

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 13. November 2007 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/6741 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler
zurückgeben - Beitragssenkungspotentiale nutzen - Drucksache 16/6434 -**

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von
Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere
Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden - Drucksache 16/6035 -**

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	2
C. Schriftliche Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	3
Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB	3
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA	8
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	12
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Deutscher Verein	13
Bundesleitung des dbb Beamtenbundes und Tarifunion, DBB	14
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, IAB	17
Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e. V., BBB	21
Bundesagentur für Arbeit, BA	23
Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V., KBI	24
Dr. Alexandra Wagner, Berlin	29
Prof. Dr. Friedhelm Hase, Siegen	33

Deutscher Bundestag

16. Wahlperiode

Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

8. November 2007

Sekretariat des Ausschusses: ☎32487

Fax: 36030

Sitzungssaal: ☎30269

Fax: 36295

Mitteilung

Tagesordnung

68. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Dienstag, dem 13. November 2007, 17.30 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900

Vorsitz: Abg. Gerald Weiß (Groß-Gerau)

Einziger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des
Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer
Gesetze Öffentliche Anhörung von
Sachverständigen**

(BT-Drucksache 16/6741)

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)

Innenausschuss

Haushaltsausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr.
Gesine Löttsch, Kornelia Möller, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur
Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr
Qualifizierung und eine längere Bezugsdauer des
Arbeitslosengeldes verwenden**

(BT-Drucksache 16/6035)

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)

Haushaltsausschuss

Gerald Weiß (Groß-Gerau)

Vorsitzender

Sachverständigenliste

- Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Deutscher Verein
- Bundesleitung des dbb Beamtenbundes und Tarifunion, DBB
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, IAB
- Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e. V., BBB
- Bundesagentur für Arbeit, BA
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V., KBI
- Dr. Alexandra Wagner, Berlin
- Prof. Dr. Friedhelm Hase, Siegen

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)814

8. November 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 13. November 2007 in Berlin zum

a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/6741 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler
zurückgeben - Beitragssenkungspotentiale nutzen - Drucksache 16/6434 -**

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von
Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere
Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden - Drucksache 16/6035 -**

Deutscher Gewerkschaftsbund DGB

1. Gesamtbewertung

Mit dem Gesetzentwurf soll die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung – entgegen den Zielen des Gesetzentwurfs – per Saldo nicht entlastet, sondern belastet werden. Ein neuerlicher Verschiebepunkt von der Arbeitslosenversicherung hin zum Bund wird eingeleitet. Dies wird vom DGB abgelehnt.

Die geplante Beitragssenkung von 4,2 auf 3,9 Prozentpunkte bzw. von 2,2 Mrd. Euro wird hingegen unterstützt. Die derzeitigen Überschüsse ermöglichen einen finanziellen Spielraum. Nach Auffassung des DGB lässt die derzeitige Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit eine Beitragssenkung zu. Der DGB weist allerdings darauf hin, dass der Trend der Finanzentwicklung der letzten zwei Jahre für die Zukunft nicht beliebig fortgeschrieben werden kann. Dies hat folgende Gründe:

Wenn die in diesem Gesetz geplanten Änderungen wirksam werden, wird die BA zusätzlich in Milliardenhöhe belastet.

Die vorgesehenen Initiativen zur besseren Integration Älterer, zur Verstärkung der Ausbildung von Altbewerbern, und die Einführung eines Ausbildungsbonus führen zu weiteren erheblichen Belastungen.

Der Verwaltungsrat plant die Einstellung einer Konjunkturrücklage, um bei einbrechender Konjunktur die Beiträge nicht gleich wieder anheben zu müssen.

Es kann zurzeit noch nicht verlässlich gesagt werden, ob unter Berücksichtigung dieser Ausgaben eine weitergehende Beitragssenkung auf 3,5 Prozent möglich ist. Falls eine weitergehende Beitragssenkung beschlossen werden sollte, regt der DGB an, diese Beitragssenkung zunächst auf zwei Jahre zu befristen, um die weitere Entwicklung zu beobachten und den Entscheidungsspielraum in den nächsten Jahren aufrecht zu erhalten.

Durch den Gesetzentwurf wird die Bundesagentur für Arbeit erneut zusätzlich mit versicherungsfremden Aufgaben belastet. Per Saldo werden der Arbeitslosenversicherung nochmals mehr als drei Milliarden Euro pro Jahr entzogen, während der Bund in gleicher Höhe entlastet wird. Einmal mehr wird auf den Haushalt der BA zurückgegriffen, um gesamtgesellschaftliche Aufgaben des neuen Fürsorgesystems zu finanzieren. Dies ist verteilungspolitisch problematisch und widerspricht den Prinzipien der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Tendenziell sollten die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt werden, auch indem verstärkt auf Steuerfinanzierung zurückgegriffen wird, und nicht umgekehrt.

Auch die OECD hat in ihrer neuesten Studie zur Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland erneut darauf hingewiesen, dass gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) besonders das Steueraufkommen mit 21,9 Prozent weit unter dem Durchschnitt der OECD-Länder von 26,8 Prozent liegt. Dem gegenüber stehe eine sehr hohe Steuer-

und Sozialabgabenbelastung für Arbeitnehmer in Deutschland. Die Pflichtbeiträge zu den Sozialversicherungen summierten sich im vergangenen Jahr auf 13,7 Prozent. Im OECD-Mittel waren es dagegen nur 9,2 Prozent (2005). Die OECD hatte deswegen bereits im Jahre 2006 die Unterstützung der Arbeitslosenversicherung aus Mitteln der Mehrwertsteuer begrüßt.

Der DGB hält vor allem die Erhebung eines Eingliederungsbeitrages für verfassungsrechtlich bedenklich. Der sich durch die Versicherungspflicht ergebende Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG rechtfertigt sich immer nur aus dem Schutzbedürfnis der **einbezogenen Personen**, denen im Gegenzug für Beiträge zusätzliche Sicherheit zugute kommt. Daher muss uneingeschränkt gewährleistet sein, dass die Mittel, die bei den Versicherten und bei den Arbeitgebern abgeschöpft werden, tatsächlich zur Verwirklichung der jeweiligen Vorsorgezwecke eingesetzt werden. Die Gruppe der Arbeitslosengeld-II-Empfänger gehört eindeutig nicht zu diesem Personenkreis. Sie erhalten keine beitragsbezogenen Leistungen, sondern sind auf staatliche Fürsorge angewiesen. Auch eine vorherige Zahlung von Beiträgen ist nicht erforderlich. Weniger als 20 Prozent der Zugänge in das Grundsicherungssystem haben vorher Arbeitslosengeld I bezogen. Auch hieran wird erkennbar, dass eine Kostenbeteiligung nicht gerechtfertigt werden kann.

Die Einrichtung der Versorgungsrücklage wird grundsätzlich begrüßt. Damit wird einem Vorschlag der Gewerkschaften sowie des Vorstandes und des Verwaltungsrates der BA Rechnung getragen. Die Rücklage ist notwendig, um Rückstellungen für künftige Leistungen vornehmen zu können und eine überproportionale Belastung künftiger Haushalte zu vermeiden. Der DGB bemängelt allerdings, dass zu den Regelungen über eine Versorgungsrücklage der Bundesagentur für Arbeit kein ordentliches Beteiligungsverfahren gemäß § 94 BBG mit den entsprechenden Fristen eingeleitet wurde.

2. Zu arbeitsmarktpolitischen Regelungen im Einzelnen

Artikel 1 § 341 SGB III: Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung

Die konjunkturelle Belebung eröffnet Spielräume zu einer Senkung der Arbeitslosenbeiträge von 4,2 Prozent auf 3,9 Prozent. Dies wird vom DGB unterstützt. Weitergehende Beitragssenkungen sind vor dem Hintergrund der sehr starken Konjunkturanfälligkeit der Arbeitslosenversicherung und der abgeschafften Defizithaftung des Bundes aber problematisch. Bevor die Beiträge weiter gesenkt werden, sollten im Sinne einer präventiven Arbeitsmarktpolitik die Vorschläge des Verwaltungsrates zu einer Qualifizierungsoffensive und zur besseren Eingliederung benachteiligter Personengruppen aufgegriffen werden. Wenn sich dann noch ein Spielraum für weitergehende Beitragssenkungen eröffnet, schlägt der DGB vor, diese Beitragssenkung zunächst auf zwei Jahre zu befristen. 2010 kann dann auf der Basis der bis dahin bekannten Daten neu entschieden werden.

§§ 345a und 347 SGB III

Wegfall der Beitragszahlungen des Bundes für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Arbeitslosenversicherung

Der DGB lehnt eine Finanzierung der Beiträge für Kindererziehungszeiten aus Mitteln der Arbeitslosenversi-

cherung ab. Die Steuerfinanzierung war mit dem Job-AQTIV-Gesetz 2002 eingeführt worden, um Erziehungszeiten abzusichern und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erhöhen. Dies ist unstrittig eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Deswegen wurde bewusst die Finanzierung aus Bundesmitteln eingeführt, die Finanzierung durch die Bundesagentur stellt daher eine versicherungsfremde Leistung dar. Die Verschiebung auf die BA bewirkt im Ergebnis, dass nur Arbeitnehmer und Arbeitgeber für diese Aufgaben aufkommen müssen, Beamte, Selbstständige etc. jedoch nicht.

Die Arbeitslosenversicherung zahlt zu anderen Sozialversicherungszweigen wie selbstverständlich Beiträge. Für die Absicherung von jungen Eltern in der Arbeitslosenversicherung soll sie jedoch diese familienpolitische Aufgabe selbst finanzieren. Die vorgesehene Finanzierung ist ordnungspolitisch falsch und verteuert den Faktor Arbeit über den Beitragssatz, weil der Bund diese familienpolitischen Leistungen nicht mehr finanzieren will. Zudem steht diese zusätzliche Belastung dem Ziel des Änderungsgesetzes – die Höhe der Lohnnebenkosten zu senken – entgegen.

Artikel 2 § 46 SGB II

Ersatz des Aussteuerungsbetrages durch einen Eingliederungsbeitrag

Der DGB begrüßt, dass der Aussteuerungsbetrag, den die Bundesagentur für Arbeit an den Bund zu zahlen hat, wegfallen soll. Mit der geplanten Regelung wird eine gemeinsame Forderung von Arbeitgebern und Gewerkschaften sowie dem Verwaltungsrat der BA Rechnung getragen. Ein gemeinsames Gutachten von DGB und BDA hatte zuletzt aufgezeigt, dass der Aussteuerungsbetrag in Konflikt zum Grundgesetz steht.

Der Aussteuerungsbetrag hat ebenso zu einer problematischen Steuerungswirkung geführt. In der Gesetzesbegründung wird dies nunmehr geteilt, wenn auf „falsche Steuerungsanreize, besonders bei Personen, die an einer länger dauernden beruflichen Weiterbildung teilnehmen“, hingewiesen wird.

Dennoch plant der Bund einen erneuten Zugriff auf die Mittel der Bundesagentur für Arbeit, um Aufgaben des Fürsorgesystems des Bundes direkt zu finanzieren. Mit der jetzt geplanten neuen Lastenverteilung zwischen Bund und Arbeitslosenverteilung bezüglich der Ausgaben für Langzeitarbeitslose wird eine finanzpolitische „Rolle rückwärts“ eingeleitet. Knapp drei Jahre nach der Neuabgrenzung von beitragsfinanzierten und steuerfinanzierten Leistungen geht die neue Finanzarchitektur wieder über Bord. Finanzpolitisches Ziel der damaligen Reform sollte es sein, die „einseitigen Lastenverschiebungen zwischen Gebietskörperschaften und der Bundesagentur zu überwinden“ – so der Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Eine wesentliche Schwachstelle der vormaligen Praxis wurde darin gesehen, dass „die Kosten der Arbeitslosigkeit zwischen den Gebietskörperschaften und der Bundesagentur für Arbeit bzw. dem Bund verschoben“ werden. Folgerichtig sollten einseitige Finanzverschiebungen verhindert werden. Dennoch sollen jetzt die Finanzströme nicht nur wieder in die bis vor kurzem kritisierte Richtung gelenkt, sondern das neue Fürsorgesystem direkt über Beiträge finanziert werden.

Es ist keinesfalls überzeugend, wenn der neuerliche Kurswechsel damit zu begründen versucht wird, dass „Langzeitarbeitslose nicht im gleichen Maße vom Abbau der Arbeitslosigkeit profitieren“ wie die Arbeitslosenversicherung. Die finanzielle Trennung war ein zentrales Ziel der Hartz-Reformen, das jetzt wieder in Frage gestellt wird.

Statt neue Verschiebebahnhöfe einzuleiten, sollte der Bund vielmehr auf einen zügigen Abbau der Umsetzungsprobleme und noch bestehende Effizienzverluste im Hartz-IV-System hinwirken. Die Umsetzungsprobleme und die völlige Überlastung des Systems der Grundsicherung sind die wesentlichen Ursachen dafür, dass die Langzeitarbeitslosigkeit nur geringfügig sinkt. Dies könnte auch durch ein Informations- und Beteiligungsrecht des Verwaltungsrates befördert werden.

Außerdem wird Hartz IV zunehmend als Lohnergänzungssystem missbraucht. Diesen Griff der Arbeitgeber in die Tasche des Bundes muss der Gesetzgeber zügig durch die Einführung von Mindestlöhnen beenden. Die Einführung von Mindestlöhnen in Verbindung mit einer Neugestaltung des Niedriglohnssektors, auch durch die Abschaffung der Minijobs, würde sicherlich einen Milliardenbetrag einsparen, so dass ein Zugriff auf die Beiträge der Versicherten nicht notwendig ist.

Auch der überdurchschnittlich starke Rückgang der Arbeitslosigkeit im Versicherungssystem ist keinesfalls eine Rechtfertigung dafür, den Haushalt der BA indirekt mit Kosten von Hartz-IV-Empfängern zu belasten. Der an die BA abgeführte Mehrwertsteuerpunkt war ausdrücklich als Entlastung der Beitragszahler gedacht, der Beitrag der BA sollte dauerhaft um einen Prozentpunkt gesenkt werden.

Das, was gestern richtig war, kann kurze Zeit später nicht falsch sein. Die Finanzierung des Fürsorgesystems für Arbeitslose wurde dem Bund und in einem bestimmten Umfang den Kommunen zugewiesen. Dies ist nicht lediglich eine sozialpolitische Entscheidung gewesen, sondern diese Entscheidung entspricht vielmehr **eindeutigen Vorgaben des Verfassungsrechts**. Die Arbeitslosenversicherung wird im Wesentlichen aus den Beiträgen der Versicherungspflichtigen finanziert. Der sich durch die Versicherungspflicht ergebene Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG rechtfertigt sich immer nur aus dem Schutzbedürfnis der **einbezogenen Personen** und der Sicherheit, die ihnen durch die Einbeziehung in das System zukommen. Daher muss uneingeschränkt gewährleistet sein, dass die Mittel, die bei den Versicherungspflichtigen und bei den Arbeitgebern abgeschöpft werden, tatsächlich zur Verwirklichung der jeweiligen Vorsorgezwecke eingesetzt werden. Ansonsten würden die Versicherungs- und die Beitragspflichten, auf denen das gesamte Sozialversicherungsrecht beruht, verfassungsrechtlich delegitimiert, die Rechtfertigung für die staatlichen Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Bürger würde also zerstört.

Sozialbeiträge haben vor den Grundrechten der Verfassung nur Bestand, wenn sie den Strukturvorgaben des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG *vollständig*, d. h. nicht nur auf der „**Mittelerhebungs-**“, sondern auch auf der „**Mittelverwendungsseite**“ entsprechen. Soweit die Gesetzgebung die abzuschöpfenden Mittel ganz oder teilweise *Verwendungen* zuführt, die allein im allgemeinen öffentlichen Interesse liegen, den Versicherten selbst aber keine spezifischen Vorteile bieten, sind die Kompetenzma-

terien „Sozialversicherung“ bzw. „Arbeitslosenversicherung“ definitiv verlassen.

