch die in der Studie empfohlene Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der Sozialhilfe<sup>293</sup>. Dadurch gehen diese Personen in Sozialhilfe über, wodurch Mehrausgaben bei der Sozialhilfe bei den Gemeinden resultieren. Diese Mehrausgaben sind den Gemeinden vom Bund zu erstatten. Insgesamt fällt die Mehrbelastung des Bundeshaushalts jedoch geringer aus, da der Erstattungsbetrag an die Gemeinden für die zusätzlichen Sozialhilfeausgaben niedriger anzusetzen ist, als die Zahlungen für die Arbeitslosenhilfe.

Bei weiterer Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern ist auf die Vermittlung marktverwertbarer, an den Bedürfnissen der Unternehmen ausgerichteter Qualifikationen hinzuwirken<sup>294</sup>. Außerdem ist die strikte Beschränkung auf Problemgruppen erforderlich<sup>295</sup>. Ferner ist zu empfehlen, die Laufzeiten der Maßnahmen zu kürzen und die Möglichkeit zu beseitigen, durch Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erweitern oder zu erneuern. Von beiden Korrekturen gingen Anreize für eine verstärkte Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt aus. Schließlich sollten die bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gewährten Zuschussätze in ihrer Höhe begrenzt werden. Diese Notwendigkeit ergibt sich auch aus einer neuen Verordnung der EU-Kommission<sup>296</sup>. Insgesamt ließen sich die verbleibenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern durch die genannten Änderungen effizienter gestalten und in ihrem

---

<sup>291</sup> Siehe dazu auch die Ausführungen auf S. mit Verweis auf entsprechende empirische Studien.

<sup>292</sup> 10 vH von 1,15 Milliarden € Mehrausgaben an Arbeitslosenhilfe ergeben 115 und 25 vH entsprechen 287,5 Millionen €.

<sup>293</sup> Siehe oben S.

<sup>294</sup> Vgl. *Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände* (Hrsg.), Eckpunktepapier zur SGB III-Reform, (Fn 274), S. 4 f.

<sup>295</sup> So auch im Umkehrschluss W. Eichhorst/St. Profit/E. Thode, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung (Fn 55), S. 222 f.

<sup>296</sup> Vgl. Handelsblatt vom 7.11.2002, Monti deckelt die Lohnsubventionen. Nach der neuen EU-Verordnung sollen die staatlichen Zuschüsse höchstens bis zu 50 vH der Lohnkosten für Langzeitarbeitslose, gering qualifizierte Arbeitskräfte, ältere Erwerbslose und andere Problemgruppen betragen. Zu den derzeit geltenden Zuschussätzen siehe oben S. .

Finanzvolumen zusätzlich begrenzen, so dass der dazugehörige Bundeszuschuss entsprechend verringert würde.

### 2.5.3 Strukturanpassungsmaßnahmen

Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) zielen darauf ab, hohe lokale Arbeitsplatzverluste auf Grund eines Strukturwandels auszugleichen. Aus diesem Anlass können Träger von Strukturanpassungsmaßnahmen Zuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit für „Arbeitsverhältnisse“ mit förderungsbedürftigen Arbeitslosen erhalten. Eine förderungsfähige Strukturanpassungsmaßnahme muss dabei entweder eine Maßnahme sein, die dazu beiträgt, neue Arbeitsplätze zu schaffen oder sie muss „zum Ausgleich von Arbeitsplatzverlusten erforderlich“ sein, die durch „Personalanpassungsmaßnahmen in einem erheblichen Umfang entstanden sind oder entstehen und sich auf den örtlichen Arbeitsmarkt erheblich nachteilig auswirken“. Der zeitliche Rahmen für die Zuschussgewährung wurde mit dem Job-AQTIV-Gesetz bis Ende des Jahres 2008 ausgedehnt<sup>297</sup>. Auffällig ist, dass weder das Kriterium „erforderlich“ noch „erheblicher Umfang“ näher definiert sind. Zudem ist die Regelung „...oder entstehen...“ undeutlich und problematisch. Dadurch ist ein Spielraum für SAM-Förderungen in Erwartung zukünftiger Entlassungen geschaffen worden. Förderungsfähig sind Maßnahmen in den Bereichen Umweltschutz, soziale Dienste, Jugendhilfe, Breitensport, freie Kulturarbeit, Denkmalpflege, städtebauliche Erneuerung und Denkmalschutz sowie Verbesserung des Wohnumfeldes und der Infrastruktur<sup>298</sup>.

Arbeitnehmer sind förderungsbedürftig, wenn sie arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind und allein durch eine Förderung in einer Strukturanpassungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahme eine Beschäftigung aufnehmen können. Zudem müssen sie vor der Zuweisung in eine Maßnahme die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder –hilfe oder Anschlussunterhalts- oder Übergangsgeld erfüllt haben bzw. bei Arbeitslosigkeit dann erfüllen<sup>299</sup>. Die Höhe der Förderung beträgt höchstens die sonst zu zahlende Arbeitslosenhilfe bzw. das zu zahlende Arbeitslosengeld einschließlich der zu entrichtenden Sozialbeiträge<sup>300</sup>. Die Förderungsdauer liegt in der Regel bei 36 Monaten.

---

<sup>297</sup> Vgl. § 272 SGB III.

<sup>298</sup> Vgl. § 273 SGB III.

<sup>299</sup> Vgl. § 274 SGB III.

<sup>300</sup> Vgl. § 275 SGB III.

Eine Verlängerung bis zu 48 Monaten ist möglich, wenn der Träger bzw. das durchführende Unternehmen sich verpflichtet, die Betroffenen danach in ein Dauerarbeitsverhältnis zu übernehmen. Eine Förderung kann bis zu 60 Monaten erfolgen, wenn zu Beginn der Maßnahme überwiegend über 55-jährige Arbeitnehmer zugewiesen sind. Weiterhin ist ohne zeitliche Unterbrechung eine wiederholte Förderung möglich, wenn während eines längeren Zeitraums Arbeitsplätze für wechselnde besonders förderungsbedürftige Arbeitnehmer geschaffen werden<sup>301</sup>.

Die Hauptträger der Strukturanpassungsmaßnahmen sind mit einem Anteil von je knapp 30 vH private Unternehmen sowie Vereine und Stiftungen. Der Anteil der Arbeits-, Beschäftigungs- und Strukturförderungsgesellschaften (ABS) beträgt knapp 16 vH<sup>302</sup>. Bundesweit wurden im Juli 2002 64.959 Personen durch Strukturanpassungsmaßnahmen gefördert. Zieht man davon die Zahl derjenigen ab, die sich in SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen im gewerblichen Bereich befanden (im Juli 2002 11.795, wobei bei der Förderung auch Unternehmen aus Berlin West eingeschlossen sind), so erhält man die Anzahl der Personen in so genannten allgemeinen bzw. auch als traditionell bezeichneten Strukturanpassungsmaßnahmen (53.164). Diese Zahl hat sich im Vergleich zu den Durchschnittswerten der Jahre 2000 und 2001 nur geringfügig verringert. Ein deutlicher Rückgang hat dagegen bei den SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen stattgefunden. Die Zahl der im Juli 2002 Geförderten (11.795) hat gegenüber dem Jahresdurchschnitt 2001 um 49,3 vH und im Vergleich zum Jahresdurchschnitt 2000 um 77,6 vH abgenommen<sup>303</sup>. Die Bundesanstalt für Arbeit begründet den Rückgang damit, dass eine Absenkung des Fördersatzes vorgenommen wurde und es zu einer Nachwirkung der Zielgruppenorientierung kam. Die Reduzierung der Förderung lag wohl daran, dass sich der Verdacht auf Mitnahmeeffekte zunehmend verstärkt hatte<sup>304</sup>. Die Zahl wird in naher Zukunft weiter rückläufig sein, da im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes die speziellen SAM Ost für

---

<sup>301</sup> Vgl. § 276 SGB III. Zur Änderung durch das Job-AQTIV-Gesetz vgl. BGBl. I 2001, S. 3.457, Randziffer 95.

<sup>302</sup> Stand Juli 2002. Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen, Strukturanpassungsmaßnahmen, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>303</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen, Strukturanpassungsmaßnahmen, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>304</sup> So kam es zwei Jahre nach Einführung des Programms im Jahr 1997 zu Einschränkungen der Förderung auf schwer vermittelbare Personen unter 25 Jahren, Langzeitarbeitslose, Behinderte oder Personen ab 50 Jahren. Im Jahr 2000 wurde dann auch die Höhe des Zuschusses von 100 vH auf 70 vH des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe mit einer maximalen Förderdauer von zwölf Monaten reduziert. Eine genaue Quantifizierung der Mitnahmeeffekte war und ist jedoch nicht einfach durchzuführen, vgl. ausführlich *H. Schneider/B. Schultz*, Beträchtlicher Forschungsbedarf bei der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen: Das Beispiel der Mitnahmeeffekte bei Strukturanpassungsmaßnahmen

Wirtschaftsunternehmen gänzlich abgeschafft wurden und daher deren restliche Förderungen auslaufen werden<sup>305</sup>.