Die beabsichtigte „Leistungspflicht“ nach § 46 Abs. 4 SGB II rechtfertigt sich nicht dadurch, dass die BA schon vor der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe Leistungen der Arbeitsförderung erbracht hat. Bereits die im früheren Recht gegebene finanzielle Belastung der Bundesanstalt mit der beruflichen Eingliederung von Arbeitslosenhilfeempfängern war problematisch, weil solche Maßnahmen nicht oder nur schwach in den versicherungskonstitutiven Nexus zwischen Versicherungsverhältnis, Beitragsbelastung und Leistungsberechtigung eingebunden waren. Immerhin konnte angeführt werden, dass der Arbeitslosenhilfe (jedenfalls seit sie nicht mehr „originär“ geleistet wurde) zwingend ein Arbeitslosengeldbezug vorausgegangen war. Dieses Argument ist aber mit der Reform definitiv entfallen.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende aber ist gerade **keine** Fortsetzung der Arbeitslosenhilfe, sondern ein neues Sozialleistungssystem, in dem der Leistungsbezug nicht an die vorherige Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld „angelehnt“ ist; sondern über die Bedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft definiert wird. Grundsicherungsempfänger dürfen daher juristisch auch nicht zu Ex-Arbeitslosenhilfeempfängern undefiniert werden. Dass der Bund finanziell für die berufliche Eingliederung Arbeitsuchender i. S. der §§ 14 ff. SGB II einzustehen hat, ist aufgrund der Anlage und des Charakters der entsprechenden Leistungen zur Unterstützung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zwingend: Der Bund nimmt mit der Finanzierung solcher Leistungen eigene Aufgaben wahr. Ebenso willkürlich wäre es, wenn die Beiträge zur Rentenversicherung zweckentfremdet würden, um die Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsunfähigkeit mitzufinanzieren.

Wenn die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Bereich der beruflichen Eingliederung zu einer finanziellen Entlastung der BA – und ihrer Beitragszahler – führt, so ist dies eine der Folgen der strukturellen Bereinigung und Weiterentwicklung des Rechts der sozialen Sicherung, die mit der Reform angestrebt war.

Insgesamt ist der Regelungsansatz des geltenden Rechts, was die Aufteilung der Finanzierungslasten der beruflichen Eingliederung betrifft, im Vergleich mit dem früheren Recht relativ konsistent, er dürfte den verfassungsrechtlichen Vorgaben auch weit eher als dieses entsprechen. Eine Erstattungsverantwortung der BA i. S. des § 46 Abs. 4 SGB II ist jedenfalls aus der Belastung des Bundes mit den Aufwendungen für Leistungen nach den §§ 14 ff. SGB II nicht herzuleiten.

Der DGB weist darauf hin, dass auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 12.10.2007 die Beteiligung an den Kosten für Verwaltung und Eingliederung von ALG-II-Empfängern ablehnt, dieser Schritt „stellt im Ergebnis eine sachfremde Finanzierung von SGB-II-Leistungen durch Beitragsmittel dar“.

3. Zu den beamtenrechtlichen Regelungen

§ 366 a SGB III Einrichtung einer Versorgungsrücklage

Der DGB unterstützt grundsätzlich die geplante Versorgungsrücklage.

Allerdings darf aus Sicht des DGB der Ausstieg aus dem bundeseinheitlichen Sondervermögen auf keinen Fall zu

weiteren „Alleingängen“ von Körperschaften, Behörden oder Betrieben führen.

Bei dem Fonds handelt es sich nur um ein internes Finanzierungsinstrument des Dienstherrn für Versorgungskosten und Beihilfeaufwendungen. Seine Pflicht zur Alimentierung und Fürsorge gegenüber den Beamtinnen und Beamten bleibt uneingeschränkt bestehen. Die Altersversorgung muss jederzeit gewährleistet sein. Die Höhe der Versorgungsleistungen darf nicht von der jeweiligen Höhe und Leistungsfähigkeit des Sondervermögens abhängig sein.

Die Mittel sind außerdem ausschließlich zweckgebunden für die Versorgung und Beihilfeleistungen zu verwenden. Der DGB vermisst eine solche ausdrückliche Aussage im Gesetzentwurf. Die Formulierung in § 366a Abs. 7 SGB III ist zu ungenau.

Mittelzuweisungen an das Sondervermögen

Der DGB begrüßt, dass die Zuweisungen aufgrund versicherungsmathematischer Berechnungen geleistet und regelmäßig überprüft werden sollen.

Der DGB kritisiert aber, dass der Gesetzentwurf keine gesetzlichen Parameter für den Verordnungsgeber hinsichtlich der Festlegung der Höhe der Zuweisungen, zu den Zahlungsverpflichtungen des Dienstherrn sowie der regelmäßigen Überprüfung von Zuweisungshöhe und zweckgebundener Verwendung enthält. Zwar ist in § 366 a Abs. 4 Satz 3 SGB III vorgesehen, dass die Höhe der Zuweisungen und das Verfahren der Überprüfung unter Beachtung der Liquidität des Sondervermögens durch Rechtsverordnung vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen festgelegt werden. Abgesehen davon, dass ein Rechtsverordnungsentwurf bisher fehlt, müssten die wesentlichen Grundsätze aus unserer Sicht aber gesetzlich geregelt werden. Dazu gehört zumindest die Festlegung des Umfangs der von der BA an das Sondervermögen zu leistenden regelmäßigen Zuweisungen, welche die Versorgungsanwartschaften der Beamtinnen und Beamten abdecken sollen.

Es muss gewährleistet werden, dass die vorgesehene „Anschubfinanzierung“ sowie die regelmäßigen Zuführungen jederzeit die zu leistenden Versorgungs- und Beihilfeausgaben vollständig abdecken. Dazu ist nach unserer Auffassung – gerade in der Umbruchsphase, in der sich die BA befindet – die Sicherstellung einer regelmäßigen Überprüfung und Prognose der an das Sondervermögen zu leistenden Zahlungen in relativ kurzen Zeitabständen unerlässlich. Der DGB vermisst hier eine entsprechend verbindliche Verfahrensregelung, vor allem auch die Festlegung eines regelmäßigen Überprüfungsrhythmus, der kürzer als drei Jahre sein sollte.

Außerdem ist die vorgesehene Regelung in § 366 a Abs. 4 Satz 5 SGB III, die Befugnis zur Überprüfung dem Vorstand der Bundesagentur zu übertragen, nicht zielführend. Damit wird die Ausübung der Kontrollfunktion an den „Verursacher“ zurückdelegiert.

Verwaltung und Anlage der Mittel, Beirat

Der DGB hat keine Bedenken, die Verwaltung und Anlage der Mittel – wie beim Versorgungsfonds des Bundes – der Deutschen Bundesbank zu übertragen. Negativ zu bewerten ist aber, dass der Entwurf nicht ausdrücklich den Erlass von Anlagerichtlinien vorschreibt, in denen

Anlagegrundsätze, Anlageformen, Anlagestrategien, Kontrollmöglichkeiten etc. festgelegt werden müssen. Die Bezugnahme in § 366 a Abs. 6 Satz 2 SGB III auf die für den Versorgungsfonds des Bundes nach dem Versorgungsrücklagegesetz des Bundes geltenden Grundsätze und Richtlinien gewährleistet keine analoge Anwendung bestimmter Rechtsvorschriften des VersRücklG-Bund.

Auf Kritik stößt insbesondere, dass kein Beirat (vgl. § 11 VersRücklG-Bund) für das Sondervermögen „Versorgungsrücklage der Bundesagentur für Arbeit“ vorgesehen ist. Die Einrichtung eines Beirats, der die Beteiligung der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen und Mitgliedsgewerkschaften bei allen wichtigen Fragen der Anlagerichtlinien, des Wirtschaftsplans und der Jahresrechnungen sicherstellt, ist zwingend erforderlich und ausdrücklich in das Gesetz aufzunehmen.

Beihilfeausgaben

Auch die Beihilfeaufwendungen sollen aus der Rücklage finanziert werden. Daher ist es aus Sicht des DGB wichtig, dass die Mittel für Beihilfeaufwendungen und Versorgungskosten unabhängig voneinander verwaltet und in getrennten Sachkonten geführt werden. Wichtig sind Transparenz und Überprüfbarkeit, wohin die Mittel fließen und wofür sie ausgegeben werden. Der DGB plädiert dafür, schon die Mittelzuweisungen für Beihilfeaufwendungen und Versorgungskosten nach getrennt festgelegten Prozentsätzen auszuweisen. Gewährleistet werden muss, dass Beihilfeaufwendungen und Versorgungskosten nicht miteinander vermischt werden. Die prognostizierten Beihilfeaufwendungen, die aus dem Fonds finanziert werden sollen, sind ebenfalls regelmäßig, mindestens im Rhythmus von drei Jahren zu überprüfen.

4. Zusätzlicher Regelungsbedarf

Aus Sicht des DGB gibt es weitergehenden gesetzlichen Handlungsbedarf. Vordringlich sind insbesondere folgende Regelungen:

1) *Keine Zwangsverrentung von Arbeitslosen mit Abschlägen*

Das Auslaufen der Sonderregelung für ältere Arbeitslose zum Jahresende wird dazu führen, dass ältere Arbeitslose oftmals gezwungen sein werden, Altersrente zu beantragen, auch wenn dies mit Abschlägen bis zu 18 Prozent verbunden ist. Das IAB hat jüngst auf das steigende Armutsrisiko von ALG-II-Beziehern aufmerksam gemacht, wenn sie in Rente gehen. Eine Korrektur des geltenden Rechts ist notwendig, wenn die Gefahr der Altersarmut von zuvor Arbeitslosen nicht noch weiter erhöht werden soll.

Der DGB schlägt vor, das SGB II zu ändern, so dass eine Verrentung mit Abschlägen gegen den Willen der Betroffenen nicht möglich ist.

2) *Verlängerte Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld für Ältere*

Ältere Arbeitnehmer/innen tragen nach wie vor ein besonders hohes Arbeitsplatzrisiko. Werden sie arbeitslos, sind ihre Chancen auf einen neuen Arbeitsplatz meist immer noch ungünstiger als bei jüngeren Arbeitslosen. Ältere müssen daher in deutlich höherem Maße die Grundsicherung in Anspruch nehmen als Jüngere.

Daher ist der Schutz des bestehenden Arbeitsverhältnisses vorrangig. Dennoch sollte auch der Schutz der Arbeitslosenversicherung für die Personengruppe der Älteren erweitert werden. Im Falle des Eintritts von Arbeitslosigkeit soll nicht bereits nach 12 bzw. 18 Monaten (für mindestens 55-Jährige) bereits ein Abrutschen in die Hartz IV-Fürsorgeleistungen drohen. Hierbei geht es nicht darum, Frühverrentung zu fördern, sondern es geht um eine ausgewogene Risikoabwägung. Deswegen sollen Ältere weiterhin an den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beteiligt werden und weiterhin an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen können.

Durch die Verlängerung der Leistungszahlungen an Ältere wird gleichzeitig das System der Grundsicherung entlastet und die BA erhält zusätzliche Anreize, Ältere bei der Integration zu unterstützen.

Der DGB schlägt erneut vor, für 45-Jährige sollte der Anspruch nach 30-monatiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in den letzten fünf Jahren zumindest um drei Monate erweitert werden.

Für 50-Jährige sollte nach einer Rahmenfrist von 36 Beitragsmonaten gleichfalls ein ALG-Bezug von 18 Monaten eröffnet und nach 42 Beitragsmonaten auf 24 Monate erhöht werden.

3) Wiedereinführung der Erstattungspflicht

Die Wiedereinführung der Erstattungspflicht des Arbeitslosengeldes für Arbeitgeber, die langjährig Beschäftigte entlassen, etabliert auch für Arbeitgeber ein Element des Forderns. Entlassen sie langjährig Beschäftigte, ohne dass einer der gesetzlich genannten Ausnahmetatbestände vorliegt, sollen sie zum

Kostenersatz herangezogen werden. Hierdurch wird ein Abwälzen von betriebsbedingten Kosten auf die Sozialversicherung erschwert. Arbeitnehmer/innen, die den Versicherungsfall selbst herbeiführen, werden seit jeher durch Sperrfristen in die finanzielle Verantwortung genommen, für Arbeitgeber ist dies ebenfalls zumutbar und würde dazu führen, dass Beschäftigte nicht so schnell entlassen werden.

4) Einbeziehung von Erwerbstätigen mit ergänzendem Hartz IV in die SGB-III-Förderung

Erwerbstätige mit aufstockendem Hartz IV sind dem SGB II zugeordnet. Trotz Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen schließt § 22 Abs. 4 SGB III eine Förderung bestimmter Leistungen aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung aus. Dies gilt z. B. bezüglich der Weiterbildungsförderung für Beschäftigte nach dem WeGebAU-Sonderprogramm. Dies gilt gleichermaßen für die Weiterbildung Un- und Angelernter sowie Älterer im Betrieb. Diese Einschränkung der Fördermöglichkeiten sollte aufgehoben werden.

5) Berufsvorbereitung und Ersteingliederung aus einer Hand

Schnittstellenprobleme zwischen der BA und den ARGEN sieht der DGB vor allem bei Maßnahmen der Berufsvorbereitung und Ersteingliederung von Behinderten. Je nach Status der Eltern ist entweder die Bundesagentur für Arbeit oder das Grundsicherungssystem zuständig. Diese Aufteilung behindert eine zügige Integration, zumal häufig ein Wechsel des Status während der Betreuung stattfindet. Der DGB schlägt vor, die beiden Aufgaben bei der BA zu konzentrieren. Die Aufwendungen der BA müssen allerdings durch die Träger der Grundsicherung pauschal erstattet werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)817

9. November 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 13. November 2007 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/6741 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler zurückgeben - Beitragssenkungspotentiale nutzen - Drucksache 16/6434 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden - Drucksache 16/6035 -

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA

I. Zusammenfassung

Mit der geplanten Neuordnung der finanziellen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung verbaut sich die Bundesregierung das richtige und im Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel, durch eine nachhaltige Senkung der Sozialversicherungsbeiträge unter 40 Prozent den Faktor Arbeit so weit wie möglich zu entlasten und so die Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung zu verbessern. Denn statt versicherungsfremde, weil gesamtgesellschaftliche Ausgaben in der Arbeitslosenversicherung abzubauen und systematisch richtig aus Steuermitteln zu finanzieren, werden die Fremdlasten sogar noch weiter ausgebaut.

Zwar wird der systemwidrige Aussteuerungsbetrag, mit dem seit 2005 Beitragsgelder in Höhe von fast 10 Mrd. Euro in den Bundeshaushalt umgeleitet wurden, richtigerweise endlich abgeschafft. Der Aussteuerungsbetrag war auch nicht länger haltbar, nachdem ein von BDA und DGB beauftragtes Rechtsgutachten ihn eindeutig als verfassungswidrig einstufte. Stattdessen soll jetzt aber nach dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung im Gegenzug die Arbeitslosenversicherung um jährlich 5 Mrd. Euro – und damit sogar um rd. 3 Mrd. Euro p. a. mehr als durch den Aussteuerungsbetrag – belastet werden. So soll die Verantwortung des Bundes für die Finanzierung von Arbeitsmarktmaßnahmen und sogar für Verwaltungskosten für erwerbsfähige

Hilfebedürftige verfassungsrechtlich höchst fragwürdig mit einem sog. „Eingliederungsbeitrag“ zur Hälfte auf die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung abgewälzt werden. Zu Recht lehnt auch der Bundesrat den Eingliederungsbeitrag nachdrücklich ab. Ganz im Gegensatz zur Koalitionsvereinbarung führt der Eingliederungsbeitrag nicht zu niedrigeren, sondern zu überhöhten Lohnzusatzkosten. Immerhin entsprechen diese 5 Mrd. Euro alleine einem Beitragssenkungspotenzial von 0,6 bis 0,7 Prozentpunkten. Ohne jede Begründung entzieht sich der Bund zudem seiner Finanzierungsverantwortung im Umfang von fast 300 Mio. Euro jährlich für die Anerkennung von Kindererziehungszeiten für einen Arbeitslosengeldanspruch. Zeiten der Kindererziehung zu fördern, ist nicht Sache der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung, sondern eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Beitragssenkung um 0,3 Prozentpunkte von 4,2 Prozent auf 3,9 Prozent bleibt erheblich hinter dem zurück, was angesichts bereits erzielter und weiter auflaufender Reserven mittelfristig solide finanzierbar ist. Nötig und möglich ist vielmehr eine Senkung um einen vollen Prozentpunkt auf 3,2 Prozent. Wenn die Bundesagentur für Arbeit (BA) mehr einnimmt als ausgegeben wird, steht das zu viel gezahlte Geld der Beitragszahler nicht zur beliebigen Disposition allgemeiner Maßnahmen der Politik, sondern muss den Beitragszahlern in Form von Beitragssenkungen zurückgegeben

werden. Die Politik ist gefordert, alle bestehenden Spielräume für Beitragsatzsenkungen zu nutzen und ein klares Signal für mehr Beschäftigung zu setzen. Die inzwischen von der Koalition erfreulicherweise angekündigte weitere Senkung auf 3,5 Prozent schöpft aber den vorhandenen Spielraum längst nicht aus und verleitet deshalb zu neuen arbeitsmarktschädlichen Ausgabefantasiën.

Auf einen gefährlichen Weg begibt sich die Politik mit den derzeitigen Überlegungen zur Verlängerung des Arbeitslosengeldes. Die Abkehr von einer an Sachargumenten orientierten Politik gefährdet deren Akzeptanz und damit die Reformfähigkeit des Landes. Gerade Ältere profitieren besonders von den Arbeitsmarktreformen und dem erfreulichen Aufschwung am Arbeitsmarkt. Unabhängig davon liefe eine solche Maßnahme diametral dem Ziel entgegen, die Beschäftigung Älterer weiter zu erhöhen und gerade auch ältere Arbeitslose so schnell wie möglich wieder in den Arbeitsmarkt zurückzuführen. Dagegen führen nach allen wissenschaftlichen Untersuchungen längere Bezugszeiten für ältere Arbeitslose auch wieder zu längerer Arbeitslosigkeit, wie auch der Sachverständigenrat erneut festgestellt hat. Statt neue Frühverrentungsanreize zu setzen müssen vielmehr die bestehenden beseitigt werden – allen voran darf die sog. 58er-Regelung keinesfalls erneut verlängert werden, nach der ältere Arbeitslose Leistungen beziehen können, ohne sich um eine neue Arbeit zu bemühen.

Zwar ist die vorgesehene Einrichtung eines Fonds für Versorgungsansprüche von Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit richtig, um für zukünftige Belastungen aus steigenden Pensionszahlungen vorzusorgen. Abzulehnen ist dabei aber der vorgesehene Eingriff in die Haushaltsautonomie der selbstverwalteten Bundesagentur für Arbeit, indem Höhe und Verfahren der Zuweisungen in den Versorgungsfonds vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales durch Rechtsverordnung geregelt werden soll.

II. Im Einzelnen

Eingliederungsbeitrag verfestigt falsche Finanzierung und belastet Beitragszahler noch stärker

Die Kosten für die Integration von erwerbsfähigen Fürsorgeempfängern in den Arbeitsmarkt sowie die Verwaltungskosten zur Hälfte auf die Arbeitslosenversicherung abzuwälzen (Art. 2 Gesetzentwurf), wäre ein schwerer ordnungspolitischer Fehler in der Arbeitsmarktpolitik. Die Abzweigung von jährlich 5 Mrd. Euro aus der Arbeitslosenversicherung in den Bundeshaushalt ist genauso wenig sach- und systemgerecht wie der Aussteuerungsbetrag und verfassungsrechtlich ebenso bedenklich. Die Kosten für die Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt vom Bund auf die Arbeitslosenversicherung abzuwälzen hat nichts mit einem vermeintlich „fairen“ Interessenausgleich zwischen Arbeitslosenversicherung und Bundeshaushalt zu tun, sondern stellt die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten geradezu auf den Kopf. Richtig ist nach dem Grundgesetz, dass allein Bund und Kommunen gemeinsam die Aufwendungen für das Fürsorgesystem Grundsicherung für Arbeitsuchende zu tragen haben. Aus guten Gründen sieht die Verfassung eine klare Trennung der Verantwortung für Versicherungsleistungen (Beitragszahler) einerseits und allgemeine sozialpolitische Aufgaben (Steuerzahler) andererseits vor, die jetzt noch weiter aufgeweicht werden soll. Allein

aus der Zahl von rund 10 Millionen weniger Beitragszahlern im Vergleich zu Steuerzahlern ergibt sich, dass eine willkürliche Verschiebung zu einer willkürlichen Mehrbelastung der Beitragszahler führt. Die allein von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanzierten Beiträge erhöhen die Lohnzusatzkosten, verteuern so die Schaffung von Arbeitsplätzen für den Arbeitgeber und verringern das Nettoeinkommen für den Arbeitnehmer.

Versäumnisse bei der Aktivierung und Unterstützung von Arbeitslosengeld II-Empfängern dürfen in ihren negativen finanziellen Konsequenzen nicht einfach den Beitragszahlern aufgebürdet werden. Statt Gelder der Arbeitslosenversicherung für gesamtgesellschaftliche Zwecke zu entfremden, muss der Beitragssatz erheblich stärker als bisher geplant gesenkt werden, um so zu neuen zusätzlichen Arbeitsplätzen und damit auch noch besseren Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose beizutragen.

Die Arbeitslosenversicherung ist allein in den letzten vier Jahren systemwidrig mit gesamtgesellschaftlichen Aufgaben in Höhe von fast 30 Milliarden Euro belastet worden. Zu Recht erhält sie für die systemgerechte Finanzierung dieser Aufgaben seit Anfang 2007 einen Prozentpunkt aus der Mehrwertsteuererhöhung. Dies hat mit dazu beigetragen, dass die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gesenkt, reguläre Arbeit von den zu hohen gesetzlichen Lohnzusatzkosten entlastet und so ein wichtiger Impuls für mehr Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt gegeben werden konnte. Es wäre widersinnig, wenige Monate später nun genau das Gegenteil zu tun und noch mehr gesamtgesellschaftliche Aufgaben durch die Beitragszahler finanzieren zu lassen. Das wäre auch ein Missbrauch der Mehrwertsteuer-Erhöhung, um unverständlicherweise gerade in einer Zeit sprudelnder Steuereinnahmen noch mehr Geld in den Bundeshaushalt zu leiten. Immerhin entsprechen diese 5 Mrd. Euro alleine einem Beitragssatzvolumen von 0,6 bis 0,7 Prozentpunkten.

Nachdem die Verfassungswidrigkeit des Aussteuerungsbetrags auf Grund des von BDA und DGB in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens jetzt bestätigt wurde, bleibt auch der neue Finanzierungstrick zur Heranziehung der Beitragszahler für allgemeine Sozialpolitik grundfalsch. Die so hergestellte Verknüpfung zwischen der grundsätzlich beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung und der über Steuern zu finanzierenden Existenzsicherung Hilfebedürftiger ist verfassungsrechtlich auch deshalb angreifbar, weil der Bund durch einseitige Festlegungen der Höhe der Eingliederungsleistungen im SGB II unmittelbar Einfluss darauf nimmt, wie viele Mittel noch für Zwecke der Arbeitslosenversicherung zur Verfügung stünden. Die Arbeitslosenversicherung selbst und ihre Selbstverwaltung haben keinerlei Einfluss auf die Frage, ob und wie ihre Mittel im Fürsorgebereich eingesetzt werden.

Beitragssatzsenkung auf 3,2 Prozent bringt mehr Beschäftigung

Die Senkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung (Art. 1 Nr. 2) ist angesichts anhaltend wachsender Finanzreserven überfällig, fällt jedoch nach dem Gesetzentwurf mit nur 0,3 Prozentpunkten auf dann 3,9 Prozent viel zu gering aus. Möglich und geboten ist vielmehr eine Absenkung um einen vollen Prozentpunkt auf 3,2 Prozent. Dies ist auch mittelfristig solide finan-

ziert: Ausgehend von den aktuellen, vorsichtig-realistischen wirtschaftlichen Eckwerten der Bundesregierung mit einer moderateren Wirtschaftsentwicklung in den nächsten Jahren und einem verlangsamtten Abbau der Arbeitslosenzahlen ergibt sich unter Berücksichtigung der geplanten Pensionsrückstellungen bis Ende 2011 insgesamt immer noch ein finanzielles Plus in zweistelliger Milliardenhöhe bei der BA. Mit einer freien Liquiditätsreserve von dann rund 10 Mrd. Euro und Versorgungsrückstellungen von rund 3 Mrd. Euro hätte die Arbeitslosenversicherung auch bei leicht ungünstigerer Wirtschaftsentwicklung noch ein Polster, um dies auszugleichen. Ohne den systemwidrigen und verfassungsrechtlich höchst fragwürdigen Eingliederungsbeitrag hätte die Arbeitslosenversicherung mittelfristig sogar ein Polster, über das sich sogar ein stärkerer Konjunkturerinbruch abfedern ließe, wenn man hier auf die ansonsten mögliche weitere deutliche Beitragssenkung verzichtete. Es ist politisch in höchstem Maße widersprüchlich, eine größere Liquiditätsrücklage bei der BA zu verlangen und weitere Beitragssatzsenkungen abzulehnen, gleichzeitig aber den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung Fremdländern aufzubürden, um die Bundesausgaben zu reduzieren.

Der Umfang einer Beitragssenkung steht nicht im Belieben der Politik. Vielmehr haben die mit einer Zwangsabgabe belasteten Beitragszahler einen Anspruch darauf, nicht über das Erforderliche hinaus belastet zu werden. Zu viel gezahltes Geld muss deshalb den Beitragszahlern mit einer Beitragssenkung zurückgegeben werden. Gleichzeitig werden so auch günstige Bedingungen für mehr Beschäftigung geschaffen. Durch die Senkung des Beitragssatzes auf 3,2 Prozent werden auch günstigere Bedingungen für mehr Beschäftigung geschaffen und ein Impuls zur Verstetigung des wirtschaftlichen Aufwärtstrends gesetzt.

Nicht mit Arbeitslosengeldverlängerung erneut die Frühverrentung ankurbeln

Es wäre ein gravierender Schlag gegen die erreichten Fortschritte bei der Beschäftigung Älterer, positiv wirkende Reformen der „Agenda 2010“ jetzt allein aus populistischen Gründen wieder zurückzudrehen. Alle vernünftigen Sachargumente sprechen eindeutig gegen eine erneute Verlängerung des Arbeitslosengeldes. Fakt ist: Ältere Arbeitnehmer und Arbeitslose haben am stärksten vom konjunkturellen Aufschwung und den Reformen am Arbeitsmarkt profitiert. Allein innerhalb eines Jahres ist die Zahl der Arbeitslosen über 55 Jahre um rund 20 Prozent zurückgegangen – deutlich stärker als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Gleichzeitig hat die Beschäftigung Älterer kräftig zugelegt. Die Verkürzung des Arbeitslosengeldanspruchs von maximal 32 auf 18 Monate Anfang letzten Jahres hat zu diesem Erfolg beigetragen. Frühverrentung und ein Verweilen in Arbeitslosigkeit wurden hierdurch wesentlich unattraktiver. Auch die sechs führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute haben daher jetzt noch einmal in aller Klarheit deutlich gemacht, dass eine erneute Verlängerung des Arbeitslosengeldes beschäftigungspolitisch kontraproduktiv ist und vor einer Abkehr vom Reformkurs gewarnt. Schon gar nicht verlängert werden darf die sog. 58er-Regelung, wonach ältere Arbeitslose die Versicherungsleistung erhalten, ohne sich um eine neue Arbeit zu bemühen. Das ist kontraproduktiv und systemwidrig und gibt sowohl Arbeitslosen als auch Vermittlern völlig falsche Signale.

Bund erhöht versicherungsfremde Leistungen nach Kassenlage

Aus nachvollziehbaren sozial- und familienpolitischen Gründen soll sich die Unterbrechung einer Erwerbsbiografie durch Erziehungszeiten nicht negativ auf einen Arbeitslosengeldanspruch auswirken. Diese seit 2003 geltende Regelung war von Anfang an zu Recht steuerfinanziert, weil es eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, für Bedingungen zu sorgen, unter denen die wichtige Aufgabe Kindererziehung nicht zu Nachteilen an anderer Stelle – hier in der Arbeitslosenversicherung – führt. Für die nun vorgesehene Heranziehung der Beitragszahler (Art. 1 Nr. 3) fehlt es an jeglicher Begründung im Gesetzentwurf. Eine Politik nach Kassenlage und ohne sachliche Begründung begibt sich in gefährliches Fahrwasser, weil die Vorhersehbarkeit und Nachvollziehbarkeit von finanziellen Belastungen und damit auch deren Akzeptanz schwindet. Mit der Erhöhung der versicherungsfremden Lasten in der Arbeitslosenversicherung wird Spielraum für Beitragssenkungen verschenkt und reguläre Arbeit zu Lasten von Beschäftigung unnötig hoch mit Sozialabgaben belastet.

Versorgungsrücklage richtig – Verletzung des Haushaltsrechts der BA muss unterbleiben

Die Bildung einer Versorgungsrücklage für Pensionsverpflichtungen der BA aus Beamtenverhältnissen (Art. 1 Nr. 6, Art. 4) ist sinnvoll, weil mit der vorgesehenen Einrichtung eines Fonds für zukünftige Belastungen aus steigenden Pensionszahlungen vorgesorgt werden kann. Die BA ist damit bisher der einzige Zweig der Sozialversicherung, der kaufmännisch richtig und vorausschauend Rückstellungen bildet.

Ein abzulehnender Eingriff in die Haushaltsautonomie der selbstverwalteten Bundesagentur für Arbeit ist dagegen das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren, wonach Höhe und Verfahren der Zuweisungen in den Versorgungsfonds vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales durch Rechtsverordnung festgelegt werden sollen. Zu Recht wird in der Gesetzesbegründung (Buchstabe A Ziff. II – Einführung eines Versorgungsfonds) festgestellt, dass die Bundesagentur für Arbeit als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts nach Artikel 87 Abs. 2 des Grundgesetzes eigene Haushalts-hoheit hat und einen vom Bundeshaushalt unabhängigen eigenen Haushaltsplan aufstellt, der (lediglich) der Genehmigung durch die Bundesregierung bedarf. Es ist kein Grund ersichtlich, warum von diesem Verfahren bei den Zuweisungen für den Versorgungsfonds abgewichen werden soll. Die BA erfüllt auch mit der Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung von Versorgungsansprüchen eine gesetzliche Aufgabe, was deshalb auch haushaltsmäßig wie die Erfüllung ihrer anderen Aufgaben behandelt werden muss.

Zum Antrag der FDP-Fraktion „Zuschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler zurückgeben – Beitragssenkungspotenziale nutzen“ (BT-Drs. 16/6434)

Die FDP verfolgt den richtigen Ansatz, durch möglichst weitgehende Senkung des Beitragssatzes mehr Beschäftigung zu schaffen. Zu Recht wird dabei der geplanten Eingliederungsbeitrag als Zweckentfremdung von Beitragsmitteln kritisiert. Richtig ist auch die geforderte Stärkung des Versicherungsprinzips in der Arbeitslosenversicherung, wozu u. a. alle arbeitsmarktpolitischen In-

strumente auf den Prüfstand gestellt werden sollen, um eine weitere Senkung der Beiträge zu erreichen. Zu unterstützen ist insbesondere die Forderung, keine neuen versicherungsfremden Leistungen einzuführen. Grundsätzlich richtig ist auch die Forderung im Antrag, die

Strukturen in der Arbeitsverwaltung nach Effizienzkriterien weiterzuentwickeln. Hierzu muss vor allem der von der selbstverwalteten Arbeitslosenversicherung bereits mit beachtlichen Erfolgen beim effizienten Mitteleinsatz beschrittene Weg fortgesetzt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)824

9. November 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 13. November 2007 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/6741 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler
zurückgeben - Beitragssenkungspotentiale nutzen - Drucksache 16/6434 -**

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von
Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere
Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden - Drucksache 16/6035 -**

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o.g. Entwurf sowie zu den o.g. Anträgen. In der Anhörung können wir leider nicht mit einem Sachverständigen anwesend sein.