Durch das Job-AQTIV-Gesetz wurde allerdings ein neuer Förderbereich für Strukturanpassungsmaßnahmen eingeführt. So können öffentlich-rechtliche Träger bis zum 31.12.2007 durch Zuschuss der Bundesanstalt für Arbeit zu den „Kosten von Arbeiten zur Verbesserung der Infrastruktur“ gefördert werden. Unter die „Kosten von Arbeiten“ fallen nicht nur Lohnkosten, sondern es ist auch eine Bezuschussung von Sachkosten möglich. Als Voraussetzungen für die Förderung muss der Träger zur Durchführung von Arbeiten ein Wirtschaftsunternehmen beauftragen, das sich verpflichtet „eine bestimmte Zahl von Arbeitslosen zu beschäftigen“. Weiterhin müssen die Mittel der Förderung bei der Auftragsvergabe zusätzlich zu den sonst eingesetzten Mitteln verwendet werden<sup>306</sup>. Im Gesetzestext wird lediglich von Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen gesprochen. Eine nähere Definition des Begriffs Infrastruktur erfolgt nicht. Der Gesetzgeber hat somit einen sehr breiten Gestaltungsspielraum für neue Strukturanpassungsmaßnahmen geschaffen.

Die Ausgaben für die allgemeinen Strukturanpassungsmaßnahmen betragen im Jahr 2001 670 Millionen €, wovon allein 81,5 vH der Mittel in die neuen Länder flossen<sup>307</sup>. Für das Jahr 2002 sind im Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit 880 Millionen € angesetzt, wovon wiederum der größte Teil (76 vH) in die neuen Bundesländer fließen soll<sup>308</sup>. Die Zuschüsse für die SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen lagen im Jahr 2001 bei 200 Millionen €<sup>309</sup>. Für das Jahr 2002 sind 180 Millionen € angesetzt<sup>310</sup>.

Wie bereits zu Beginn erwähnt wurde, soll durch Strukturanpassungsmaßnahmen auf spezielle durch Strukturwandel verursachte Arbeitsplatzverluste in Regionen reagiert werden. Den Anlass zur Einführung der Strukturanpassungsmaßnahmen gaben die

---

für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen, in: *Wirtschaft im Wandel* Nr. 1/2001, hrsg. vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle, S. 14-18.

<sup>305</sup> So wurde der § 415 SGB III komplett aufgehoben, vgl. BGBl. I 2001, S. 3.460, Randziffer 112.

<sup>306</sup> Zu den weiteren Voraussetzungen vgl. § 279a SGB III. Die Einführung dieses zusätzlichen Abschnitts bei § 279 findet sich im BGBl. I 2001, S. 3.458, Randziffer 98.

<sup>307</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), *Geschäftsbericht 2001*, S. 38, Originalbetrag in DM.

<sup>308</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), *Haushaltsplan 2002*, S. 64.

<sup>309</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), *Geschäftsbericht 2001*, S. 38, Originalbetrag in DM. Ein Anteil von 98 vH der Mittel ging an Wirtschaftsunternehmen in den neuen Bundesländern und der Rest an Unternehmen in Berlin (West). Insgesamt wurden im Jahr 2001 23.500 Wirtschaftsunternehmen gefördert, vgl. ebenda.

<sup>310</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), *Haushaltsplan 2002*, S. 61.

gesamtwirtschaftlichen Folgen der deutschen Wiedervereinigung. Sie führte zur Transformation des Wirtschaftssystems der ehemaligen DDR und damit zu starken strukturellen Veränderungen in Verbindung mit hoher Arbeitslosigkeit. Die dadurch entstandenen Lasten sind also durch die Besonderheit der deutschen Geschichte verursacht worden. Dies verdeutlicht, dass Strukturanpassungsmaßnahmen über den eigentlichen Versicherungszweck der Arbeitslosenversicherung hinausgehen, eine individuelle Einkommensabsicherung bei Arbeitslosigkeit und eine Wiederbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Strukturanpassungsmaßnahmen werden vielmehr vor allem als ein Instrument der allgemeinen Wirtschafts- und Strukturpolitik eingesetzt, um letztlich auch den gesamtgesellschaftlichen Risiken hoher Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken. Daher sind Strukturanpassungsmaßnahmen in erster Linie als versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu betrachten<sup>311</sup>. Und weil es sich bei der Unterstützung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern und anderer Strukturanpassungen eben um eine gesamtstaatliche Aufgabe handelt, sollte die Finanzierung der Strukturanpassungsmaßnahmen auch nicht aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung, sondern grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln erfolgen<sup>312</sup>. Konsequenterweise zahlte der Bund ursprünglich aus dem Bundeshaushalt Zuschüsse für Strukturanpassungsmaßnahmen an die Bundesanstalt für Arbeit und entsprach damit dem versicherungsfremden Charakter der Strukturanpassungsmaßnahmen. Im Zuge des Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetzes wurde der Zuschuss des Bundes jedoch vor allem aus fiskalischen Gründen gestrichen, um den Bundeshaushalt auf Kosten der Versichertengemeinschaft finanziell zu entlasten<sup>313</sup>.

---

<sup>311</sup> Vgl. auch *P. Stein*, Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik (Fn 21), S. 246 f. und S. 268 ff.; Antrag der *Bundestagsfraktion der FDP*, Versicherungsfremde Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung herausnehmen-Beiträge senken (Fn 267).

<sup>312</sup> Diesen Standpunkt vertritt auch der *Sachverständigenrat*, der darauf hinweist, „dass die hohen Belastungen der Arbeitslosenversicherung durch den Strukturwandel im Osten und die damit verbundene Arbeitslosigkeit als Erblast des sozialistischen Regimes anzusehen (sind), die grundsätzlich die Gesamtheit der Steuerzahler zu tragen (hat)“, vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 1992/93 (Fn 21), Randziffer 358, S. 210 f. Dass die finanziellen Belastungen der Bundesanstalt für Arbeit in Ostdeutschland einigungsbedingt, das heißt nicht im System der Arbeitslosenversicherung entstanden sind, diese Auffassung vertritt auch zum Beispiel *F. Buttler*, Alternativen der Arbeitsmarktpolitik-Für eine beschäftigungspolitische Gesamtkonzeption, in: *Soziale Sicherheit*, 42. Jahrgang, Heft 10, 1993, S. 299.

<sup>313</sup> Im entsprechenden Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde die Verlagerung der vollen Finanzierung der Strukturanpassungsmaßnahmen auf die Bundesanstalt für Arbeit lapidar durch eine sehr kurzfristige Betrachtungsweise gerechtfertigt. Es wurde argumentiert, dass die Verlagerung durch „die konjunkturelle Entwicklung und steigende Beitragseinnahmen bei zurückgehender Arbeitslosigkeit“ möglich sei, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitsentgelt (Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz), Bundestagsdrucksache 14/4371, S. 2. Zur Streichung des Zuschusses siehe auch Art. 1 Nr. 16 Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetz, Bundesgesetzblatt Nr. 59, 2000, Teil I, S. 1.971-1.975.

In zwei Bereichen sind Strukturanpassungsmaßnahmen auch aus einem anderen Grund als versicherungsfremd zu bezeichnen. Dies gilt zunächst für Strukturanpassungsmaßnahmen zu Gunsten von Arbeitslosen, die zuvor Arbeitslosenhilfe bezogen haben. Hierbei erhalten Personen Leistungen aus dem Topf der Arbeitslosenversicherung, ohne versichert zu sein und Beiträge entrichtet zu haben. Dies verstößt gegen das Versicherungsprinzip. Der andere Fall liegt bei Strukturanpassungsmaßnahmen vor, die aus Anlass der Infrastrukturförderung gewährt werden. Hierbei erfolgt nicht ausschließlich eine Förderung von Arbeitslosen; auch die Träger der Maßnahmen können generell einen Zuschuss zu den Kosten von Arbeiten zur Verbesserung der Infrastruktur erhalten, weil nämlich eine Bezuschussung von Sachkosten der geförderten Infrastrukturprojekte aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung möglich ist. Kommunen können somit für die Erfüllung von öffentlichen Regelaufgaben Finanzhilfen von der Bundesanstalt für Arbeit beziehen. „Da es sich hier ... nicht ausschließlich um eine Subventionierung der Lohnkosten, sondern auch der Sachkosten handelt, stellt dies eine Zweckentfremdung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung ... dar“<sup>314</sup>. Dies verstößt ebenfalls gegen das Versicherungsprinzip und es liegen versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung vor<sup>315</sup>.

Neben einer sachgerechten Finanzierung der Strukturanpassungsmaßnahmen, bedarf es auch einer Überprüfung ihrer Zieleignung und Effizienz. Gerade im Hinblick auf diese beiden Erfordernisse haben jedoch die Strukturanpassungsmaßnahmen ähnliche gravierende Nachteile und Mängel, wie sie bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen festzustellen sind<sup>316</sup>. Zur Beurteilung der Strukturanpassungsmaßnahmen wird auch meist auf die so genannte Verbleibsquote verwiesen<sup>317</sup>. Für die Jahre 2000 und 2001 führt die Bundesanstalt für Arbeit bezüglich der allgemeinen bzw. traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen an, dass in den alten Bundesländern rund 34 bzw. 35 vH und in den neuen Bundesländern rund 45 bzw. 48 vH der Teilnehmer an Strukturanpassungsmaßnahmen sechs Monate danach wieder als arbeitslos registriert wurden<sup>318</sup>. Wie oben dargelegt wurde<sup>319</sup>, weist die Verbleibsquote aber erhebliche Mängel auf. So wird nicht untersucht, ob bei den anderen Personen tatsächlich ein

---

<sup>314</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2001/02 (Fn 35), Randziffer 190, S. 111.

<sup>315</sup> Vgl. auch Sachverständigenrat (Fn 314).

<sup>316</sup> Vgl. auch Ch. Schmidt/K. Zimmermann u.a., Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik (Fn 161), S. 103 ff.

<sup>317</sup> Zur Darstellung der Verbleibsquote siehe oben S. .

<sup>318</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Verbleibsquoten 2000 und 2001, Amtliche Nachrichten der BA-Verbleibsquoten 2000 und 2001, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

<sup>319</sup> Siehe S.