Als Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände üben wir in Bezug auf den Bereich der Arbeitsförderung – das SGB III – Zurückhaltung, soweit ausschließlich das Verhältnis zwischen Bund und Bundesagentur für Arbeit einschließlich der dabei fließenden Geldströme betroffen ist. Allerdings möchten wir zu den im Gesetzentwurf betroffenen Schnittstellen zwischen dem Recht der Arbeitsförderung (SGB III) zur Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) folgende Hinweise geben:

- Der Aussteuerungsbetrag in § 46 Abs. 4 SGB II sollte dazu dienen, in der Bezugszeit des Arbeitslosengeldes I einen Anreiz für die Bundesagentur für Arbeit zu setzen, die Leistungsempfänger nicht ohne Eingliederungsbemühungen in das SGB II weiterzureichen. Dieses Ziel ist und war den kommunalen Spitzenverbänden sehr wichtig.
- Leider wurden nicht alle Übergänge aus dem SGB III ins SGB II erfasst, weil nur unmittelbare Übertritte vom SGB III ins SGB II den Aussteuerungsbetrag auslösten, so dass ALG-I-Bezieher mit aufstockendem Bedarf ebenso wie ALG I-Bezieher, die wegen Vermögensanrechnung oder aus anderen Gründen eine kurze zeitliche Unterbrechung beim Übergang ins SGB II aufwiesen, unberücksichtigt blieben.
- Die Verantwortung der BA für die Arbeitslosen, deren Übertritt in das SGB II nach Ablauf des ALG-I-

Anspruches zu befürchten ist, ist gerade angesichts der nun geplanten Abschaffung des Aussteuerungsbetrages dringend weiterhin anzumahnen.

- Konkret sind deshalb in Zukunft andere funktionierende Anreize zur Aktivierung auch schwieriger Kundengruppen während des Bezugs von SGB III-Leistungen erforderlich. Ansonsten wird sich das Problem verschärfen, dass in wenig aussichtsreichen Fällen die Betroffenen schlicht durchgereicht werden.
In Bezug auf die geplante hälftige Finanzierung der Aufwendungen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten im SGB II aus Beitragsmitteln der BA ist Folgendes anzumerken:
- Die ohnehin bestehende Verflechtung der BA als Sozialversicherungsträger mit Selbstverwaltungsstruktur und der BA als Träger des SGB II wird auf diese Weise vertieft.

Mit Blick auf die daraus erwachsenden Steuerungswirkungen ergibt sich eine erhebliche Verschiebung: Während bisher die BA als SGB II-Träger ausschließlich ein Interesse an einem möglichst erfolgreichen Vollzug des SGB II hatte, hat sie künftig wegen ihrer Mitfinanzierung der Ausgaben ein möglicherweise überwiegendes eigenes fiskalisches Interesse an niedrigeren Ausgaben. Im Ergebnis kann die Verbesserung der Aufgabenerfüllung im SGB II dadurch noch stärker auf kurzfristige fiskalische Interessen reduziert werden. Dies wird weder der sozialpolitischen Aufgabe noch den Interessen der betroffenen Menschen gerecht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)819

9. November 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 13. November 2007 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/6741 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler zurückgeben - Beitragssenkungspotentiale nutzen - Drucksache 16/6434 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden - Drucksache 16/6035 -

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Hinsichtlich der geplanten Veränderungen im Arbeitsförderungsbereich und der Finanzierungsströme zwischen dem Bund und der Bundesagentur für Arbeit möchten wir uns mit einer Beurteilung zurückhalten. Der vorliegende Gesetzentwurf betrifft das Kompetenzprofil des Deutschen Vereins nur hinsichtlich der geplanten Änderung des SGB II. Mit Rücksicht auf die nach Kenntnis der Geschäftsstelle des Deutschen Verein durch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände er-

folgende schriftliche Stellungnahme zur Abschaffung des Aussteuerungsbetrages bitten wir um Verständnis, dass wir uns an der Anhörung nicht mit einem Sachverständigen beteiligen werden. Eine über die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände hinaus reichende oder davon abweichende Stellungnahme des DV müsste mit unseren weiteren Mitgliedsorganisationen abgestimmt werden. In der zur Verfügung stehenden Zeit war dies leider nicht möglich.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)820

9. November 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 13. November 2007 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/6741 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler
zurückgeben - Beitragssenkungspotentiale nutzen - Drucksache 16/6434 -**

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von
Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere
Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden - Drucksache 16/6035 -**

dbb Beamtenbund und Tarifunion

**1. Teil: Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen
Arbeitslosenversicherung und Änderung der Lasten-
verteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik**

Erfreulicherweise verzeichnet die Bundesagentur für Arbeit in jüngerer Vergangenheit Überschüsse. Die dadurch ermöglichte Senkung des Beitragssatzes für Arbeitnehmer und Arbeitgeber wird vom dbb ebenso uneingeschränkt begrüßt wie die Einrichtung des Versorgungsfonds (s. dazu 2. Teil).

Im Grundsatz ebenso richtig ist die Neuverteilung der Lasten zwischen Bund und Bundesagentur im Hinblick auf die Eingliederungsleistungen für Langzeitarbeitslose. So soll der bisherige Aussteuerungsbetrag mit einem Volumen von 2 Milliarden € p.a. entfallen und durch den hälftigen Eingliederungsbeitrag der Agentur in Höhe von 5 Milliarden € p.a. ersetzt werden; das ergibt eine Mehrbelastung der Agentur von 3 Milliarden €.

Es wird angeregt zu prüfen, ob sich durch eine entsprechende andere Verteilung zwischen Bund und Agentur Mittel freisetzen lassen, um die von den Koalitionären ins Auge gefasste – und auch im Antrag der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 16/6035 geforderte – Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere zu finanzieren. Diese Finanzierungsform der sozialpolitisch von vielen als gerecht angesehenen verlängerten Bezugsdauer würde sich in die Systematik der Sozialversicherung einfügen, da die Mittel den Berechtigten zu einem Zeit-

punkt zugute kommen, da sie noch unter das Regime des SGB III fallen. Dem gemäß wäre ein geringerer Anteil der Agentur am zeitlich späteren und unter das Regime des SGB II fallenden Eingliederungsbeitrages gerechtfertigt. Mit dieser kostenneutralen Regelung würde zudem der Faktor Arbeit nicht weiter belasten werden.

2. Teil: Versorgungsfonds

Wesentlicher weiterer Inhalt des vorliegenden Entwurfs ist - neben der Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung und der Änderung der Lastenverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik - die Einrichtung eines Versorgungsfonds für die Ruhestandsbeamten der Bundesagentur für Arbeit. Hierdurch soll die personelle Selbstverantwortung der Bundesagentur gestärkt werden und eine konjunkturelle Unabhängigkeit und finanzielle Nachhaltigkeit der Mittelaufbringung für zukünftige Personalausgaben erreicht werden. In den Versorgungsfonds sollen ca. 8.000 vorhandene Versorgungsempfänger und ca. 20.000 aktive Beamte der Bundesagentur einbezogen werden.

Der Inhalt des Gesetzentwurfs findet im Hinblick auf die Errichtung eines Versorgungsfonds die grundsätzliche Zustimmung des dbb beamtenbund und tarifunion.

Artikel 1 - Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Zu § 366 a (Versorgungsfonds)

Angesichts der demographischen Entwicklung aber auch als Folge der Ausweitung des öffentlichen Dienstes seit 1970 steht die Beamtenversorgung – wie alle anderen Alterssicherungssysteme – vor der Herausforderung der dauerhaften Sicherung der Versorgungsleistungen für die Zukunft.

Das grundgesetzlich verankerte Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, den amtsangemessenen Unterhalt des Beamten und seiner Familie sicherzustellen. Der Verzicht auf eigene (offene) Beiträge der Beamten zu ihrer Versorgung gehört deshalb nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. nur BVerfGE 21,329 ff.) zu den verfassungsrechtlich anerkannten Kernbestandteilen der Gewährleistung des Art. 33 Abs. 5 GG. Die Höhe der Besoldung lässt nach höchstrichterlicher Rechtsprechung keinen Raum für eine eigene Altersvorsorge der Beamten (BVerfGE 76, 319 ff.). Vielmehr tragen alle Beamten durch eine entsprechend geringer bemessene Aktivbesoldung während ihrer Dienstzeit faktisch zu ihrer Versorgung bei.

Dieser Grundsatz schließt dagegen nicht aus, dass bei der Finanzierung der Alimentation im Ruhestand eine Rückversicherung oder kapitalgedeckte Anlage des Dienstherrn (z. B. in Form eines Versorgungsfonds) begründet wird. Die Ausgestaltung der Finanzierungsbedingungen durch die Bundesagentur als Dienstherr ist richtig und entspricht der geltenden Verfassungs- und Gesetzeslage, die eine zwingende Abführung von Individualbeiträgen der Beamten an ein Sondervermögen – und damit die konkret individuelle Bezahlung der eigenen Alimentation – verbietet. Die Abführung erfolgt ausschließlich durch die Bundesagentur, so dass durch die Mittelzuführung weder der Anspruch auf Dienstbezüge noch der Versorgungsanspruch gegenüber dem Dienstherrn geschmälert wird.

Durch die Einrichtung eines Versorgungsfonds bei der Bundesagentur für Arbeit sollen die Versorgungskosten als immanenter Teil der Personalkosten transparent gemacht und der Periode zugeordnet werden, in der sie tatsächlich verursacht und begründet sind. Dies entspricht einer langjährigen Forderung des dbb, der bei vielen Anlässen eine haushaltsgerechte Sicherung für die zukünftigen Versorgungsausgaben eingefordert hat.

Darüber hinaus soll für die bereits vorhandenen Versorgungsempfänger aus Mitteln der Bundesagentur nach § 366 SGB III eine rückwirkende Kapitaldeckung der Versorgungskosten zur Entlastung zukünftiger Haushalte der Bundesagentur erreicht werden.

Die Erstreckung des Versorgungsfonds auch auf vorhandene Versorgungsempfänger ist ermöglicht durch die eigene Haushaltshoheit der Bundesagentur und bewirkt faktisch ein Vorziehen des Zeitpunktes des Erreichens der vollständigen Kapitaldeckung der jeweiligen Versorgungsausgaben. Der dbb begrüßt dieses Vorgehen als - im Zuge des stattfindenden Behördenumbaus - richtigen Schritt zur dauerhaften und systemgerechten Gewährleistung der Beamtenversorgung im Rahmen der personellen Selbstverwaltung der Behörde.

Die für die aktiven Beamten entstehenden Versorgungsanwartschaften sollen durch regelmäßige Zuführungen an den Versorgungsfonds abgesichert werden. Entsprechend der ständigen Forderung des dbb soll dabei die Zuführung der Mittel nicht pauschal, sondern nach versicherungsmathematischen Grundsätzen erfolgen. Die Höhe

der Zuführungen soll unter Beachtung der durchschnittlichen Lebenserwartung, der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und unter Berücksichtigung der laufenden Kapitalerträge die künftigen Versorgungsaufwendungen vollständig aus dem Sondervermögen finanziert werden. Die damit verbundene Entlastung zukünftiger Beitrags- und Steuerzahler stellt einen nachhaltigen Schritt in die richtige Richtung dar. Die Versorgungsfondslösung führt in einer Übergangsphase zwar zu Mehrbelastungen für den Haushalt der Bundesagentur, jedoch sind diese vorübergehender Natur, da aufgrund des Anstiegs der Versorgungsempfängerzahlen bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl aktiver Beamter eine schrittweise Entlastung gegenüber der jetzigen Finanzierungsform erreicht wird.

Auch eine weitere Forderung des dbb wurde aufgegriffen, was ausdrücklich anerkannt wird: Es wird gewährleistet, dass die Mittel des Versorgungsfonds ausschließlich zu Versorgungszwecken Verwendung finden und sachfremde Zugriffe darauf ausgeschlossen werden. Die Normierung der Zweckgebundenheit des Sondervermögens der Bundesagentur ausschließlich zur Deckung von Versorgungsaufwendungen ist nach unserer Auffassung unabdingbarer Inhalt des Gesetzentwurfs. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass eingesparte Mittel, deren Verwendungszweck nicht ausdrücklich gesetzlich normiert wird, größtenteils dazu verwandt wurden, bestehende Defizite im „allgemeinen Haushalt“ auszugleichen.

Begrüßenswert ist die Anlehnung der Ausgestaltung des Versorgungsfonds an den bestehenden Versorgungsfonds des Bundes im Hinblick auf Rechtsform, Vermögens-trennung, Wirtschaftsplan und Jahresrechnungslegung.

Deutlich kritisiert werden muss jedoch, dass der Gesetzentwurf eine Einbeziehung der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen vermissen lässt, welche über einen Beirat die berechtigten Interessen der Beamten an der Sicherung der Versorgungsansprüche im Wege der Unter-richtung und Beteiligung berücksichtigt. Die Übernahme der entsprechenden Regelung und damit die Bildung eines Beirates entsprechend § 11 des Versorgungsrücklagegesetzes des Bundes ist erforderlich und zweckmäßig, da hierdurch eine größere Transparenz hergestellt werden könnte, die im Hinblick auf die Betroffenen das Vertrauen in die Sicherheit und Beständigkeit des Sondervermögens stärkt und mittelbar deren demokratische Einbeziehung in eigene Angelegenheiten sichert.

Aufgrund der demografischen Entwicklung muss die Beamtenversorgung auf stabilen Fundamenten ruhen. Versorgungsfonds sind hierfür ein richtiger Weg. Die Versorgungsansprüche werden während der aktiven beruflichen Phase erdient und sollten richtigerweise auch dann angespart werden.

Versorgungsfonds bilden damit auch einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit und zur Entlastung künftiger Steuerzahlergenerationen. Nachdem die Länder Rheinland-Pfalz, Hamburg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Bayern und auch der Bund auf diesem Wege in unterschiedlicher Form vorangeschritten sind, gibt es nunmehr auch ähnliche, konkrete Schritte in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen.

Die Übernahme dieses allgemein für vernünftig erachteten Ansatzes durch die Bundesagentur für Arbeit findet die uneingeschränkte Unterstützung des dbb beamtenbund und tarifunion.

Artikel 4 - Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes**Zu § 7 b (Entnahme von Mitteln durch die Bundesagentur für Arbeit)**

Die für die Beamten der Bundesagentur für Arbeit einbehaltenen Besoldungs- und Versorgungsanteile der Versorgungsrücklage des Bundes sollen in den Versorgungsfonds des Bundesagentur überführt werden. Eine inhaltsgleiche Regelung wurde bereits für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht festgelegt.

1999 wurden beim Bund und bei den Ländern Versorgungsrücklagen als Sondervermögen nach dem Gesetz zur Umsetzung des 2. Versorgungsberichts eingeführt. Die Zuführungen zu den Sondervermögen erfolgen durch um 0,2 %-Punkte verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen (§ 14 a BBesG). Alle Beamten und Versorgungsempfänger tragen dadurch dazu bei, dass zukünftige Versorgungsausgaben durch Entnahmen aus den Versorgungsrücklagen in ihrem Anstieg gedämpft werden können. Zudem fließen den Versorgungsrücklagen die hälftigen Einsparungen aus der Verminderung des Versorgungsniveaus aus dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 zu.

In Bund und Ländern - und folglich in rechtlich selbständigen Körperschaften mit eigener Personalhoheit - können jeweils eigenständige Bestimmungen über Verwaltung und Anlage der Sondervermögen getroffen werden. Dies wird durch die Bundesagentur für Arbeit mit diesem Gesetzentwurf umgesetzt.

Zu § 18 (Entnahme von Mitteln durch die Bundesagentur für Arbeit)

Die seit Beginn dieses Jahres in den Versorgungsfonds des Bundes geleisteten Zuführungen für die Beamten der Bundesagentur für Arbeit sollen in den eigenständigen Versorgungsfonds der Bundesagentur übertragen werden.