Wechsel in ein Beschäftigungsverhältnis stattgefunden hat, oder ein Übergang in den vorzeitigen Ruhestand oder in die so genannte stille Reserve oder in andere Maßnahmen (zum Beispiel in eine Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahme) erfolgt ist. Hinzu kommen weitere Defizite der Verbleibsquote, die ebenfalls bereits aufgezeigt wurden. Obwohl also diese Quote nur von begrenztem Aussagewert ist, lässt sich daraus dennoch bereits erkennen, dass ein relativ hoher Anteil der Teilnehmer an Strukturanpassungsmaßnahmen wieder in Arbeitslosigkeit zurückfällt. Eine Erklärung dafür ist eine unzureichende Ausrichtung von Strukturanpassungsmaßnahmen auf aktuelle Bedarfsentwicklungen am Arbeitsmarkt. So werden Arbeitsplätze in wenig aussichtsreichen Sektoren gefördert, wohingegen solche Tätigkeitsbereiche zu kurz kommen, in denen reguläre Beschäftigungsmöglichkeiten eher zu erwarten sind (insbesondere auch für qualifizierte Arbeitssuchende). Daher droht auch der Verlust von Qualifikationen, der eine erfolgreiche Wiederbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt ebenfalls erschwert.

Von erheblichem Nachteil ist weiterhin, dass bei Strukturanpassungsmaßnahmen an die bestehenden arbeitsvertraglichen und damit tariflichen Entgelte angeknüpft wird. Dadurch wird der Eindruck erzeugt, es handele sich bei den subventionierten Arbeitsplätzen um wettbewerbsfähige Beschäftigungsverhältnisse und das Entgelt sei leistungsgerecht<sup>320</sup>. Die Folge ist eine zu hohe Lohnerwartung der Arbeitslosen, wodurch eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zusätzlich gehemmt wird. In die gleiche Richtung wirken die lange Förderungsdauer (in der Regel 36 Monate) von Strukturanpassungsmaßnahmen und der erneute Anspruch auf Arbeitslosengeld, der durch sie begründet wird. Beides schränkt die Mobilität und Bereitschaft zur Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt ein. Ferner sind ebenso wie bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die unzureichenden Beschäftigungswirkungen vor allem darauf zurückzuführen, dass in Folge der Maßnahmen häufig reguläre Beschäftigung verdrängt und die Zahl der dauerhaften Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt verringert wird<sup>321</sup>.

Wegen ihrer unzureichenden Zieleignung und Effizienz, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung von regulärer Beschäftigung, sollte auf die Strukturanpassungsmaßnahmen in naher Zukunft weitgehend verzichtet werden. Dabei ist vor allem die Möglichkeit der Infrastrukturförderung wieder abzuschaffen. Es ist nicht vertretbar, dass Mittel der

---

<sup>320</sup> Vgl. *Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände* (Hrsg.), Eckpunktepapier zur SGB III-Reform (Fn 274), S. 9.

Arbeitslosenversicherung verwendet werden, um Gemeinden von ihren Aufgaben der Infrastrukturerhaltung oder –erneuerung zu entlasten. Wenn man zunächst das Ziel einer Reduzierung der Maßnahmen um die Hälfte ins Auge fasst, ließe sich das Einsparpotenzial auf der Basis der Zahlen für das Jahr 2001 für allgemeine Strukturanpassungsmaßnahmen und SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen insgesamt auf einen (Netto-) Betrag von mindestens 173 Millionen € schätzen. Der erforderliche Bundeszuschuss zur Finanzierung der verbleibenden hälftigen Strukturanpassungsmaßnahmen wäre zunächst auf 435 Millionen € anzusetzen<sup>322</sup>.

Das Einsparpotenzial bei der Bundesanstalt für Arbeit ergibt sich durch Saldierung der Minderausgaben in Folge Streichung der Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) mit den Mehrausgaben für Arbeitslosengeld für die von der SAM-Streichung betroffenen Personen. Auf Basis der Zahlen des Jahres 2001 belaufen sich die Minderausgaben aus der vorgeschlagenen hälftigen Streichung auf 435 Millionen €<sup>323</sup>. Würden *alle* 38.233 Personen, die durch die empfohlene hälftige SAM-Streichung betroffen sind<sup>324</sup> Arbeitslosengeld erhalten, so wären die Mehrausgaben für Arbeitslosengeld mit rund 546 Millionen € pro Jahr zu veranschlagen<sup>325</sup>. In diesem Fall wären keine (Netto-) Einsparungen, sondern (Netto-) Mehrausgaben in Höhe von 111 (546-435) Millionen € zu erwarten.

Zu einem (Netto-) Einsparbetrag kommt es allerdings dann, wenn die in der Studie vorgeschlagene Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf maximal 12 Monate verwirklicht wird<sup>326</sup>. In diesem Fall erhält nur etwa die Hälfte der durch die hälftige SAM-Streichung betroffenen Personen Arbeitslosengeld, die andere Hälfte wechselt in den Arbeitslosenhilfebezug. Der Grund dafür ist, dass im Jahr 2001 52 vH der Teilnehmer an Strukturanpassungsmaßnahmen 12 Monate oder länger arbeitslos und damit langzeitarbeitslos waren<sup>327</sup>. Bei der empfohlenen SAM-Streichung bekommt hiermit nur derjenige Teil der Personen Arbeitslosengeld, der *nicht* langzeitarbeitslos ist, also 48 vH bzw. 18.352 der 38.233 betroffenen Personen. Die Mehrausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für

---

<sup>321</sup> Vgl. dazu die entsprechenden Verdrängungseffekte der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oben auf S.

<sup>322</sup> Siehe Fn 323.

<sup>323</sup> Dies entspricht dem halben Ausgabenvolumen für allgemeine SAM und SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen im Jahr 2001 (siehe oben S. ).

<sup>324</sup> Im Jahr 2001 wurden insgesamt 76.466 Personen in Strukturanpassungsmaßnahmen gefördert, die Hälfte davon entspricht 38.233 Personen (siehe oben S. ).

<sup>325</sup> Der durchschnittliche Jahresbetrag je Empfänger von Arbeitslosengeld (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge) lag im Jahr 2001 bei 14.272 €, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 53, Originalbetrag in DM. 38.233 Personen erhalten jeweils 14.272 € an Arbeitslosengeld pro Jahr. Durch Multiplikation der beiden Werte erhält man die Mehrausgaben für Arbeitslosengeld in Höhe von rund 546 Millionen €.

<sup>326</sup> Siehe oben S. .

<sup>327</sup> Vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen, Strukturanpassungsmaßnahmen, im Internet, <http://www.arbeitsamt.de>.

Arbeitslosengeld betragen dadurch nur rund 262 Millionen € (18.352 x 14.272 €). Der (Netto-) Einsparbetrag beläuft sich deshalb im vorgeschlagenen Fall auf **173 Millionen €**<sup>328</sup>.

Weitere Minderausgaben beim Arbeitslosengeld ergeben sich beim empfohlenen Abbau von Strukturanpassungsmaßnahmen auch dadurch, dass reguläre Beschäftigung (wieder) entsteht, die erfahrungsgemäß durch Strukturanpassungsmaßnahmen verdrängt wird. Außerdem sind wachsende Einsparungen beim Arbeitslosengeld auch deshalb zu erwarten, weil die empfohlenen Umfinanzierungen und Kürzungen der untersuchten versicherungsfremden Leistungen eine Beitragssatzsenkung von etwa 2 Prozentpunkten ermöglichen und somit auf nachhaltige Weise beschäftigungsfördernd wirken<sup>329</sup>.

Andererseits kommt es in Folge der hälftigen SAM-Streichungen, wie bereits angeführt, zu einem Übergang von langzeitarbeitslosen Personen in den Arbeitslosenhilfebezug. Weil davon 52 vH bzw. 19.881 der 38.233 Personen betroffen sein können, würden beim Bund Mehrausgaben für Arbeitslosenhilfe in Höhe von maximal rund 172 Millionen € pro Jahr anfallen<sup>330</sup>. Auf Grund der Befristung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate ist jedoch davon auszugehen, dass sich der Anreiz bzw. Druck für Arbeitslose erhöht, sich verstärkt und schneller um eine Wiederbeschäftigung zu bemühen<sup>331</sup>. Daher dürfte die Annahme, dass diejenigen Personen, die nach zwölf Monaten ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld sind, alle zu Empfängern von Arbeitslosenhilfe werden, nur im ungünstigsten Fall zutreffend sein. Tatsächlich dürfte die Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe deutlich unter dem angesetzten Wert von 19.881 Personen liegen, so dass die Mehrausgaben für Arbeitslosenhilfe entsprechend geringer zu veranschlagen sind. Geht in Folge der Befristung des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate die Zahl derjenigen, die in Arbeitslosenhilfe überwechseln, um 10 bis 25 Prozentpunkte zurück, so reduzieren sich die Mehrausgaben für Arbeitslosenhilfe um über 17 bis 43 Millionen €<sup>332</sup>.

Zusätzliche Einsparungen ergeben sich schließlich durch die in der Studie empfohlene Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der Sozialhilfe<sup>333</sup>. Dadurch gehen diese Personen in Sozialhilfe über, wodurch es zu Mehrausgaben bei der Sozialhilfe bei den Gemeinden kommt. Diese Mehrausgaben sind den Gemeinden vom Bund zu erstatten. Insgesamt fällt

---

<sup>328</sup> Subtrahiert man die Mehrausgaben für Arbeitslosengeld (262 Millionen €) von den Minderausgaben durch die hälftige SAM-Streichung (435 Millionen €), so erhält man den (Netto-) Einsparbetrag in Höhe von 173 Millionen €.

<sup>329</sup> Dazu näher unten S. .

<sup>330</sup> Der durchschnittliche Jahresbetrag je Empfänger von Arbeitslosenhilfe (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge) lag im Jahr 2001 bei 8.648 €, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht 2001, S. 53-54, Originalbetrag in DM. Durch Multiplikation des Wertes 8.648 € mit der Zahl 19.881 derjenigen Personen, die durch die hälftige SAM-Streichung auf Arbeitslosenhilfe angewiesen sind, erhält man den geschätzten Betrag der jährlichen Mehrausgaben des Bundes für Arbeitslosenhilfe in Höhe von rund 172 Millionen €.

<sup>331</sup> Siehe dazu auch die Ausführungen auf S. mit Verweis auf entsprechende empirische Studien.

<sup>332</sup> 10 vH von 172 Millionen € Mehrausgaben an Arbeitslosenhilfe entsprechen 17,2 und 25 vH ergeben 43 Millionen €.

<sup>333</sup> Siehe oben S. .

die Mehrbelastung des Bundeshaushalts allerdings geringer aus, da der Erstattungsbetrag an die Gemeinden für die zusätzlichen Sozialhilfeausgaben niedriger anzusetzen ist, als die Zahlungen für die Arbeitslosenhilfe.

Bei den Strukturanpassungsmaßnahmen, die weiterhin durchgeführt werden, sollte wie auch bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dafür gesorgt werden, dass sie an aktuellen Bedürfnissen der Unternehmen ausgerichtet und strikt auf Problemgruppen begrenzt werden. Weiter ist zu empfehlen, die Laufzeiten der Maßnahmen zu kürzen und die Möglichkeit zu beseitigen, durch Teilnahme an Strukturanpassungsmaßnahmen den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erweitern oder zu erneuern. Von beiden Korrekturen ist zu erwarten, dass Anreize für eine verstärkte Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt geschaffen würden. In der Summe könnten die noch verbleibenden Strukturanpassungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern durch die genannten Änderungen effizienter gestaltet und in ihrem Finanzvolumen zusätzlich begrenzt werden, so dass der dazugehörige Bundeszuschuss entsprechend verringert würde.

### 3. Resümee

Die vorangegangene Analyse hat deutlich gemacht, dass zahlreiche Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Teilkomponenten oder gänzlich als versicherungsfremd eingestuft werden können. Diese versicherungsfremden Leistungen sind der Bundesanstalt für Arbeit vom Gesetzgeber in der Vergangenheit schrittweise auferlegt worden (nicht selten auch zur Entlastung des Bundeshaushalts). Dabei wurden insbesondere Zeiten genutzt, in denen eine günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung mit relativ niedriger Arbeitslosigkeit für ergiebige Beitragseinnahmen, moderate Ausgaben und somit für eine gute Finanzausstattung der Bundesanstalt sorgte. Wie kurzsichtig dieses Vorgehen war, wäre eigentlich immer dann zu erkennen gewesen, wenn der Haushalt der Bundesanstalt durch steigende Arbeitslosenzahlen wieder stärker in Anspruch genommen wurde. In diesen Zeiten fielen dann die versicherungsfremden Leistungen entsprechend stärker ins Gewicht und trugen dazu bei, dass die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit den Einnahmen enteilten. Statt die versicherungsfremden Leistungen abzubauen oder aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren, hielt man aber an ihnen fest und versuchte auftretende Finanzierungslücken durch Beitragssatzsteigerungen auszugleichen. So hatten die versicherungsfremden Leistungen wesentlichen Anteil daran, dass der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 1,3 vH im Jahr 1970 auf 6,5 vH im Jahr 1993 anstieg und seitdem auf diesem hohen Niveau verharrt. Die größte Beitragssatzsteigerung war im Jahr 1991 zu verzeichnen, als in Folge der deutschen Wiedervereinigung und der damit verbundenen Expansion versicherungsfremder Leistungen eine Erhöhung um 2,5 Prozentpunkte von 4,3 vH auf das bisherige (allerdings nur einjährige) Höchstniveau von 6,8 vH vorgenommen wurde<sup>334</sup>.

Um von dem überhöhten Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung wieder herunterzukommen, müssen auch gerade die versicherungsfremden Leistungen auf den Prüfstand gestellt und die dortigen Einsparmöglichkeiten zur Entlastung der Beitragszahler genutzt werden. So bestehen im Bereich der Maßnahmen zur Arbeitsförderung erhebliche Einsparpotenziale, ohne dass dadurch der Versicherungszweck der Absicherung gegen den vorübergehenden Verlust des Erwerbseinkommens und einer Wiederbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt beeinträchtigt würden. Bei der beruflichen Weiterbildung ist eine effiziente Neugestaltung und eine Begrenzung der Förderung dringend geboten<sup>335</sup>.

---

<sup>334</sup> Siehe *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge.

<sup>335</sup> Siehe Abschnitt 2.5.1.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten in den alten Bundesländern komplett abgebaut und in den neuen Bundesländern zunächst auf die Hälfte reduziert werden<sup>336</sup>. Auch bei den Strukturanpassungsmaßnahmen sollte eine Senkung der Ausgaben um zunächst die Hälfte vorgenommen werden<sup>337</sup>. Verbleibende Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen wären unbedingt wirksamer und effizienter zu gestalten. Im Verlauf der Untersuchung ist weiterhin deutlich geworden, dass in anderen Bereichen wie bei den Lohnersatzleistungen, den Leistungen an Nichtversicherte und den besonderen Leistungen für bestimmte Versichertengruppen ebenfalls beträchtliche Einsparmöglichkeiten bestehen<sup>338</sup>.

Die Überprüfung hat zugleich gezeigt, dass unter den versicherungsfremden Leistungen einige sind, die unerlässlich oder eben nur zum Teil verzichtbar erscheinen. Sie sollten nicht länger der Versichertengemeinschaft aufgebürdet, sondern künftig aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Denn auch für sie ist typisch, dass sie über den eigentlichen Versicherungszweck hinausgehen und übergeordnete, gesamtstaatliche Ziele verfolgen. Zur Finanzierung solcher unerlässlicher, aber versicherungsfremder Leistungen ist der Bundesanstalt für Arbeit ein entsprechender Bundeszuschuss zu gewähren. Hierfür müssen indes wegen der überhöhten Steuerbelastung und Verschuldung weniger wichtige Ausgaben des Bundes gekürzt werden. Auf entsprechende ungenutzte Kürzungspotenziale hat das Karl-Bräuer-Institut wiederholt ausführlich hingewiesen<sup>339</sup>.

Werden die in der Analyse dargelegten Einsparmöglichkeiten durch Abbau verschiedener versicherungsfremder Leistungen umgesetzt und die verbleibenden unerlässlichen versicherungsfremden Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert, kann die Bundesanstalt für Arbeit um Ausgaben in Höhe von mindestens 14,6 Milliarden € entlastet werden<sup>340</sup>. Dies eröffnet die Möglichkeit, den Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung um etwa zwei Prozentpunkte zu senken<sup>341</sup>.

---

<sup>336</sup> Siehe Abschnitt 2.5.2.

<sup>337</sup> Siehe Abschnitt 2.5.3.

<sup>338</sup> Siehe Abschnitte 2.2 bis 2.4.

<sup>339</sup> Siehe hierzu beispielsweise *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern (Fn 19); *dasselbe*, Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion, Stellungnahme Nr. 27, April 2000; *dasselbe*, Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Heft 93 der Schriftenreihe, Juni 2001.

<sup>340</sup> Siehe dazu die einzelnen Abschnitte und den tabellarischen Überblick im Anhang auf S. ff. Die Beträge im Anhang basieren auf Daten des Jahres 2001, weil für 2001 durchgehend Ist-Zahlen vorliegen. Summiert man die im Anhang in der dritten Spalte angeführten kursiven Werte auf, so ergibt sich bei der Bundesanstalt für Arbeit ein Einspar- bzw. Entlastungspotenzial in Höhe von 16,5 Milliarden €. Dieser Betrag stellt einen Mindestbetrag dar, da nicht bei allen versicherungsfremden Leistungen ein konkreter Wert ausgewiesen

Die Vorschläge der Hartz-Kommission und die gesetzliche Umsetzung zeigen, dass der Abbau versicherungsfremder Leistungen in der Arbeitslosenversicherung kein Anliegen der Änderungen ist. Zwar enthält der Bericht der Hartz-Kommission einen allgemeinen Hinweis, dass die Aufgaben der neuen Bundesanstalt verstärkt auch sozialpolitischen Charakter besitzen würden und deshalb Beitragsmittel durch einen geregelten Bundeszuschuss ergänzt werden müssten. Und es folgt im Bericht die kurze Passage, dass öffentlich geförderte Beschäftigung zusammen mit kommunalen Infrastrukturmaßnahmen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden sollte<sup>342</sup>. Die Umsetzung dieser Finanzierungshinweise ginge durchaus in die richtige Richtung; doch ist es verfehlt und nicht erforderlich, die sozialpolitisch bedingten Leistungen und die öffentlich geförderte Beschäftigung noch weiter auszubauen, sie sollten vielmehr in Zukunft reduziert werden.