Erforderlich ist es nach Auffassung des dbb, im Hinblick auf eine verwaltungsexensive Regelung, eine größtmögliche Übereinstimmung mit den entsprechenden Vorschriften und Modalitäten des Versorgungsfonds des Bundes beizubehalten und kein Experimentierfeld bei der Ausgestaltung der Kapitaldeckung entstehen zu lassen.

Die Einrichtung eines eigenständigen kapitalgedeckten Sondervermögens bei der Bundesagentur ermöglicht die Übernahme der auch beim Versorgungsfonds des Bundes verfolgten Anlageziele Sicherheit, Liquidität und Rendite. Hinsichtlich des Zuweisungsverfahrens soll hierzu eine entsprechende Rechtsverordnung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erlassen werden. Das herzustellende Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und die vorgesehene Mittelverwaltung durch die Deutsche Bundesbank stellt nach Ansicht des dbb sicher, dass - trotz getrennter Sondervermögen - eine im Wesentlichen einheitliche Ausgestaltung und Sicherheit der Versorgungsfonds innerhalb der Bundesverwaltung grundsätzlich gewährleistet werden kann.

Berlin, den 8. November 2007

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)822

9. November 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 13. November 2007 in Berlin zum

a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/6741 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler zurückgeben - Beitragssenkungspotentiale nutzen - Drucksache 16/6434 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden - Drucksache 16/6035 -

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB

Zusammenfassung

Die Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung wird sich positiv auf die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland auswirken.

Die zur Einführung des Eingliederungsbeitrages herangezogene Begründung einer „nicht ausgewogenen“ Lastenteilung zwischen Bund und BA kann nicht mit der konjunkturell bedingten unterschiedlichen Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den beiden Rechtskreisen SGB II und SGB III belegt werden. Die Lastenteilung zwischen Bund und BA sollte an grundsätzlichen, konjunkturunabhängigen Überlegungen ausgerichtet sein. Durch den Eingliederungsbeitrag verändert sich die Steuerlogik in der aktiven Arbeitsmarktpolitik erneut. Gegenüber der aktuellen Rechtslage ergeben sich Chancen und Risiken.

Der Vorschlag, die Bezugsdauer des ALG I zu erhöhen, ist auf Grundlage wissenschaftlicher Befunde abzulehnen. Der in der Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeschlagene Weg des an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Einsatzes von Eingliederungsmaßnahmen sollte konsequent fortgesetzt werden.

zu a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/6741 -

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch nennt zwei Ziele: Die Entlastung der Beitragszahler zur Arbeitsförderung und eine nachhaltige

und ausgewogene (Neu-)Regelung der Lastenteilung zwischen Bund und Bundesagentur für Arbeit (BA) bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Diese Ziele sollen durch (1) die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung zum 1. Januar 2008 von 4,2 auf 3,9 Prozent, wahrscheinlich sogar im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens auf 3,5 Prozent (Financial Times Deutschland vom 17.10.07), sowie (2) der hälftigen Beteiligung der BA an den Aufwendungen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende erreicht werden.

Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung

Die Verminderung der Abgabenlast geht in die richtige Richtung. Mit dem nun geplanten Schritt setzt die Bundesregierung die vor einem Jahr begonnene Politik der Senkung bzw. Stabilisierung der Sozialabgaben fort. Sollte der Beitragssatz zum Anfang des nächsten Jahres tatsächlich auf 3,5 Prozent fallen, wäre er innerhalb eines Jahres um insgesamt drei Prozentpunkte gesunken. Die gesamte Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialabgaben könnte damit in 2008 durchschnittlich etwa 40 Prozent betragen, wenn es nicht zu Beitragsanhebungen bei den Krankenkassen kommt. Die Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitsförderung ist damit der entscheidende, jedoch auch einzige, Beitrag zur Stabilisierung der Lohnnebenkosten.

Niedrigere Steuern und Abgaben auf die Einkommen aus Arbeit wirken tendenziell positiv auf die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung. Abgabensenkun-

gen haben somit das Potential, die Arbeitslosigkeit zu senken. Sie vermindern c.p. die Arbeitskosten, wodurch die Nachfrage nach Arbeitskräften steigt. Andererseits führen sie c.p. zu höheren Nettoeinkommen, wodurch die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen steigt. Die Wachstums- und Beschäftigungseffekte hängen dabei im Allgemeinen vor allem davon ab, wie die Beitragsausfälle kompensiert werden.

Die aktuelle Situation ist allerdings dadurch gekennzeichnet, dass der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung gesenkt werden kann, ohne dass im Gegenzug Einsparungen oder Steuererhöhungen nötig sind. Die mittelfristige Planung der BA geht davon aus, dass es sich um eine nachhaltige Verbesserung des Haushaltes der Bundesagentur auf der Ausgabenseite und nicht nur um eine konjunkturell bedingte Schwankung handelt.

Ob diese Verbesserung tatsächlich auf eine nachhaltige Senkung der Arbeitslosigkeit und ein dauerhaft höheres Beschäftigungsniveau zurückzuführen ist, wird sich erst im Laufe der kommenden Jahre zeigen. Wenn die Entlastung des BA-Haushaltes das Ergebnis der Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre und weiterer struktureller Veränderungen ist, dann kann die Beitragssenkung auch längerfristig ohne Gegenfinanzierung erfolgen.

Simulationsrechnungen des IAB mit drei verschiedenen gesamtwirtschaftlichen Modellen haben gezeigt, dass eine Senkung der Beiträge um einen Prozentpunkt bei gleichzeitiger Anhebung der Mehrwertsteuer bis zu 80.000 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse schaffen kann (Feil/Klinger/Zika 2006). Eine explizit auf die Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen hin orientierte Studie bestätigt diese Größenordnung (Bach/Koch/Spitznagel 2004). Werden die Beitragsausfälle durch allgemeine Einsparungen im Staatshaushalt oder durch einen einkommensunabhängigen Pauschalbeitrag finanziert, können die Beschäftigungseffekte noch höher ausfallen.

Auf der Basis unserer bisherigen Simulationsrechnungen ist davon auszugehen, dass eine reine Beitragssenkung um 0,7 Prozentpunkte, die durch Effizienzgewinne erreicht wird und nicht durch fiskalische Maßnahmen finanziert werden muss, zu einem Zuwachs von etwa 100.000 Beschäftigten führen kann.

Eingliederungsbeitrag der BA

Die Abschaffung des Aussteuerungsbetrags (§46, Abs. 3, SGB II) und die Einführung der hälftigen Kostenteilung zwischen Bund und BA bei den Eingliederungsleistungen wird mit der „nicht ausgewogenen“ Lastenteilung zwischen Bund und BA begründet, die sich aus den unterschiedlichen Entwicklungen der Arbeitslosigkeit in den beiden Rechtskreisen (SGB II und SGB III) ergebe. Dieser Argumentation ist zu widersprechen. Die konjunkturelle Entwicklung und ihre Auswirkungen am Arbeitsmarkt sind keine geeignete Basis zur Festlegung der Lastenteilung.

Die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III sinkt im gegenwärtigen konjunkturellen Aufschwung schneller als die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II. Nach der Projektion des IAB beträgt der Rückgang gegenüber 2005 39 Prozent oder 830.000 Personen (SGB III) bzw. 8 Prozent oder 240.000 Personen (SGB II).

Dass der konjunkturelle Impuls im Rechtskreis SGB II schwächer ausfällt, liegt daran, dass diese Personen dem

Arbeitsmarkt oft ferner stehen. Etwa die Hälfte der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II ist langzeitarbeitslos. Diese Personen sind im Durchschnitt schlechter qualifiziert. Langzeitarbeitslose verfügen außerdem oft über weniger soziale Kontakte, geringeres Selbstbewusstsein und niedrigere Kommunikationsfähigkeiten. Damit ist ihnen auch ein wichtiger Zugang zu offenen Stellen verwehrt: Soziale Netze. Über sie wurde 2006 ein gutes Drittel der Neueinstellungen realisiert (Kettner/Spitznagel 2007).

Aufgrund dieser Probleme reagiert der Bestand an SGB II-Arbeitslosen schwächer auf konjunkturelle Schwankungen als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Eine Steigerung der Güternachfrage genügt nicht, um mangelnde Qualifikation, fehlende soziale Netzwerke und geringere soziale Fähigkeiten zu kompensieren. Bei anziehender Konjunktur werden Arbeitgeber zuerst auf Personen zugreifen, die die Anforderungen einer Stelle leichter erfüllen und produktiver sind. Erst wenn aus Sicht des Arbeitgebers dieser Pool von Bewerbern im Wesentlichen ausgeschöpft ist und wenn die Stellenanforderung es zulässt, kommen dem Arbeitsmarkt fernere Personen zum Zug.

Dass der wirtschaftliche Aufschwung die Finanzen der Arbeitslosenversicherung stärker entlastet als die Finanzen der Grundsicherung ist damit in der Natur der zwei Rechtskreise angelegt. Abgesehen von der Vermutung, dass zurzeit auch die strukturelle und nicht nur die konjunkturelle Arbeitslosigkeit sinkt, wird in der nächsten Rezession auch die Last der Versicherung stärker wachsen als die Last der Grundsicherung.

Versicherungsfremde Leistungen

Die Lastenteilung zwischen Bund und BA bzw. zwischen Steuer- und Beitragszahlern sollte an grundsätzlichen Überlegungen oder Kriterien ausgerichtet sein. Dabei müssten die versicherungsfremden Leistungen, die bereits heute von der BA erbracht werden, berücksichtigt werden.

Für die Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen gibt es kein feststehendes Konzept. Die Vorlagen des Karl-Bräuer-Instituts (2007) oder des IAB (Bach/Spitznagel 2005) sind Alternativen. Sie unterscheiden sich danach, wie stark man die Arbeitslosenversicherung im Äquivalenzprinzip oder im Solidarprinzip verortet sieht. Zwischen den Polen gibt es einen Auslegungsspielraum, der aber durch den Solidargedanken der Sozialversicherung einerseits und durch finanzielle Beschränkungen oder alternative Politikverantwortlichkeiten (Bildung, Wirtschaftsförderung) andererseits eingegrenzt ist.

Nach Bach/Spitznagel (2005) lassen sich die Leistungen der BA wie folgt klassifizieren:

1. Versicherungsleistungen im engen Sinne
2. Prävention und Erstintegration
3. Reintegration durch Qualifizierung
4. Reintegration durch Beschäftigung
 - 4 a) Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt
 - 4 b) Reintegration in den zweiten Arbeitsmarkt
5. Sonderprogramme und Sozialleistungen

Die Ziffern (1) und (2) gelten als vollständig versicherungsimmanent. Dies entspricht den gesetzlichen Aufga-

ben der BA im originären Sinn, auch wenn bislang nicht alle Geförderten dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen mussten (§428-Nutzer) oder aber Personen gefördert werden, die noch keine Ansprüche erworben haben. Bei den Ziffern (3) und (4) wäre an eine Mischfinanzierung zu denken. Die Betreuung für Nichtleistungsempfänger ist hier versicherungsfremd. Leistungen nach (5) wären aus Steuermitteln zu finanzieren.

Diese Abgrenzung definiert damit als Versicherungsleistungen:

- das Arbeitslosengeld,
- Beratungs- und Integrationsleistungen für Personen, die noch keine Beiträge zur BA entrichten konnten und diese Leistungen für den Einstieg in das Berufsleben benötigen (z. B. Schulabgänger),
- Leistungen für Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und deren Reintegration eine hohe gesellschafts- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung hat (z. B. Berufsrückkehrer/innen),
- Leistungen für Arbeitslose, die sich selbstständig machen wollen,
- Leistungen für die Reintegration durch Beratung, Vermittlung, Qualifizierung und Beschäftigung an ALG I-Bezieher.

Anhand dieser Abgrenzung betrug der Aufwand für versicherungsfremde Leistungen (inklusive Aussteuerungsbetrag von 3,3 Mrd. EUR) 2006¹ ca. 6,7 Mrd. EUR. Anstatt an den Bund jährlich etwa 2 bis 3 Mrd. EUR abzuführen, müsste die Bundesagentur für Arbeit (vom Aussteuerungsbetrag abgesehen) pro Jahr etwa 3,5 Mrd. EUR aus dem Bundeshaushalt zugewiesen bekommen. In diesem Fall könnte der Beitragssatz zur Arbeitsförderung um (weitere) 0,8 Prozentpunkte sinken. Nun soll genau der umgekehrte Weg beschritten werden.

Der Aussteuerungsbetrag und der Eingliederungsbeitrag sind überwiegend versicherungsfremd. Allein die Integration von Berufseinsteigern kann dem Versicherungskreis zugerechnet werden. Ansonsten handelt es sich bei den Ausgaben im Rahmen des SGB II nicht um Versicherungsleistungen.

Einfluss auf die Steuerungslogik

Durch den Eingliederungsbeitrag verändert sich (erneut) die Steuerungslogik in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der Wegfall des Aussteuerungsbetrages ist dabei grundsätzlich positiv zu bewerten. Von ihm gehen Anreize aus, Eingliederungsmaßnahmen, bei denen kein Integrationserfolg vor dem Übergang in den Rechtskreis SGB II zu erwarten ist, in den Rechtskreis SGB II zu verschieben und dadurch die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit zu erhöhen. Der Eingliederungsbetrag vermindert diese Anreize und könnte daher in Richtung einer konsistenten Betreuung von Arbeitssuchenden vom Eintritt der Arbeitslosigkeit an wirken.

Der Eingliederungsbeitrag kann sich auch positiv auf die Entscheidungen der Träger der Grundsicherung, insbesondere den wirtschaftlichen Umgang mit den Eingliederungs-

leistungen, auswirken, da letztlich nur die tatsächlichen Aufwendungen zur Hälfte von der BA zu tragen sind. Für die in den Arbeitsgemeinschaften vertretenen Agenturen für Arbeit besteht somit ein Anreiz, die Mittel sparsam einzusetzen. Für die Kommunen bestehen dagegen nach wie vor keine Anreize zur Kostenminimierung.

Ob die hälftige Lastenteilung die Anreizwirkungen des Aussteuerungsbetrages ganz beseitigen kann, darf bezweifelt werden. Nach wie vor kann die BA Eingliederungsmaßnahmen im Sinne einer Investitionsentscheidung begreifen und abwägen, ob sich eine Maßnahme im Rahmen des ALG I-Bezugs (SGB III) lohnt. Das ist dann der Fall, wenn die Kosten der Maßnahme kleiner oder gleich den erwarteten Einsparungen durch einen beschleunigten Abgang in Beschäftigung sind. Auch der Eingliederungsbeitrag ist kein geeignetes Instrument, die aktive Arbeitsmarktpolitik in den beiden Rechtskreisen sinnvoll aufeinander abzustimmen.

Neu für die BA ist das begrenzte Risiko, nachträglich für fehlende Ermittlungserfolge quasi in die Haftung genommen zu werden, indem sie 50 % der Kosten von Maßnahmen im SGB II zu tragen hat. Da der Bund den Umfang der Aufwendungen für solche Maßnahmen und die Verwaltungskosten alleine festlegt, erhält er direkten Zugriff auf Ressourcen der Bundesagentur. Es ist nicht auszuschließen, dass auf diesem Wege der Finanzierungsbeitrag der BA zu den Kosten im Rechtskreis SGB II, sukzessive erhöht wird.

zu b) Antrag der Fraktion DIE LINKE

Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden - Drucksache 16/6035 -

Verlängerung der ALG I-Bezugsdauer

Der Vorschlag, die Bezugsdauer des ALG I zu erhöhen, ist gut gemeint und populär. Auf dem Arbeitsmarkt würde er jedoch zu negativen Folgen führen. Er ist auf der Basis wissenschaftlicher Befunde abzulehnen.