Darüber hinaus sehen die Vorschläge der Hartz-Kommission und ihre gesetzliche Umsetzung Maßnahmen vor, die einer Ausweitung von versicherungsfremden Leistungen Vorschub leisten<sup>343</sup>. So sollen künftig alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger durch Hilfsmaßnahmen der JobCenter<sup>344</sup> und der PersonalServiceAgenturen<sup>345</sup> als neuen Einrichtungen der Bundesanstalt gefördert werden. In Ergänzung dazu sollen die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in das gesamte Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einbezogen werden<sup>346</sup>. Obwohl die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger keine Beiträge zur

---

werden konnte. Von dem Mindestbetrag ist der bisherige Bundeszuschuss abzuziehen, da dadurch bereits allgemeine Steuermittel an die Bundesanstalt für Arbeit geflossen sind. Legt man den Bundeszuschuss im Jahr 2001 in Höhe von 1,93 Milliarden € (siehe oben S. ) zu Grunde, so errechnet sich der im Text genannte Einspar- bzw. Entlastungsbetrag von 14,57 Milliarden € als Differenz aus 16,5 und 1,93 Milliarden €.

<sup>341</sup> Die Beitragseinnahmen der Bundesanstalt für Arbeit betragen im Jahr 2001 47,337 Mrd. €, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 88, Originalbetrag in DM. Dabei war ein Beitragssatz von 6,5 vH zu Grunde gelegt. Durch die Beitragseinnahmen wurden 90 vH der Gesamtausgaben in Höhe von 52,613 Mrd. € abgedeckt, vgl. *Bundesanstalt für Arbeit* (Hrsg.), Geschäftsbericht 2001, S. 90, Originalbetrag in DM. Ein Prozentpunkt des Beitragssatzes entspricht einem Ausgabenvolumen von 7,283 Mrd. € (47,337 Mrd. € : 6,5). Wird die Bundesanstalt um mindestens 14,57 Mrd. € durch Einsparungen und den zusätzlichen Bundeszuschuss entlastet, so ist dadurch eine Beitragssatzsenkung um etwa 2 Prozentpunkte möglich (14,57 Mrd. € : 7,283 Mrd. €).

<sup>342</sup> Siehe Bericht der *Hartz-Kommission*, *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Fn 77), S. 20 und S. 61.

<sup>343</sup> Vgl. auch schon oben S. 21? (Fn ), S. 23? und S. 50? (Fn ).

<sup>344</sup> Vgl. Bericht der *Hartz-Kommission*, *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Fn 77), S. 68; Antrag der *Bundestagsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, *Neue Beschäftigung-schnelle Vermittlung-ersterklassiger Service, Reformvorschläge der Hartz-Kommission unverzüglich umsetzen* (Fn 58), S. 6. Vgl. auch Gesetzentwurf der *Bundestagsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, *Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Fn 37), S. 50 f.

<sup>345</sup> Vgl. Bericht der *Hartz-Kommission*, *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Fn 77), S. 148 und S. 151. Vgl. auch Gesetzentwurf der *Bundestagsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, *Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Fn 37), S. 58.

<sup>346</sup> Vgl. Bericht der *Hartz-Kommission*, *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Fn 77), S. 127; Antrag der *Bundestagsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, *Neue Beschäftigung-schnelle Vermittlung-*

Arbeitslosenversicherung entrichten, würden sie künftig Leistungen der Bundesanstalt erhalten. Die genannten Vorschläge der Hartz-Kommission und ihre Umsetzung führen deshalb zu einer Aufstockung und nicht zu einer Verringerung der versicherungsfremden Leistungen. Ein solches Vorgehen missachtet ein großes Entlastungspotenzial für die notwendige Beitragssenkung<sup>347</sup>, das durch Abbau und Umfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung erschlossen werden kann. Zugleich werden die damit verbundenen Möglichkeiten zur Ausweitung der Beschäftigung vergeben.

Durch die aufgezeigte Beitragssatzsenkung um etwa zwei Prozentpunkte lassen sich die Rahmenbedingungen für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung nachhaltig verbessern. Auf der Angebotsseite würden die geringeren Beiträge die überhöhten Lohnnebenkosten deutlich mindern und somit mehr Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt rentierlich machen. Darüber hinaus würde die Beitragsreduzierung die private Gesamtnachfrage stärken und dadurch ebenfalls für vermehrte reguläre Beschäftigungsmöglichkeiten sorgen. Diese Verbesserung der Rahmenbedingungen würde künftig noch weitere Beitragssenkungen begünstigen. Von dem vorgeschlagenen Abbau und der Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen kann also nicht nur ein maßgeblicher Beitrag zur Senkung der Abgabenbelastung, sondern auch zur Förderung der Beschäftigung erwartet werden.

Um die Arbeitslosigkeit und den Beitragssatz noch stärker senken zu können, müssen in *anderen maßgeblichen Politikbereichen* ebenfalls Beschäftigungshemmnisse abgebaut werden. So sind neben den überhöhten Sozialabgaben unbedingt auch die übermäßigen Steuerlasten zurückzuführen<sup>348</sup>, was eine weitere Durchforstung und Kürzung der

---

erstklassiger Service, Reformvorschläge der Hartz-Kommission unverzüglich umsetzen (Fn 58), S. 10. Vgl. auch Gesetzentwurf der Bundestagsfraktionen *SPD* und *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Fn 37), S. 47.

<sup>347</sup> In Folge der Vorschläge der Hartz-Kommission sind sogar Beitragserhöhungen nicht auszuschließen (vgl. *H.-W. Sinn*, Präsident des *ifo Instituts*, Das Herz von Hartz, in: *ifo-Schnelldienst* 18/2002, S. 14 f.). Zwar ist die Kommission der Ansicht, dass ihr Maßnahmenpaket mit daraus erreichbaren Einsparungen und Umschichtungen finanziert werden könne (siehe Bericht der *Hartz-Kommission*, *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Fn 77), S. 33 und 280 f.). Die wichtigste Voraussetzung dafür wäre aber, dass sich durch die Kommissionsvorschläge das selbst gesteckte Ziel, „in den nächsten drei Jahren 2 Millionen Arbeitslose in Lohn und Brot zu bringen“ (ebenda), tatsächlich verwirklichen ließe. Diese Hoffnung erscheint jedoch vage und unzureichend begründet. Das jüngste Gemeinschaftsgutachten der Forschungsinstitute bezeichnet die Vorgabe sogar als „illusorisch“ (*Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.*, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002, in: *DIW-Wochenbericht* 43/2002, S. 748).

<sup>348</sup> Vgl. z.B. die Hinweise in Fn 1.

Staatsausgaben unerlässlich macht<sup>349</sup>. Außerhalb der Finanzpolitik müssen vor allem die Lohn- und Tarifpolitik ihrer besonderen Verantwortung für die Beschäftigung nachkommen<sup>350</sup>. Die Lohn- und Gehaltsabschlüsse sollten auf mittlere Sicht real unterhalb der Produktivitätsentwicklung bleiben sowie regionale, qualifikatorische und betriebliche Unterschiede stärker berücksichtigen. Auch im Tarif- und Arbeitsrecht sind beschäftigungspolitische Bremsen zu lösen<sup>351</sup>. Der Abbau und die Umfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen ist somit als ein wichtiger Baustein in einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu sehen.

---

<sup>349</sup> Zu ungenutzten Kürzungspotenzialen siehe die in Fn 339 bereits angeführten Institutsstudien.

<sup>350</sup> Siehe dazu im Einzelnen insbesondere *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2001/02 (Fn 35), Randziffern 398 bis 420.

<sup>351</sup> Ebenda. Siehe auch den Aufruf der renommierten Wirtschaftswissenschaftler, *Wolfgang Franz, Manfred J. M. Neumann, Hans-Werner Sinn, Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Wilhelm Krelle* und *Carl-Christian von Weizsäcker*, „Mehr Beschäftigung durch umfassende Arbeitsmarktreform“, abgedruckt in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 221 vom 23.9.2002, S. 17. Der Aufruf basiert auf einem Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, „Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit“ vom 29. Juni 2002, Dokumentation Nr. 512, im Internet: <http://www.bmwi.de>.

## Anhang – Versicherungsfremde Leistungen im tabellarischen Überblick

Versicherungsfremde Leistungen	KBI-Vorschlag	Einspar- bzw. Entlastungsmöglichkeiten bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA)	Auswirkungen auf den Bundeshaushalt
<p><b>1. Lohnersatzleistungen</b> 1.1 Arbeitslosengeld</p> <p>Abstufung der Bezugsdauer - nach Alter - nach Versicherungszeit</p> <p>Höheres Arbeitslosengeld bei Kindern</p> <p>Arbeitslosengeld für Erwerbsgeminderte</p> <p>Arbeitslosengeld für Scheinarbeitslose (ältere Personen und Studenten)</p>	<p>Altersunabhängige einheitliche Festlegung der Bezugsdauer auf max. 12 Monate bei einheitlicher Versicherungszeit von mind. 24 Monaten (evtl. 12 Monaten). Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeneveau.</p> <p>Verzicht auf kindbedingten Zuschlag.</p> <p>Künftig Erstattung durch die Gesetzliche Rentenversicherung.</p> <p>Bei älteren Personen auslaufend; bei Studenten Streichung des erleichterten Bezugs von Arbeitslosengeld.</p>	<p>Minderausgaben beim Arbeitslosengeld von etwa 7,4 Mrd. €.</p> <p>Minderausgaben beim Arbeitslosengeld von knapp 850 Mio. €.</p> <p>Minderausgaben beim Arbeitslosengeld.</p> <p>Minderausgaben beim Arbeitslosengeld.</p>	<p>Mehrausgaben bei Arbeitslosenhilfe.</p> <p>Minderausgaben durch Wegfall der Arbeitslosenhilfe, Ausgleich für Gemeinden für zusätzliche Sozialhilfeausgaben in geringerer Höhe.</p> <p>Keine Mehrausgaben bei Neugestaltung des Familienlastenausgleichs.</p> <p>-<sup>1)</sup></p> <p><sup>1)</sup> Mehrausgaben bei der Gesetzlichen Rentenversicherung.</p> <p>Keine Mehrausgaben.</p>