Die empirische Arbeitsmarktforschung hat mit einer Vielzahl von Studien gezeigt, dass eine Verlängerung des Anspruches auf Arbeitslosenunterstützung den Verbleib in Arbeitslosigkeit verlängert. Die Länge der Bezugsdauer ist den Untersuchungen zufolge sogar wichtiger als die Höhe des Arbeitslosengeldes. Die sukzessive Ausdehnung der Bezugsdauer von 1985 bis 1997 hat sich in Deutschland negativ auf die Erwerbstätigkeit, insbesondere von älteren Arbeitnehmern, ausgewirkt. Lange Bezugsansprüche eröffnen gerade den Älteren eine Perspektive, sich frühzeitig vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen. Sie halten die Lohnansprüche von Arbeitslosen tendenziell zu lange auf einem zu hohen Niveau und verhindern dadurch eine frühere Rückkehr in Beschäftigung. Eine verlängerte Anspruchsdauer im Allgemeinen und auch eine Anspruchsdauer, die sich direkt an der Länge der Beitragszeiten orientiert, würde genau diese Fehlanreize verstärken und eine Rückkehr zur verfehlten Frühverrentungspolitik ermöglichen. Die Arbeitslosenversicherung ist zudem keine Kapitallebensversicherung. Das Äquivalenzprinzip beschränkt sich in ihr auf die Absicherung des Einkommensausfalls in Relation zum Nettoarbeitslohn für zwölf (bzw. 18) Monate.

Die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I wäre mit deutlichen Ausgabensteigerungen verbun-

¹ Die Berechnung der versicherungsfremden Leistungen für das Jahr 2007 steht noch aus. Die Zuweisungen aus den Einnahmen der Mehrwertsteuererhöhung müssten hier gegengerechnet werden. Die systematische Trennung nach versicherungsfremden und versicherungsimmanenten Leistungen bleibt jedoch in jedem Fall als Aufgabe.

den. Das IAB hat als groben Anhaltspunkt für die zusätzlichen Kosten eine Berechnung mit allerdings stark vereinfachenden Annahmen durchgeführt. Konkret wurde eine Verlängerung der Bezugsdauer ab einer bestimmten Altersgrenze um sechs Monate untersucht. Die Basis der Simulationsrechnungen bilden die beobachteten Austritte aus dem ALG I wegen Erschöpfung der Bezugsdauer (Januar bis August 2007). Wenn alle Personen über 55 Jahren, die wegen des Ablaufs der bestehenden Anspruchsdauer aus dem ALG I-Bezug ausscheiden, einen zusätzlichen Anspruch auf sechs Monate ALG I erhielten und diesen auch tatsächlich in Anspruch nähmen, dann wäre mit jährlichen Kosten von 840 Mio. EUR zu rechnen. Falls die entsprechende Gruppe der Arbeitslosen ab 45 Jahren sechs weitere Monate ALG I bekäme, betrügen die jährlichen Kosten dafür etwa 2,3 Mrd. EUR. Der Bund würde für diese sechs Monate jährlich rund 200 Mio. EUR (ab 55 Jahren) bzw. rund 700 Millionen EUR (ab 45 Jahren) an ALG II, Kosten der Unterkunft, Zuschlag nach § 24 SGB II und Sozialversicherungsbeiträgen einsparen.

Auch wenn in diesem statischen Szenario von einer Ausschöpfung der zusätzlichen Anspruchsdauer ausgegangen wird, stellt die Kostenabschätzung eine Untergrenze dar. In dynamischer Perspektive würde die Verlängerung des ALG I-Anspruchs Verhaltensänderungen nach sich ziehen und die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer (auch vor Auslaufen des heutigen Anspruchs) verlängern. Es somit zu erwarten, dass Arbeitslosengeld für insgesamt mehr Personen bezahlt werden muss. Ein höherer Versicherungsaufwand ergibt sich zudem in der nächsten Rezession, wenn mehr konjunkturbedingt entlassene Personen einen längeren Anspruch auf ALG I haben.

Effektivität und Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat sich seit dem Beginn der Reform der Bundesanstalt für Arbeit deutlich verändert. Inzwischen wird, insbesondere im Rechtskreis SGB III, den Erfolgsaussichten von Maßnahmen zur Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt große Bedeutung beigemessen. Diese Entwicklung ist grundsätzlich richtig. Die internationale Wirkungsforschung zur Effektivität und Effizienz aktiver Arbeitsmarktpolitik hat deutlich gemacht, dass verschiedene Maßnahmen keine oder sogar negative Wirkungen im Hinblick auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten entfalten. Das bedeutet nicht, dass Arbeitsmarktpolitik immer wirkungslos oder gar schädlich ist. Wie der Stand der Evaluationsforschung jedoch zeigt, gibt es für pauschale Forderungen nach mehr Maßnahmen bzw. mehr Geld für die aktive Arbeitsmarktpolitik keine Rechtfertigung.

Der nunmehr eingeschlagene Weg des an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Einsatzes von Ein-

gliederungsmaßnahmen sollte konsequent fortgesetzt werden. Das Wissen über die Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland hat sich in den letzten Jahren, insbesondere auch durch die Begleitforschung zu den Hartz-Gesetzen, deutlich erhöht. Die Grundlagen für eine erfolgsorientierte Arbeitsmarktpolitik haben sich dadurch wesentlich verbessert. Auf dieser Basis sollte die derzeitige Arbeitsmarktpolitik weiterentwickelt werden.

zu c) Antrag der Fraktion der FDP

Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler zurückgeben – Beitragssenkungspotenziale nutzen - Drucksache 16/6434 -

Eine noch stärkere Absenkung des Beitragssatzes wäre im Hinblick auf die damit verbundenen positiven Beschäftigungswirkungen wünschenswert. Es erscheint jedoch aus heutiger Perspektive fraglich, ob sich die Lage am Arbeitsmarkt bereits so nachhaltig verändert hat, dass die Bundesagentur in der nächsten Rezession auch mit einem Beitrag von z.B. 2,5 % ihre Ausgaben decken könnte. Eine sinnvolle Alternative zu einer häufigen, und sehr wahrscheinlich prozyklischen Anpassung des Beitragssatzes, bestünde im Aufbau einer Rücklage. Der Haushalt der Bundesagentur wäre dann nicht mehr in jedem Jahr, sondern über den Konjunkturzyklus (bzw. über mehrere Jahre hinweg) auszugleichen. Auf einen jährlich schwankenden „Bundeszuschuss“ könnte die BA dann weitgehend verzichten. Zusammen mit einer Steuerfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen wäre die Finanzierung der BA wesentlich transparenter und die Verantwortlichkeiten klarer abgegrenzt.

Literatur

- Bach, H.-U. / Koch, S. / Spitznagel, E. (2004): Politiksimulationen: Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen?, *IAB-Kurzbericht*, 7, Nürnberg.
- Bach, H.-U. / Spitznagel, E. (2005): Die Bundesagentur für Arbeit im Spannungsfeld von Versicherungs- und Solidarprinzipien, unveröffentlichtes Manuskript, Nürnberg.
- Boss, A. / Brown, A. / Snower, D. (2007): Beschäftigungskonten für Deutschland, Kiel Working Paper No. 1325, Kiel.
- Feil, M. / Klinger, S. / Zika, G. (2006): Sozialabgaben und Beschäftigung. Simulationen mit drei makroökonomischen Modellen, *IAB Discussion Paper*, 22, Nürnberg.
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2007): Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung! Analysen, Argumente, Anstöße; *Sonderinformation*, 53, Berlin.
- Kettner, A. / Spitznagel, E. (2007): Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot: Kräftige Konjunktur stärkt die Arbeitsnachfrage, *IAB-Kurzbericht*, 11, Nürnberg.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)815

9. November 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 13. November 2007 in Berlin zum

a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/6741 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler
zurückgeben - Beitragssenkungspotentiale nutzen - Drucksache 16/6434 -**

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von
Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere
Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden - Drucksache 16/6035 -**

Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e. V.

Einleitung

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) weist in ihrem jüngsten Monatsbericht auf einen Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gegenüber dem Vorjahr um 589.000 Stellen (August) hin, die Zahl der Arbeitslosen sank im Vergleich zum Vormonat um 110.000 auf 3.434.000, die Arbeitslosenquote verminderte sich im Oktober um 0,2 Prozentpunkte auf 8,2 Prozent.

Diese erfreuliche Entwicklung ist in erster Linie der guten Konjunktur geschuldet. Die gleichzeitig mitgeteilte Zahl von knapp einer Million (976.000) offener Stellen sowie die nach wie vor hohe Zahl an Langzeitarbeitslosen weist jedoch auf arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf hin, zumal in vielen Branchen von der Wirtschaft zunehmend ein Mangel an Fachkräften beklagt wird.

Aus dieser Situation heraus bleibt eine aktive Arbeitsmarktpolitik notwendig, zu deren Umsetzung Instrumente herangezogen werden müssen, die sich in zahlreichen Evaluationen als effizient und zielführend erwiesen haben. Insbesondere sind dies Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Qualifizierung. Nach der Auffassung des Bildungsverbandes können damit insbesondere sowohl für Langzeitarbeitslose Perspektiven geschaffen als auch der Fachkräftemangel abgebaut werden. Diese Einschätzung bildet die Grundlage der Beurteilung des vorliegenden Gesetzentwurfes, die sich auf die nachfolgenden Themenbereiche konzentriert.

1. Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung

Die durch die oben beschriebene konjunkturelle Entwicklung entstandenen finanziellen Spielräume bei der BA sollen zu einer Senkung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte genutzt werden. Diese Senkung ist nach Auffassung des Bildungsverbandes vertretbar. Von einer weitergehenden Absenkung muss jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt Abstand genommen werden, um u. a. auch mittelfristig die Finanzierung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zu gewährleisten.

2. Ersatz des Aussteuerungsbetrages durch einen Eingliederungsbeitrag

Der Bildungsverband begrüßt die vorgesehene Abschaffung des Aussteuerungsbetrages außerordentlich. Die problematische Steuerungswirkung des Aussteuerungsbetrages ist vom Bildungsverband in der Vergangenheit mehrfach kritisiert worden. Darüber hinaus ist die Verfassungsmäßigkeit von verschiedenen Seiten in Zweifel gezogen worden.

Der Aussteuerungsbetrag war ursprünglich als Anreiz für die Bundesagentur gedacht, Erwerbslose schnell, möglichst noch während der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I, in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Dieses Ziel ist völlig verfehlt worden, weil die Agenturen mit Blick auf die fällig werdende „Strafzahlung“ die Kosten für ar-

beitsmarktpolitische Maßnahmen eingespart haben. Im Ergebnis begann dadurch der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente häufig zu spät, was zu einem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen haben dürfte.

So uneingeschränkt positiv die Abschaffung des Aussteuerungsbetrages daher zu bewerten ist, so kritisch ist der jetzt vorgesehene, von der BA zu entrichtende Eingliederungsbeitrag zu beurteilen. Mit diesem Vorhaben würde die mit den „Hartz-Reformen“ unter anderem intendierte Trennung der Finanzierungswege rückgängig gemacht und der Beitragszahler zur Finanzierung von Aufgaben, die systematisch vom Steuerzahler zu übernehmen sind, herangezogen. Der Bildungsverband sieht hierin keinen Beitrag, die aus den beiden getrennten Regelungskreisen (SGB III und SGB II) resultierenden Problematiken zu lösen.

3. Neuregelung der Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten

Der Bildungsverband hat gegen die jetzt vorgesehene Neuregelung erhebliche Bedenken. Familienpolitische Leistungen sind eindeutig gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die daher vom Steuerzahler zu finanzieren sind. Durch die Neuregelung werden jedoch ausschließlich zur Arbeitslosenversicherung beitragspflichtige Arbeitnehmer und Arbeitgeber belastet. Dies ist zum einen ordnungspolitisch fragwürdig und droht zum anderen die Lohnnebenkosten zu erhöhen.

4. Einrichtung einer Versorgungsrücklage

Die Zielsetzung, eines vom übrigen Bundeshaushalt abgekoppelten Versorgungsfonds für die Beamtinnen und Beamten der BA einzurichten, erscheint dem Bildungsverband sinnvoll.

Fazit

Der Bildungsverband ist davon überzeugt, dass eine intensivierete Arbeitsmarktpolitik unverzichtbar bleibt. Ohne eine gesteigerte Förderung der beruflichen Weiterbildung und Qualifizierung wird der immer stärker beklagte Fachkräftemangel nicht zu beseitigen sein. Nur durch zusätzliche Anstrengungen in Bildung, Weiterbildung und Qualifizierung werden für die immer noch auf hohem Niveau verharrenden weit über 2 Millionen Langzeitarbeitslosen neue Chancen eröffnet. Besonders für diese Zielgruppe müssen wieder Mittel für längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen bereitgestellt werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf nutzt die durch die positive konjunkturelle Entwicklung bei der BA entstandenen Spielräume zwar für Beitragssatzsenkungen, gefährdet aber nicht die für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik benötigten Mittel. Der Gesetzentwurf stößt - ungeachtet der Bedenken in einigen Details - auf Zustimmung des Bildungsverbandes. Besonders der beabsichtigte Wegfall des Aussteuerungsbetrages mit seinen Fehlanreizen ist hier noch einmal besonders hervorzuheben.

Hamburg, 8. November 2007

Rudolf Helfrich, Vorsitzender des Bundesverbandes der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e.V.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)816

9. November 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 13. November 2007 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/6741 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler
zurückgeben - Beitragssenkungspotentiale nutzen - Drucksache 16/6434 -**

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von
Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere
Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden - Drucksache 16/6035 -**

Bundesagentur für Arbeit

Regelung:

Senkung des Beitragssatzes zur BA um 0,3 %-Punkte auf 3,9 % zum 1.1.2008.

Auswirkung:

Mehrbelastung des BA-Haushalts durch Senkung der Beitragseinnahmen um rd. 2,2 Mrd. € im Vergleich zum alten Beitragssatz.

Regelung:

Wegfall der Zahlung der Beiträge für Erziehende zur Arbeitslosenversicherung durch den Bund.

Auswirkung:

Mehrbelastung für den BA-Haushalt in Höhe von jährlich 290 Mio. €. Seitens der BA bestehen versicherungssystematische Bedenken, da damit Versicherungsleistungen ohne Beitragszahlung auf Kosten der Beitragszahlergemeinschaft erbracht werden.

Regelung:

Abschaffung des Aussteuerungsbetrags im SGB II, Einführung eines „Eingliederungsbeitrags“ zum 1.1.08.

Auswirkung:

Mehrbelastung des BA-Haushalts gegenüber dem gegenüber dem voraussichtlichen Jahresergebnis 2007 um 3 Mrd. €. Seitens der BA bestehen wie beim Aussteuerungsbetrag Bedenken, ob eine Beteiligung an SGB II-Ausgaben versicherungssystematisch adäquat ist.

Regelung:

Einführung eines Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit zur Abdeckung der Pensionslasten für BA-Beamte.

Auswirkung:

Die Regelung geht auf eine Initiative der BA zurück. Das Ziel ist ein periodengerechter Ausweis der Pensionslasten im Haushalt der BA. Pensionszahlungen werden aus dem Versorgungsfonds geleistet. Dadurch werden zukünftige Haushalte der BA entlastet und entstehende Beitragslasten in den Haushaltsjahren geltend gemacht, in denen sie anfallen. Dies führt in den ersten Jahren zu einer Mehrbelastung im Haushalt von per Saldo rd. 200 Mio €, weil in diesen Jahren mehr Pensionslasten entstehen als Pensionszahlungen anfallen. Da die BA keine neuen Verbeamtungen mehr durchführt, wird sich dieses Verhältnis etwa 2016 umkehren, ab dann tritt eine nachhaltige Entlastung der Beitragszahler auf.

Die adäquate Verwendung der Pensionszuschläge, die der Bund der BA für die Beschäftigung von Beamten im SGB II erstattet, wird durch Zuführung zum Pensionsfonds sichergestellt. Die BA geht davon aus, dass die Höhe dieser Erstattung den Regelungen für die Bundesverwaltung folgt und damit nach dem aktuell gültigen Rundschreiben des BMF 30 % der Besoldungsbezüge beträgt.