Versicherungsfremde Leistungen	KBI-Vorschlag	Einspar- bzw. Entlastungsmöglichkeiten bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA)	Auswirkungen auf den Bundeshaushalt
1.2 Kurzarbeitergeld	Einschränkung der Gewährung von Kurzarbeitergeld bei verstärktem Einsatz von Arbeitszeitkonten. Bei verbleibendem Bedarf von Kurzarbeitergeld in bestimmten Branchen Finanzierung durch zusätzliche Beitragzahlungen dieser Branchen.	Bei völliger Abfederung von Kurzarbeit durch Arbeitszeitkonten Minderausgaben von etwa 420 Mio. €. Finanzierung von verbleibenden Kurzarbeiterzahlungen durch höhere Beitragseinnahmen von betroffenen Branchen, entsprechende Entlastung der BA.	Keine Mehrausgaben.
1.3 Winterausfallgeld ab der 101. Ausfallstunde	Vollständige Finanzierung des Winterausfallgeldes durch Winterbau-Umlage der Bauwirtschaft.	Minderausgaben von knapp 50 Mio. €.	Keine Mehrausgaben.
<b>2. Leistungen an Nichtversicherte</b> 2.1 Beratung und Vermittlung von Berufsanfängern	Finanzierung grundsätzlich aus Steuermitteln durch Bundeszuschuss. Teilfinanzierung durch Gebühren.	Mehreinnahmen aus Bundeszuschuss, entsprechende Entlastung der BA. Mehreinnahmen aus Gebühren, entsprechende Entlastung der BA.	Mehrausgaben durch Bundeszuschuss. Durch Teilfinanzierung aus Gebühren geringerer Bundeszuschuss.
2.2 Beihilfen und Zuschüsse zur Berufsausbildung	Finanzierung grundsätzlich aus Steuermitteln durch Bundeszuschuss.  Überprüfung der Effizienz der Berufsausbildungsförderung; schnellstmögliche Evaluierung der außerbetrieblichen und anderer Fördermaßnahmen und gegebenenfalls Abbau. Künftig Förderleistungen je zur Hälfte als Zuschuss und als Darlehen.	Mehreinnahmen aus Bundeszuschuss und Minderausgaben durch Abbau ineffizienter Fördermaßnahmen von insgesamt etwa 790 Mio. €, entsprechende Entlastung der BA.  Auf mittlere Sicht Substitution von Mehreinnahmen aus Bundeszuschuss durch zurückfließende Darlehen (finanzierungsneutral).	Mehrausgaben durch Bundeszuschuss für effiziente und unerlässliche Fördermaßnahmen.  Auf mittlere Sicht Abnahme der Mehrausgaben in Folge zurückfließender Darlehen.

Versicherungsfremde Leistungen	KBI-Vorschlag	Einspar- bzw. Entlastungsmöglichkeiten bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA)	Auswirkungen auf den Bundeshaushalt
2.3 Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	Finanzierung <i>komplett</i> aus Steuermitteln durch Bundeszuschuss und aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds. Zugleich Abbau von ineffizienten Fördermaßnahmen, insbesondere zur außerbetrieblichen Ausbildung und zur Arbeitsbeschaffung.	<p>Mehreinnahmen aus Bundeszuschuss und Minderausgaben durch Abbau von ineffizienten Fördermaßnahmen von insgesamt etwa 630 Mio. €, entsprechende Entlastung der BA.</p> <p>Auf mittlere Sicht weitere Minderausgaben und entsprechender Rückgang des Bundeszuschusses in Folge des weiteren Abbaus der Fördermaßnahmen (finanzierungsneutral).</p>	<p>Mehrausgaben durch Bundeszuschuss für effiziente und unerlässliche Fördermaßnahmen.</p> <p>Abnahme der Mehrausgaben durch weiteren Abbau der Fördermaßnahmen.</p>
<p>2.4 Förderleistungen an so genannte Spätaussiedler</p> <p>Eingliederungshilfen</p> <p>Sprachlehrgänge</p>	<p>Zunächst vollständige Finanzierung (auch der Verwaltungskosten) aus Steuermitteln durch Bundeszuschuss.</p> <p>Zügige Streichung der Eingliederungshilfen; stattdessen Gewährung von Sozialhilfe.</p> <p>Kostenerstattung nur an bedürftige Spätaussiedler im Rahmen der Sozialhilfe; für Nichtbedürftige Selbstbeteiligung an den Kosten.</p>	<p>Begrenzte Mehreinnahmen aus erhöhtem Bundeszuschuss, entsprechende Entlastung der BA.</p> <p>Minderausgaben und entsprechender Wegfall des Bundeszuschusses (finanzierungsneutral).</p> <p>Minderausgaben und entsprechender Rückgang des Bundeszuschusses (finanzierungsneutral).</p>	<p>Begrenzte Mehrausgaben durch erhöhten Bundeszuschuss.</p> <p>Minderausgaben durch Streichung der Eingliederungshilfen; Ausgleich für Gemeinden für zusätzliche Sozialhilfeausgaben in geringerer Höhe.</p> <p>Minderausgaben durch Reduzierung der Förderung; Ausgleich für Gemeinden für zusätzliche Sozialhilfeausgaben.</p>

Versicherungsfremde Leistungen	KBI-Vorschlag	Einspar- bzw. Entlastungsmöglichkeiten bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA)	Auswirkungen auf den Bundeshaushalt
<b>3. Besondere Förderleistungen für bestimmte Versichertengruppen</b>			
3.1 Hilfen zur Ersteinliederung für Behinderte	<p>Finanzierung grundsätzlich aus Steuermitteln durch Bundeszuschuss.</p> <p>Künftig Förderleistungen je zur Hälfte als Zuschuss und als Darlehen.</p>	<p>Mehreinnahmen aus Bundeszuschuss etwa <i>1,68 Mrd.</i> €, entsprechende Entlastung der BA.</p> <p>Auf mittlere Sicht Substitution von Mehreinnahmen aus Bundeszuschuss durch zurückfließende Darlehen (finanzierungsneutral).</p>	<p>Mehrausgaben durch Bundeszuschuss.</p> <p>Auf mittlere Sicht Abnahme der Mehrausgaben in Folge zurückfließender Darlehen.</p>
3.2 Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose	<p>Finanzierung grundsätzlich aus Steuermitteln durch Bundeszuschuss.</p> <p>Schnellstmögliche Evaluierung der Beschäftigungshilfen.</p>	<p>Mehreinnahmen aus Bundeszuschuss etwa <i>333 Mio.</i> €, entsprechende Entlastung der BA. Minderausgaben und entsprechender Rückgang des Bundeszuschuss durch Abbau ineffizienter Beschäftigungshilfen (finanzierungsneutral).</p>	<p>Mehrausgaben durch Bundeszuschuss. Abbau der Mehrausgaben durch Beseitigung ineffizienter Hilfen.</p>
3.3 Subventionierung des Vorruhestandes (Altersteilzeit)	<p>Finanzierung aus Steuermitteln durch Bundeszuschuss.</p> <p>Keine Fortsetzung der Förderung, nurmehr Auslaufen der Regelung.</p>	<p>Mehreinnahmen aus Bundeszuschuss etwa <i>510 Mio.</i> €, entsprechende Entlastung der BA.</p> <p>Künftig Rückgang des Finanzbedarfs und des Bundeszuschusses in Folge des Auslaufens der Regelung (finanzierungsneutral).</p>	<p>Mehrausgaben durch Bundeszuschuss.</p> <p>Künftig Abnahme der Mehrausgaben in Folge des Auslaufens der Regelung.</p>

Versicherungsfremde Leistungen	KBI-Vorschlag	Einspar- bzw. Entlastungsmöglichkeiten bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA)	Auswirkungen auf den Bundeshaushalt
<p><b>4. Leistungen zur berufl. Weiterbildung und Arbeitsbeschaffung</b></p> <p>4.1 Hilfen und Kostenzuschüsse zur beruflichen Weiterbildung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- an nichtarbeitslose Personen</li> <li>- an arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, die die Vorbeschäftigungszeit nicht erfüllt haben.</li> </ul>	<p>Finanzierung grundsätzlich aus Steuermitteln durch Bundeszuschuss. Sofortige effiziente Neugestaltung und Begrenzung der Förderung der beruflichen Weiterbildung.</p> <p>Künftig je zur Hälfte Zuschuss und Darlehen zu den Kosten der beruflichen Weiterbildung. Streichung des Anschlussunterhaltsgeldes.</p>	<p>Mehreinnahmen aus Bundeszuschuss und Minderausgaben durch Neugestaltung und Begrenzung der Fördermaßnahmen von insgesamt mindestens <i>560 Mio. €</i>, entsprechende Entlastung der BA.</p> <p>Auf mittlere Sicht Substitution von Mehreinnahmen aus Bundeszuschuss durch zurückfließende Darlehen (finanzierungsneutral).</p>	<p>Mehrausgaben durch Bundeszuschuss für effiziente und unerlässliche Maßnahmen.</p> <p>Auf mittlere Sicht Abnahme der Mehrausgaben in Folge zurückfließender Darlehen.</p>
<p>4.2 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)</p>	<p>Finanzierung grundsätzlich aus Steuermitteln durch Bundeszuschuss. In den alten Bundesländern kompletter Abbau der ABM, in den neuen Bundesländern Halbierung des Förderaufwands.</p> <p>Bei den verbleibenden ABM in den neuen Ländern wirksame und effiziente Neugestaltung, insbesondere durch Vermittlung marktverwertbarer Qualifikationen, strikte Beschränkung auf Problemgruppen, Verkürzung der Laufzeiten und Wegfall der Erneuerung bzw. Erweiterung des Arbeitslosengeldanspruchs.</p>	<p>Mehreinnahmen aus Bundeszuschuss für halben Förderaufwand in Ostdeutschland in Höhe von etwa <i>1,06 Mrd. €</i>, entsprechende Entlastung der BA; (Netto-) Minderausgaben durch völligen Abbau der ABM in Westdeutschland und ihre Halbierung in Ostdeutschland in Höhe von insgesamt <i>1,61 Mrd. €</i>.</p> <p>Weitere Minderausgaben und entsprechender Rückgang des Bundeszuschusses in Folge der Neugestaltung und weiteren Einschränkung der ABM in Ostdeutschland.</p>	<p>Mehrausgaben durch Bundeszuschuss für halben Förderaufwand in Ostdeutschland. Abnahme der Mehrausgaben durch Neugestaltung und weitere Rückführung der ABM in Ostdeutschland.</p> <p>Mehrausgaben bei Arbeitslosenhilfe.</p> <p>Minderausgaben durch Wegfall der Arbeitslosenhilfe bei Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau, Ausgleich für Gemeinden für zusätzliche Sozialhilfeausgaben in geringerer Höhe.</p>

Versicherungsfremde Leistungen	KBI-Vorschlag	Einspar- bzw. Entlastungsmöglichkeiten bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA)	Auswirkungen auf den Bundeshaushalt
4.3 Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)	Finanzierung grundsätzlich aus Steuermitteln durch Bundeszuschuss. Abbau der SAM; zunächst Halbierung des Förderaufwands, insbesondere Streichung der Infrastrukturförderung. Bei den verbleibenden SAM Neugestaltung wie bei den ABM.	Mehreinnahmen aus Bundeszuschuss für halben Förderaufwand in Höhe von etwa 435 Mio. €, entsprechende Entlastung der BA; (Netto-) Minderausgaben bei Halbierung der Förderaufwendungen in Höhe von etwa 173 Mio. €. Weitere Minderausgaben und entsprechender Rückgang des Bundeszuschusses in Folge der Neugestaltung und weiteren Rückführung der SAM.	Mehrausgaben durch Bundeszuschuss für halben Förderaufwand. Rückgang der Mehrausgaben durch Neugestaltung und weiteren Abbau der SAM.  Mehrausgaben bei Arbeitslosenhilfe.  Minderausgaben durch Wegfall der Arbeitslosenhilfe bei Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau, Ausgleich für Gemeinden für zusätzliche Sozialhilfeausgaben in geringerer Höhe.

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

- \* Nr. 1 Bundeshaushalt 1966, März 1966
- Nr. 2 Die wirtschaftliche Betrachtungsweise im Steuerrecht, Juli 1966
- Nr. 3 Der Ausgleich des Bundeshaushalts 1967, November 1966
- \* Nr. 4 Der Rentenberuf vor uns, Februar 1967
- \* Nr. 5 Kommunale Finanzreform, Februar 1967
- \* Nr. 6 Staatliche Entwicklungshilfe, März 1967
- \* Nr. 7 Mehrwertsteuer und Finanzreform, April 1967
- Nr. 8 Die Bundesfinanzen im Frühjahr 1967, April 1967
- Nr. 9 Die Veräußerung wesentlicher Beteiligungen, Juni 1967
- Nr. 10 Bund der Steuerzahler in USA, Juni 1967
- Nr. 11 Bundeshaushalt 1968, Februar 1968
- \* Nr. 12 Mit Steuern steuern?, April 1968
- \* Nr. 13 Finanzpolitik und Währungsstabilität, Januar 1969
- Nr. 14 Grundsteuer - Plädoyer gegen eine veraltete Steuerform, Juni 1969
- Nr. 15 Erbschaftsteuer, November 1969
- Nr. 16 Parlamentsreform, Januar 1970
- Nr. 17 Zur Rechtsgültigkeit der Artikel 2 und 3 des Bewertungsänderungs-  
gesetzes vom 18.3.1965 und der hierauf beruhenden Hauptfeststellung  
der Einheitswerte des Grundbesitzes zum 1.1.1964, Januar 1970
- \* Nr. 18 Die Sonderausgaben - Ein Beitrag zur Einkommensteuerreform, Juli  
1970
- Nr. 19 Reform der Abgabenordnung - Stellungnahme zum Regierungsentwurf,  
Februar 1971
- \* Nr. 20 Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem - Diskussionsbeiträge zur  
Reform des materiellen Steuerrechts, April 1971
- Nr. 21 Vermögensbildung aus öffentlichem Wirtschaftsvermögen - Ein Beitrag  
zur vermögenspolitischen Diskussion, April 1972
- \* Nr. 22 Zur Reform des Einkommensteuertarifs - Ein Diskussionsbeitrag, Juli  
1972
- \* Nr. 23 Inflation - Auswirkungen und Voraussetzungen für ihre Dämpfung,  
Oktober 1972
- \* Nr. 24 Geldentwertung und Steuerrecht, April 1973
- Nr. 25 Der problematische Einheitswert, Juli 1973
- \* Nr. 26 Staatsbürgersteuer, März 1974
- \* Nr. 27 Zur Reform der Bodenbesteuerung, März 1974
- \* Nr. 28 Die Abgeordnetendiäten - Dokumentation, Analyse, Reformvorschläge  
Abgeordnetenbesoldung in Bund und Ländern, April 1974
- \* Nr. 29 Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften, August 1974
- \* Nr. 30 Zur Finanzpolitik der Europäischen Gemeinschaften, Februar 1975
- \* Nr. 31 Zur Reform der Gemeindesteuern, September 1975
- Nr. 32 Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz, Oktober 1975
- Nr. 33 Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, Juli 1976
- Nr. 34 Reform der Kraftverkehrsbesteuerung, September 1976
- Nr. 35 Reform der Abgeordnetenentschädigung, September 1976
- Nr. 36 Die kommunale Rechnungsprüfung, März 1977

- \* Nr. 37 Die Deutsche Bundesbahn, August 1977
- Nr. 38 Der Landtag als Berufsparlament?, Oktober 1977
- Nr. 39 Der manipulierte Steuerzahler, Januar 1978
- \* Nr. 40 Die Besteuerung von Zinsen bei Geldentwertung, Juli 1978
- \* Nr. 41 Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, August 1978
- Nr. 42 Wirksamere Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden, August 1978
- Nr. 43 Bevölkerungsentwicklung und Staatsausgaben, Mai 1979
- \* Nr. 44 Ämterpatronage durch politische Parteien, Februar 1980
- Nr. 45 Die Bagatellsteuern - Kleine Steuern mit großen Mängeln, April 1980
- Nr. 46 Quasi-Steuern - Gegen den Wildwuchs steuerähnlicher Sonderabgaben, August 1980
- \* Nr. 47 Finanzpolitik am Scheideweg - Schulden- und Abgabentwicklung erfordert Einsparungen, Oktober 1980
- Nr. 48 Die allgemeine Bindung der Finanzverwaltung an die Rechtsprechung, Januar 1981
- Nr. 49 Zweitwohnungsteuer und Grundgesetz, April 1981
- \* Nr. 50 Mischfinanzierungen - Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen, September 1981
- Nr. 51 Die Öffentlichkeit kommunaler Finanzkontrollberichte als Verfassungsgebot, September 1981
- \* Nr. 52 Parteienfinanzierung - Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, September 1982
- Nr. 53 Zur Konsolidierung der Bundesanstalt für Arbeit, Oktober 1982
- \* Nr. 54 Zur Neuorientierung der Wohnungsbauförderung, April 1983
- Nr. 55 Zur Neuregelung der Familienbesteuerung, Oktober 1983
- Nr. 56 Ein Vorschlag zur Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, März 1984
- \* Nr. 57 Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer, Juli 1984
- Nr. 58 Die Haftung der Bundesrepublik Deutschland für das Investitionshilfegesetz, Mai 1986
- Nr. 59 Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, August 1986
- Nr. 60 Steuervereinfachung - Notwendigkeit, Grundlagen, Vorschläge, November 1986
- Nr. 61 Subventionsabbau - Notwendigkeit und Möglichkeiten, Juni 1987
- Nr. 62 Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, Oktober 1987
- Nr. 63 EG-Finzen - Grundsätzliche Reformen sind unerlässlich, Dezember 1988
- Nr. 64 Kinderfreibetrag und Grundgesetz, April 1989
- Nr. 65 Steuerharmonisierung in der Europäischen Gemeinschaft - Darstellung, Kritik, Vorschläge, Mai 1989
- Nr. 66 Abbau der Kapitalverkehrsteuern, Juni 1989
- Nr. 67 Die neue Parteienfinanzierung, November 1989
- Nr. 68 Bessere Berichterstattung des Staates über seinen Unternehmensbesitz, Januar 1990
- \* Nr. 69 Sonderabgaben für den Umweltschutz?, April 1990
- Nr. 70 Zur Finanzierung von DDR-Hilfen, Juli 1990
- Nr. 71 Vermögensteuer - Ein Störfaktor im Steuersystem, August 1990
- \* Nr. 72 Steuern in Deutschland, April 1991
- \* Nr. 73 Vorrang für Private in der öffentlichen Energieversorgung, Februar 1992
- \* Nr. 74 Die finanziellen Privilegien von Ministern in Deutschland, Juli 1992