Die Anlage des Pensionsfonds richtet sich nach den Bestimmungen des Versorgungsrücklagegesetzes und entspricht damit den Regelungen des Bundes für Pensionsfonds. Der Anleihenanteil wird ausschließlich in Anleihen höchster Bonität angelegt. Der Aktienanteil wird auf 10 % begrenzt. Der Fonds wird von der deutschen Bundesbank verwaltet. Die BA geht davon aus, dass die Funktion des Beirats durch die Selbstverwaltung ausgeübt wird. Einer weiter gehenden Rechtsverordnung bedarf es nach Auffassung der BA nicht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)821

9. November 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 13. November 2007 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/6741 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler zurückgeben - Beitragssenkungspotentiale nutzen - Drucksache 16/6434 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden - Drucksache 16/6035 -

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

Zusammenfassung der Empfehlungen des Karl-Bräuer-Instituts

Das Karl-Bräuer-Institut (KBI) empfiehlt unter Zugrundelegung von Grundsätzen für eine sachgerechte Finanzierung der Arbeitslosenversicherung (*siehe Abschnitt I*) die folgenden Maßnahmen:

- **§ 46 Abs. 4 SGB II** sollte ersatzlos gestrichen werden. Damit wird der Aussteuerungsbetrag abgeschafft und auf eine Einführung des Eingliederungsbeitrags verzichtet. (*II.1*)
- **Haushaltsüberschüsse der Arbeitslosenversicherung** sollten grundsätzlich an die Beitragszahler mittels einer entsprechenden Senkung des Beitragssatzes zurückgegeben werden. (*II.2*)
- Der **Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung** sollte zum 1.1.2008 auf 2,7 % gesenkt werden. (*II.2*)
- Es sollten keine neuen versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung eingeführt werden. Daher sollte die geplante Aufhebung von **§ 345a Abs. 2 und § 347 Nr. 9 SGB III**, in denen die Zahlung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung für kindererziehende Personen durch den Bund verankert ist, nicht in Kraft treten. (*II.3*)
- Der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung sollte am Umfang der **versicherungsfremden Lei-**

stungen bemessen werden. Entbehrliche versicherungsfremde Leistungen sind abzubauen. (*II.4*)

- Die **Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I** sollte nicht verlängert werden. (*II.5*)

I. Allgemeines

Der vorliegende Gesetzentwurf und die Anträge der Parteifractionen enthalten Änderungen in der Finanzierung von Leistungen sowie Änderungen des Leistungskatalogs der Arbeitslosenversicherung. Die vorgeschlagenen und beabsichtigten Maßnahmen sollten mit einer sachgerechten Finanzierung der Arbeitslosenversicherung vereinbar sein. Ausweitungen des Leistungskatalogs sind nur dann sinnvoll, wenn die neuen Leistungen das Ziel der effizienten Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt nicht konterkarieren und damit den Abbau der Arbeitslosigkeit nicht behindern. Während jedoch ein Teil der Vorschläge mit diesen Zielen und Grundsätzen vereinbar und damit auch geboten ist, verstoßen andere Vorhaben nach Ansicht des KBIs gegen diese Leitlinien.

Maßgebend für eine sachgerechte Finanzierung der Sozialversicherung sind das Versicherungsprinzip sowie allgemein anerkannte haushaltsrechtliche Grundsätze und verfassungsrechtliche Vorgaben. Die Arbeitslosenversicherung ist einer der fünf Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, den versicherten Mitgliedern einen finanziellen Ausgleich des

Einkommensausfalls bei Eintritt des Risikos „Arbeitslosigkeit“ für einen bestimmten Zeitraum zu gewähren. Die Arbeitslosenversicherung entspricht daher prinzipiell dem Bild einer Risikoversicherung. Darüber hinaus haben Versicherte einen Anspruch auf Hilfe bei der wirksamen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Der Leistungskatalog sollte ausschließlich wirksame Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik enthalten. Daher sollten derartige Arbeitsmarktprogramme in regelmäßigen Abständen evaluiert und auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Unwirksame Maßnahmen und Leistungen, die die Arbeitslosigkeit verfestigen anstatt die Wiedereingliederung von Arbeitslosen zu beschleunigen, sollten abgebaut werden.

Gemäß dem *Versicherungsprinzip* sollen Sozialversicherungsbeitrag und Sozialversicherungsleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Eine Verwirklichung des Versicherungsprinzips ist in der Arbeitslosenversicherung insofern gegeben, als sowohl die Beitragshöhe wie auch die Höhe des Arbeitslosengeldes (ALG) I als Hauptleistung vom Lohn des Versicherten abhängt. *Sozialversicherungsleistungen* dürfen nur diejenigen Personen in Anspruch nehmen, die Mitglieder einer speziell definierten Versicherungsgemeinschaft sind und deshalb gesonderte Beiträge in die jeweilige Sozialkasse eingezahlt haben. Für die übrigen Sozialleistungen des Staates gilt dagegen das *Fürsorgeprinzip*. Bei *Fürsorgeleistungen* handelt es sich um gesamtgesellschaftliche Leistungen, die an keine Vorleistung geknüpft sind und auf die jeder Bürger im Falle der Bedürftigkeit einen Anspruch hat.

Die Unterscheidung zwischen Sozialversicherungs- und Fürsorgeleistungen ist letztlich auch maßgebend für deren Finanzierung. Während *Sozialversicherungsleistungen* aus zweckgebundenen Beiträgen finanziert werden sollten, sind gesamtgesellschaftliche *Fürsorgeleistungen* von der Allgemeinheit zu tragen und damit aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind *Sozialversicherungsleistungen* und sollen unter Berücksichtigung des Versicherungsprinzips demnach denjenigen Personen zukommen, die im Rahmen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichtet haben. Dagegen sind Leistungen des Bundes, wie z. B. die Zahlung von ALG II sowie Eingliederungsleistungen für ALG-II-Empfänger, als *Fürsorgeleistungen* anerkannt und somit von den Sozialversicherungsleistungen abzugrenzen. Sie sind an keine Vorleistung geknüpft und daher aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren. Die Trennung der Verantwortungsbereiche für ALG-I- und ALG-II-Empfänger entspricht somit den systematischen Überlegungen, die eine sachgerechte Finanzierung von Sozialleistungen gemäß der Aufgabenverantwortung von Sozialversicherung und Bund gewährleisten sollen.

Der *Sozialversicherungsbeitrag* ist aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Abgabe eigener Art. In Abgrenzung zur Steuer, die grundsätzlich nicht zweckgebunden ist und gegenleistungsfrei erhoben wird, dient der Sozialversicherungsbeitrag zweck- und sachgerecht der Aufgabe, adäquate Versicherungsleistungen zu finanzieren. Der Sozialversicherungsbeitrag muss demnach so festgelegt werden, dass er mit seinem Aufkommen den Mittelbedarf deckt, der zur Finanzierung eines zuvor festgelegten Leistungskatalogs der Sozialversicherung notwendig ist. Aus

den verfügbaren Beitragsmitteln sollen auf diese Weise die versicherungsgemäßen Leistungen gedeckt werden. Reichen die Beitragsmittel zur Ausgabendeckung nicht aus, so müsste sachgerecht der Beitrag erhöht werden. Dementsprechend ist es ein Gebot der sachgerechten Finanzierung, überschüssige Beitragsmittel mittels einer Beitragssenkung an die Beitragszahler zurückzugeben.

Die Pflicht zur *Aufstellung eigener Haushaltspläne* impliziert ebenfalls eine strikte Trennung der zweckgebundenen Sozialversicherungsbeiträge von den allgemeinen Finanzmitteln des Bundes. Während Steuereinnahmen den Gebietskörperschaften zufließen und in deren Haushalte einzustellen sind, werden Sozialversicherungsbeiträge von den Trägern der Sozialversicherung (hier: Bundesagentur für Arbeit) in ihren separaten Budgets verwaltet. Das bedeutet aus haushalts- und verfassungsrechtlicher Sicht, dass Sozialversicherungsbeiträge nicht für die Finanzierung von allgemeinen Staatsaufgaben verwendet und somit vom Bund nicht willkürlich vereinnahmt werden dürfen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung die Verfassungswidrigkeit haushaltswirksamer Mittelverschiebungen zwischen Sozialversicherung und Bund festgestellt und betont, dass „ein Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates“ ausgeschlossen ist.

Dagegen ist eine Zuführung von Steuermitteln in die Haushalte der Sozialversicherungen verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern sie geboten ist. Der Bund haftet üblicherweise für Defizite der Sozialversicherungen und soll sich ordnungsgemäß an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen beteiligen. Es ist mit den haushaltspolitischen Grundsätzen vereinbar, dass der Bund den Sozialversicherungsträgern einzelne sachfremde Aufgaben zuweist, die normalerweise in seinen eigenen Verantwortungsbereich fallen. Er muss dabei aber das Konnexitätsprinzip beachten und demnach die bei der Durchführung der übertragenen Aufgabe entstandenen Kosten tragen. Die Sozialversicherung hätte insoweit einen Anspruch auf Steuermittel aus dem Bundeshaushalt im Umfang dieser Kosten.

II. Beurteilung der geplanten Maßnahmen im Einzelnen

1. § 46 Abs. 4 SGB II: Aussteuerungsbetrag und Eingliederungsbeitrag

Das KBI begrüßt die im Gesetzentwurf geplante Abschaffung des Aussteuerungsbetrags. Eine eingehende Analyse und Bewertung des Aussteuerungsbetrags hat das KBI bereits im Juni dieses Jahres vorgelegt und sich für eine ersatzlose Abschaffung dieser Regelung ausgesprochen.

Das KBI lehnt allerdings die geplante Einführung eines Eingliederungsbeitrags ab. Bei dem Eingliederungsbeitrag handelt es sich um eine haushalts- und verfassungsrechtlich höchst bedenkliche Regelung ähnlich dem Aussteuerungsbetrag, mit der zweckgebundene Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung entzogen und somit die Beitragszahler zu Unrecht höher belastet werden als nach dem Versicherungsprinzip geboten. Die erzwungene Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an den Ausgaben für Eingliederungsleistungen für ALG-II-Empfänger sowie den dazugehörigen Verwaltungskosten würde die BA mit fünf Mrd. Euro jährlich und die Beitragszahler mit

einem um 0,6 Prozentpunkte höheren Beitragssatz belasten.

Mit dem Eingliederungsbeitrag würden Beitragsmittel zweckentfremdet. Beitragszahler würden zur Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Leistungen bzw. Fürsorgeleistungen hinzugezogen, die sachgerecht von der Allgemeinheit und damit aus dem Steueraufkommen zu finanzieren sind. Eine derart unzulässige Umwidmung der Beitragsmittel aus dem Budget der BA in den Bundeshaushalt verletzt zudem herrschende Haushaltsgrundsätze, indem beide Haushalte zu einem einzigen Rechnungskreis vermischt werden.

Der Eingliederungsbeitrag verstößt insbesondere gegen verfassungsrechtliche Vorgaben: *Erstens* gegen die Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, da diese dem Gesetzgeber nicht das Recht gibt, Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu beschließen, die letztendlich dazu führen, dass zweckgebundene Beitragsmittel zur Finanzierung des allgemeinen Finanzbedarfs des Bundes vereinnahmt werden. *Zweitens* gegen den Grundsatz der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG. Zwar beschränkt schon die Erhebung von Zwangsbeiträgen zur Arbeitslosenversicherung die allgemeine Handlungsfreiheit. Allerdings ist ein solcher Eingriff dann gerechtfertigt, wenn die zweckgebundenen Beiträge in der Versicherungsgemeinschaft verbleiben, sprich ausschließlich für Versicherungsleistungen der Arbeitslosenversicherung verausgabt werden. Die Inanspruchnahme der Versichertengemeinschaft in Form des Eingliederungsbeitrags zur Finanzierung von Leistungen, die sachgerecht von der Allgemeinheit zu finanzieren sind, stellt hingegen eine zusätzliche Mehrbelastung der Versichertengemeinschaft dar und ist daher als ein verfassungsrechtlich unzulässiger Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit zu werten. *Drittens* verstößt der Eingliederungsbeitrag gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, indem die Gruppe der Beitragszahler im Vergleich zur Allgemeinheit einer nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung unterläge. Die Beitragszahler würden nämlich die gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die die Gewährung von Eingliederungsleistungen an Fürsorgeempfänger darstellt, doppelt finanzieren, zum einen ordnungsgemäß über die von ihnen entrichteten Steuern und zum anderen ungerechtfertigt über den erhöhten Beitrag zur Arbeitslosenversicherung.

Schließlich ist die Einführung des Eingliederungsbeitrags aus gesamtwirtschaftlicher Sicht schädlich. Denn sie würde zu einem zusätzlichen Anstieg des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung führen und damit die Lohnkosten erhöhen. Dadurch würden sich negative Wirkungen auf Produktion und Beschäftigung sowie letztendlich auf das Wirtschaftswachstum ergeben.

Aus diesen Gründen lehnt das KBI die Einführung eines Eingliederungsbeitrags ab und empfiehlt die ersatzlose Streichung des § 46 Abs. 4 SGB II.

2. Beitragssatzsenkung / Rückgabe der Haushaltsüberschüsse an Beitragszahler

Das KBI begrüßt die im Gesetzentwurf der Bundesregierung geplante Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung auf 3,9 %. Das KBI unterstützt ebenfalls die im Antrag der FDP-Fraktion aufgestellte Forderung nach einer Beitragssatzsenkung auf 3,5 %. Nach Ansicht des KBIs ist eine weitere Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung vor dem Hintergrund der ho-

hen Haushaltsüberschüsse der Bundesagentur für Arbeit (BA) möglich und vor allem geboten.

Bei den überschüssigen Mitteln der BA handelt es sich nämlich um zuviel gezahlte Beiträge der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Da die Beitragseinnahmen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung decken und ihre Ausgaben sogar übersteigen, haben Beitragszahler für die von ihnen in Anspruch genommenen Leistungen einen zu hohen Preis bezahlt bzw. einen zu hohen Beitrag entrichtet. Die sach- und systemgerechte Konsequenz aus dieser Finanzentwicklung ist daher die Rückgabe dieser Überschüsse an die zu Unrecht mit zu hohen Beitragssätzen belasteten Beitragszahler.

Nicht aufrechtzuerhalten ist dagegen das Argument, die Mehreinnahmen der Bundesagentur entstünden aufgrund eines zu hohen Steuerzuschusses des Bundes. Da der Bundeszuschuss die versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Arbeitslosenversicherung nicht vollständig deckt, ist ein Überschuss der BA ausschließlich auf zu hohe Beitragseinnahmen zurückzuführen.

Die Rückzahlung der zuviel eingenommenen Beiträge an die Beitragszahler sollte mittels einer entsprechenden Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung erfolgen. Unter Zugrundelegung der neuesten Schätzungen zur Überschussentwicklung der BA, die für dieses Jahr einen Überschuss von mindestens 6,5 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2011 einen Gesamtüberschuss von ca. 55 – 60 Mrd. errechnen, könnte der Beitragssatz bereits kurzfristig auf etwa 2,8 – 2,9 % reduziert werden.

Durch die Abschaffung des Aussteuerungsbetrags werden weitere Mittel von rund zwei Mrd. Euro freigesetzt. Das KBI empfiehlt, auch diese Mittel zur Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zu verwenden. Allein dadurch könnte der Beitragssatz um weitere 0,2 – 0,25 Prozentpunkte gesenkt werden.

Insgesamt könnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung somit bereits zum 1.1.2008 auf mindestens 2,7 % gesenkt werden. Diese Senkung ist unter Zugrundelegung der oben dargestellten Finanzierungsgrundsätze geboten. Sie ist darüber hinaus wegen ihrer beschäftigungspolitischen Vorteile ausdrücklich zu empfehlen, denn eine Reduzierung der Lohnnebenkosten würde die Voraussetzungen für einen weiteren Beschäftigungsaufbau verbessern. Die niedrigen Lohnzusatzkosten hätten somit einen positiven Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung und Produktion und würden das Wirtschaftswachstum anregen. Eine solche positive Wirkung hätte des Weiteren den Vorteil, dass die gute Konjunkturentwicklung auf diese Weise noch zusätzlich gestärkt würde. Dadurch ergäbe sich in Zukunft zusätzliches Potenzial für eine weitere Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung.