- \* Nr. 75 Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt, Oktober 1992
- Nr. 76 Die Einheitsbewertung des Grundbesitzes, Mai 1993
- Nr. 77 Finanzierung der Fraktionen, August 1993
- Nr. 78 Privatisierung von Sparkassen und Landesbanken, März 1994
- Nr. 79 Arbeitnehmer-Pauschbetrag und Werbungskostenersatz, Mai 1994
- Nr. 80 Der Lohn- und Einkommensteuertarif 1996, September 1994
- Nr. 81 Subventionsabbau - Gesetzliche Zwänge schaffen, Februar 1995
- Nr. 82 Rechtsfragen der Privatisierung, Mai 1995
- \* Nr. 83 Zur Europäischen Währungsunion, Mai 1996
- Nr. 84 Steuerentlastung, Steuervereinfachung, Steuergerechtigkeit, Oktober 1996
- Nr. 85 Defizitbegrenzung im Bundesstaat, September 1997
- Nr. 86 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Januar 1998
- Nr. 87 Öko-Steuern - Kein geeigneter Weg aus der Beschäftigungs- und Umweltmisere, April 1998
- Nr. 88 Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse - erhalten statt einschränken, September 1998
- Nr. 89 Durch Einsparungen die Lasten mindern - Notwendigkeit und Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsausgaben, Oktober 1998
- Nr. 90 Zur Reform der Zinsenbesteuerung, Januar 1999
- Nr. 91 Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland, Februar 2000, Preis 8,70 Euro
- Nr. 92 Lenken mit Steuern und Abgaben, September 2000, Preis 7,70 Euro
- Nr. 93 Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Juni 2001, Preis 7,70 Euro
- Nr. 94 Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, Januar 2002, Preis 10 Euro
- Nr. 95 Der Tarif muss auf Räder - Heimliche Steuererhöhungen vermeiden, September 2002, Preis 8 Euro

### **Bisher erschienene Stellungnahmen**

- Nr. 1 Zur gegenwärtigen Problematik der Staatsverschuldung, September 1968
- \* Nr. 2 Zur Reform des Haushaltsrechts, Dezember 1968
- \* Nr. 3 Zur Teilhabersteuer, Februar 1969
- \* Nr. 4 Zur Wirkung verfassungswidriger Gesetze, Regierungsentwurf eines 4. Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht, Februar 1969
- Nr. 5 Zur Wirtschafts- und Fiskalpolitik im Zeichen konjunktureller Überhitzung, August 1969
- Nr. 6 Zu mittelfristigen Problemen der Finanzplanung, Februar 1970
- \* Nr. 7 Zum Regierungsentwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht - BT-Drucksache VI/388 -, März 1970
- Nr. 8 Der mehrjährige Finanzplan des Bundes 1969 - 1973 und der Subventionsbericht 1970, Mai 1970
- \* Nr. 9 Die Problematik der Staatsverschuldung im Jahre 1972, April 1972
- Nr. 10 Streuung des Produktivvermögens und Vermögensbildung, Mai 1973
- Nr. 11 Rekorddefizite erfordern Begrenzung der öffentlichen Haushalte,

- Oktober 1974
- \* Nr. 12 Durch Einsparungen Steuererhöhungen vermeiden, November 1975
  - Nr. 13 Die neuen Abgeordnetengesetze des Bundes und der Länder, Dezember 1978
  - Nr. 14 Die Ministerialzulage - Ein ungerechtfertigtes Privileg, Oktober 1980
  - \* Nr. 15 Abbau der Dienstalterszulagen - Ein Beitrag zur Begrenzung der Personalausgaben, Juli 1981
  - Nr. 16 Die steuerliche Behandlung von geringwertigen Wirtschaftsgütern, Februar 1982
  - \* Nr. 17 Bezüge von Politikern - Eine Dokumentation, März 1982
  - Nr. 18 Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, September 1983
  - Nr. 19 Ein neues Organisationsstatut für den Bundesrechnungshof, Februar 1984
  - Nr. 20 Zur Neuregelung der Eigenheimbesteuerung, November 1984
  - Nr. 21 Auf Sparkurs bleiben, Oktober 1985
  - Nr. 22 Bezüge von Politikern II - Eine Dokumentation, August 1986
  - Nr. 23 Verbrauchsteuererhöhung schädlich und vermeidbar, Juni 1988
  - Nr. 24 Zur Defizitentwicklung bei der Bundesanstalt für Arbeit, Oktober 1988
  - Nr. 25 Zur Privatisierung von Wohnungen in den neuen Ländern, Juli 1991
  - Nr. 26 Forderungen zur Verwaltungsreform, November 1995
  - Nr. 27 Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion, April 2000
  - Nr. 28 Abbau von Mischfinanzierungen, Juni 2001

### **Bisher erschienene Kurzanalysen**

- Das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete, Oktober 1976  
 Steuersenkung vorrangig, September 1977  
 Belastung ohne Ende - Eine kritische Bestandsaufnahme, Juli 1978  
 Berufsausbildungsabgabe - Lohnsummensteuer durch die Hintertür?, Februar 1979  
 Der Abbau der Bagatell-Steuern - Ein Beitrag zur Steuervereinfachung, April 1979  
 Bilanz der Abgabenbelastung, August 1979  
 Tarifreform vorrangig, Februar 1980  
 Besteuerung des Straßenverkehrs - ohne Maß und ohne Grenzen?, Mai 1981  
 Belastungsanstieg ungebrochen, Dezember 1982  
 Zur Neuregelung der Parteienfinanzierung, Mai 1983  
 Kürzung des Kindergeldes verfassungswidrig?, Januar 1986  
 Einheitsbewertung verfassungswidrig?, Dezember 1986  
 Keine Abstriche an Steuersenkung 1990, Juli 1987  
 EG-Finzen - Durch Einsparungen die Lasten mindern, Januar 1988  
 Stellungnahme zur geplanten Änderung der Parteienfinanzierung im Herbst 1988, November 1988  
 Bundesfinzen nicht durch Ausgabenwünsche überfordern, Februar 1989

### **Bisher erschienene Sonderinformationen**

- Nr. 1 Einbeziehung der Beamten in die Reform der Altersversorgung, April 1989
- Nr. 2 12.000 Mark Sonderausgaben für Familien- und Pflegehilfen?, April 1989
- Nr. 3 Inflationäre heimliche Steuererhöhungen erfordern permanente Entlastungen, August 1989
- Nr. 4 Einnahmen der Gemeinden nach Steuersenkung 1990, Februar 1990
- Nr. 5 Ausführungsregelungen zur Staatsverschuldung, Mai 1990
- Nr. 6 DDR-Hilfen durch Einsparungen finanzierbar, Juni 1990
- Nr. 7 DDR-Wirtschaft - Rahmenbedingungen wichtiger als Subventionen, August 1990
- Nr. 8 Finanzierung der Einheit - Länder und Gemeinden stärker einbinden, Oktober 1990
- Nr. 9 Zur Steuerpolitik im geeinten Deutschland, Dezember 1990
- Nr. 10 Leitlinien für den öffentlichen Dienst in den neuen Ländern, Januar 1991
- Nr. 11 Konzessionsabgabe - abbauen statt ausbauen, September 1991
- Nr. 12 Steuerfreiheit für das Existenzminimum, Oktober 1991
- Nr. 13 Öffentliche Kosten der Einheit, November 1991
- Nr. 14 Überhöhte Ausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden, November 1991
- Nr. 15 Mut zum Sparen, September 1992
- Nr. 16 EG-Finzen, Dezember 1992
- Nr. 17 Explosion der Abgabenbelastung, Februar 1993
- Nr. 18 Öffentlicher Dienst in den neuen Ländern - Stärkere Einsparungen nötig, Juli 1993
- Nr. 19 Zur Entwicklung öffentlicher Personalausgaben - Daten und Trends, November 1993
- Nr. 20 Privatfinanzierung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen nach dem Konzessionsmodell, März 1994
- Nr. 21 Familiensplitting und einheitliches Kindergeld, Mai 1994
- Nr. 22 Tarifreform 1996, Keine halbherzigen Lösungen, März 1995
- Nr. 23 Gewerbesteuer - Sondersteuer der Großbetriebe?, Mai 1995
- Nr. 24 Lohn- und Einkommensteuertarif - Mit 2 Stufen-Modell aus der Zwickmühle, Mai 1995
- Nr. 25 Verfassungswidrige Vermögensteuer - Steuerpolitische Konsequenzen, Oktober 1995
- Nr. 26 Belastung 95 - Anstieg ungebrochen, Oktober 1995
- Nr. 27 EU-Reform '96, März 1996
- Nr. 28 Zur Europäischen Währungsunion, März 1996
- Nr. 29 Steuerentlastung, Steuervereinfachung, Steuergerechtigkeit, September 1996
- Nr. 30 Belastung 97 - Anstieg im Trend ungebrochen, Februar 1997
- Nr. 31 Der Nationale Stabilitätspakt, Juni 1997
- Nr. 32 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, November 1997
- Nr. 33 Zur EU-Finanzreform, Februar 1999
- Nr. 34 Kindergrundfreibetrag - Ein steuerpolitischer und verfassungsrechtlicher Mißgriff, Mai 1999
- Nr. 35 Belastung '99 - Weiterhin Entlastungsbedarf, Juli 1999
- Nr. 36 Zur Reform der Unternehmensbesteuerung: Geplante Tarifspreizung verfassungskonform?, September 1999
- Nr. 37 Verfassungsfragen einer Vermögensabgabe, Oktober 1999

- Nr. 38 Reformbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung,  
Mangelhafte Maßnahmen der Bundesregierung,  
November 1999, (aktualisiert: Februar 2000)
- Nr. 39 Folgen des 630-DM-Gesetzes, April 2000
- Nr. 40 Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung, Januar 2001

\* = vergriffen