Zusammenfassend empfiehlt das KBI eine Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zum 1.1.2008 auf 2,7 %. Ergeben sich in den Folgejahren aufgrund von zusätzlichen Überschüssen Spielräume für eine weitergehende Beitragssenkung, so ist der Beitragssatz dementsprechend zu reduzieren.

3. § 345a Abs. 2 und § 347 Nr. 9 SGB III: Beiträge für Kindererziehende

Das KBI lehnt die im Gesetzentwurf geplante Aufhebung des § 345a Abs. 2 und des § 347 Nr. 9 SGB III ab. In die-

sen Vorschriften ist die Zahlung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung für kindererziehende Personen durch den Bund verankert. Diese Leistung ist versicherungsfremd und sollte weiterhin vom Bund finanziert werden.

Als versicherungsfremd sind solche Leistungen anzusehen, die an Personen gewährt werden, die keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen und somit nicht zur Versicherungsgemeinschaft gehören, sowie Zusatzleistungen, denen keine zusätzlichen Beitragszahlungen vorausgegangen sind. Zudem sind solche Aufgaben als versicherungsfremd zu betrachten, die nicht in den Aufgabenbereich der Arbeitslosenversicherung fallen und/oder nicht dem eigentlichen Versicherungszweck dienen. Derartige versicherungsfremde Leistungen mögen durchaus aus sozialpolitischen Gründen ihre Berechtigung haben, jedoch sind sie in einem solchen Fall nicht aus Beitrags-, sondern aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren und daher von allen Bürgern zu tragen, weil damit gesamtgesellschaftliche Ziele verfolgt werden. Andernfalls würde die relativ kleine Personengruppe der Beitragszahler Aufgaben finanzieren, die der gesamten Gesellschaft zugute kommen.

Bei der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten innerhalb der Arbeitslosenversicherung handelt es sich um familienpolitisch motivierte Transfers. Diese gelten als gesamtgesellschaftliche Aufgaben und sollten sachgerecht aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Beitragszahler sollten für derartige Aufgaben nicht in Anspruch genommen und mit solchen Zahlungsverpflichtungen nicht zusätzlich belastet werden. Die derzeitige Regelung, wonach der Bund die Beiträge für die Kindererziehenden zahlt, ist demnach als systematisch korrekt anzusehen und sollte nicht geändert werden.

Dem kann nicht analog zur Gesetzlichen Rentenversicherung entgegengehalten werden, dass ein Umlagesystem von der Kindererziehung profitiert und daher ein solcher generativer Beitrag der Versicherten innerhalb der Versicherungsgemeinschaft berücksichtigt werden muss. Bei der Arbeitslosenversicherung handelt es sich nämlich um ein Umlagesystem ohne Generationenvertrag. Im Gegensatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung, bei der die Leistungen hauptsächlich im Alter anfallen und somit ausschließlich von der erwerbstätigen Generation zugunsten der Rentner finanziert werden, entfallen innerhalb der Arbeitslosenversicherung sowohl die Beitragszahlungen als auch die Leistungen auf die aktive Generation. Die Arbeitslosenversicherung ist demnach nur in einem geringen Maße von der demografischen Entwicklung abhängig. Vielmehr hängt ihre Stabilität von der Beschäftigungssituation und damit der konjunkturellen Entwicklung ab.

Das KBI empfiehlt daher, an der bestehenden Regelung festzuhalten.

4. Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung

Das KBI unterstützt die im Antrag der FDP-Fraktion aufgestellte Forderung, keine neuen versicherungsfremden Leistungen einzuführen, die aus Beitragsmitteln finanziert werden sollen. Zudem spricht sich das KBI dafür aus, entbehrliche versicherungsfremde Leistungen abzubauen.

Der Gesamtwert der quantifizierbaren versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung liegt

bei etwa 11,9 Mrd. Euro. Diese Berechnung basiert auf dem Rechnungsergebnis für das Jahr 2006 sowie auf Angaben im Haushaltsplan der BA für das laufende Jahr. Aufgrund der guten Arbeitsmarktentwicklung ist davon auszugehen, dass der Gesamtwert der versicherungsfremden Leistungen am Ende der Rechnungsperiode einen niedrigeren Betrag erreicht, er dürfte aber dennoch bei etwa 10 Mrd. Euro liegen.

Die versicherungsfremden Leistungen müssten nach den im allgemeinen Teil der Stellungnahme dargelegten Finanzierungsgrundsätzen sachgerecht aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Da der Steuerzuschuss ein Bestandteil der Arbeitslosenversicherung ist, wäre es naheliegend anzunehmen, dass jener sich am Umfang der versicherungsfremden Leistungen bemisst. Er müsste demnach im Jahr 2007 ebenfalls bei 11,9 Mrd. Euro liegen. Diese Annahme entspricht jedoch nicht der tatsächlichen Bemessung des Bundeszuschusses in Höhe von derzeit 6,5 Mrd. Euro. Auch in den Vorjahren hat sich der Bundeszuschuss offensichtlich am Defizit ausgleich und nicht am Umfang der versicherungsfremden Leistungen orientiert. Die neue Regelung, nach der sich der Bund mit einem Steuerzuschuss ex ante an den Kosten für die Arbeitsförderung beteiligt, beruht ebenfalls auf falscher Bemessungsgrundlage, denn der Bundeszuschuss hängt von der Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens ab. Damit verfehlt die Festsetzung dieses Betrags auch weiterhin die sachgerechte Zielsetzung, mit dem Bundeszuschuss die versicherungsfremden Leistungen zu finanzieren.

Somit werden Aufgaben, die dem Zweck der Arbeitslosenversicherung fremd sind, in Höhe von mindestens 5,4 Mrd. Euro aus Beitragsmitteln finanziert und die Beitragszahler unzulässig höher belastet.

Eine Erhöhung des Bundeszuschusses auf das eigentlich erforderliche Niveau wäre zwar sachgerecht, ist jedoch aus Sicht des KBIs nicht notwendig, wenn Korrekturen auf der Ausgabenseite der Arbeitslosenversicherung vorgenommen werden. Hierfür sollten entbehrliche versicherungsfremde Leistungen im Umfang von 8,2 Mrd. Euro schrittweise abgebaut werden. Die verbleibenden und notwendigen sachfremden Aufgaben sollten in den Bundeshaushalt eingestellt werden und sind vollständig aus Steuermitteln zu decken. Alternativ kann der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung beibehalten werden, er könnte dann aber auf ein Niveau von etwa 3,7 Mrd. Euro reduziert werden. Infolge dieser Neuordnung könnten sowohl Beitrags- als auch Steuerzahler entlastet werden.

5. Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I

Das KBI unterstützt nicht die im Antrag der Fraktion DIE LINKE aufgestellte Forderung nach einer Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I.

Eine Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I in Abhängigkeit vom Alter widerspricht dem Versicherungsprinzip und ist somit eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung. Denn hier wird bei gleicher Versicherungs- und Beitragszeit lediglich infolge höheren Alters die Versicherungsleistung ausgeweitet, indem länger ALG I gewährt wird. Diese versicherungsfremde Privilegierung lässt sich dadurch vermeiden, dass die Bezugsdauer von ALG I altersunabhängig festgelegt wird.

Dagegen entspricht eine Staffelung des ALG I nach der Versicherungs- und Beitragszeit 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 aufgrund ihrer relativ kurzen Beitragszeit kein oder nur sehr kurzzeitig ALG I 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.

Gegen die Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I spricht aber vor allem die kontraproduktive Anreizwirkung, die zur Folge hätte, dass die Arbeitslosigkeit verfestigt statt abgebaut würde. Ländervergleichende empirische Studien zeigen, dass die Arbeitslosigkeit mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung zunimmt. Die Wahrscheinlichkeit für eine schnellere Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nimmt mit längerer Bezugsdauer also ab. Je länger eine Arbeitslosenunterstützung gewährt wird, desto geringer scheinen offensichtlich der Anreiz und die Bereitschaft für die Leistungsempfänger zu sein, eine zügige Rückkehr in den Arbeitsmarkt anzustreben. Mit der längeren Verweildauer in der Arbeitslosigkeit entwertet sich das inkorporierte Wissen und die Qualifizierung sowie die Fähigkeiten eines Erwerbslosen nehmen ab. Dies kann die Langzeitarbeitslosigkeit zusätzlich verfestigen. Eine längere Bezugsdauer des ALG

I ist also insgesamt gesehen ein Hindernis für die Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt.

Gegen die Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I spricht ebenfalls, dass auf diese Weise die Frühverrentung von älteren Arbeitslosen gefördert würde. Erwerbstätige könnten im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber früher aus dem Erwerbsleben ausscheiden und müssten unter der Annahme einer aufstockenden Abfindung zum ALG I keine finanziellen Einbußen befürchten. Dies würde den Haushalt der Arbeitslosenversicherung zusätzlich belasten, da die längere Bezugszeit die Ausgaben für das ALG I erhöhen würde. Diese Mehrausgaben könnten schließlich zu höheren Beitragssätzen führen. Die Frühverrentungspolitik kann auch nicht dadurch vermieden werden, dass zur Zahlung des ALG I in solchen Fällen die Unternehmen verpflichtet werden. Diese Mehrkosten, mit denen das Unternehmen dann kalkulieren müsste, könnten nämlich dazu führen, dass Unternehmen dem Standort Deutschland den Rücken kehren und ins benachbarte Ausland auswandern.

Wird die verlängerte Bezugsdauer des ALG I aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert, so ist mit Mehrausgaben in Milliardenhöhe zu rechnen. Damit würden Beitragszahler zusätzlich belastet werden. Für die Finanzierung wäre folglich ein höheres Beitragssatzniveau erforderlich, das zudem auch gesamtwirtschaftlich schädlich ist, da insbesondere die Zahl der Arbeitslosen erhöht würde.

Das KBI empfiehlt daher, die Bezugsdauer des ALG I grundsätzlich für alle ALG-I-Empfänger auf zwölf Monate zu begrenzen. Nach Ansicht des KBIs ist die bereits geltende Bezugsdauer von 18 Monaten für ältere Arbeitslose eine versicherungsfremde Leistung und sollte abgebaut oder zumindest aus Steuermitteln finanziert werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)823

9. November 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 13. November 2007 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/6741 -**

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler
zurückgeben - Beitragssenkungspotentiale nutzen - Drucksache 16/6434 -**

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von
Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere
Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden - Drucksache 16/6035 -**

Dr. Alexandra Wagner, Berlin

1 Zusammenfassende Bewertung

Der Gesetzentwurf zielt auf eine zusätzliche finanzielle Belastung der Bundesagentur für Arbeit mit versicherungsfremden Leistungen, die allein dem Ziel der Entlastung des Bundeshaushalts dient. Damit wird die mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hergestellte weitgehende Transparenz in Bezug auf die Trennung von steuerfinanzierter (SGB II) und beitragsfinanzierter (SGB III) Arbeitsmarktpolitik wieder zurück genommen.

Mit den im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Instrumenten dürfte die angestrebte nachhaltige und ausgewogene Regelung der Lastenverteilung zwischen Bund und Bundesagentur für Arbeit nicht erreichbar sein. Die Lösungsvorschläge sind überwiegend nicht sachgerecht, sondern erscheinen als Finanzentscheidungen nach Kassenlage. Die Teilung der Finanzierungslasten zwischen BA und Bund ist in sich widersprüchlich und entspricht nicht der verfassungsmäßig vorgegebenen Trennung der Verantwortung für Versicherungsleistungen und für allgemeine sozialpolitische Aufgaben.

2 Zur Finanzierungssystematik

Seit langem wird den Sozialversicherungen im allgemeinen und der Arbeitslosenversicherung im Besonderen eine Vielzahl von gesellschaftlich notwendigen Leistungen auferlegt, für die keine Äquivalenz zwischen Beitragszahlung und Leistung besteht, die aber durch Beitragszahlungen von Arbeitnehmer/inne/n und Arbeitgebern gedeckt werden. Dies sind sogenannte versicherungsfremde Leistungen. Durch eine Finanzierung dieser Lei-

stungen durch Steuern kann eine höhere Verteilungsgerechtigkeit erreicht werden, denn damit würden auch nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegende Personen mit zur Finanzierung herangezogen.

Eine strikte Abgrenzung zwischen über Beiträge und über Steuern zu finanzierende Leistungen ist jedoch schwierig. Es ist seit langem strittig, ob es angemessen ist, die aktive Arbeitsmarktpolitik als Versicherungsleistung zu konzipieren². Der vorliegende Gesetzentwurf belegt weiter bestehende Unklarheiten in Bezug auf die Zuordnung von arbeitsmarktbedingten politischen Anforderungen zu gesamtgesellschaftlichen bzw. in Verantwortung der Beitragszahler liegenden Aufgaben.

Die Unterteilung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Bereiche, die in die Finanzverantwortung der Bundesagentur für Arbeit einerseits und die des Bundes andererseits fallen, geht letztlich auf politische Entscheidungen zurück. Diese sind mit der Definition der beiden Rechtskreise (SGB II und SGB III) gefallen. Vor diesem Hintergrund ergeben sich für eine nachvollziehbare Diskussion der Lastenverteilung zwischen BA und Bund zwei unterschiedliche Möglichkeiten:

- a) Systemimmanente Lösungen: Man versucht, die Finanzierung innerhalb der gegebenen Strukturen adäquat zu gestalten.
- b) Systemüberwindende Lösungen: Man stellt die Frage der Abgrenzung zwischen Versicherungs-

² So ordnen Meinhardt und Zwiener (2005) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik den versicherungsfremden Leistungen zu und plädieren für eine vollständige Steuerfinanzierung dieser Leistungen.

leistungen und allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Aufgaben neu.

Im vorliegenden Gesetzentwurf wird weder der eine noch der andere Weg gegangen, sondern vielmehr beide Wege miteinander vermischt. Daraus ergibt sich die innere Widersprüchlichkeit der Lösungsvorschläge.

3 Zu den Regelungen im einzelnen

3.1 Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung

Die Verbesserung der Finanzsituation der Bundesagentur für Arbeit ist Ergebnis steigender Einnahmen und sinkender Ausgaben, die überwiegend durch die erfreuliche Beschäftigungsentwicklung der letzten Jahre erklärbar sind. Weitere Ursachen für die finanziellen Überschüsse bei der Bundesagentur sind Einsparungen durch kürzere Bezugszeiten von Arbeitslosengeld und das Zurückfahren der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik.

Überschüsse der BA können zwar, müssen jedoch keineswegs zwingend in Beitragssenkungen umgewandelt werden.

Zunächst ist vielmehr zu prüfen, ob eine günstige Beschäftigungsentwicklung auch für die kommenden Jahre anzunehmen ist, d. h. ob niedrigere Beiträge auch mittelfristig gesichert werden können. Keinesfalls darf die finanzielle Handlungsfähigkeit der BA eingeschränkt werden. Dabei ist zu beachten, dass eine ggf. notwendig werdende Erhöhung der Beiträge in der Rezession mit erheblichen Problemen verbunden sein dürfte. Gerade weil die Defizithaftung des Bundes mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 abgeschafft worden ist, müssen Überschüsse im Haushalt der BA vor dem Hintergrund der Prognosen der künftigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bewertet und ihre Verwendung entsprechend geplant werden.

Vor einer Entscheidung ist darüber hinaus zu prüfen, inwiefern die günstige Haushaltslage genutzt werden kann, um Leistungen zu verbessern und auszuweiten. Finanzielle Spielräume können beispielsweise zur Verlängerung des Bezugs von Arbeitslosengeld genutzt werden, ebenso zur Ausweitung des Angebots von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In der Vergangenheit vorgenommene fiskalisch begründete Kürzungen könnten ganz oder teilweise zurückgenommen werden.

Unter Beachtung dieses Gesamtpakets wird folgender Vorschlag zur Verwendung der Überschüsse der BA unterbreitet:

- Eine Senkung der Beiträge zur BA sollte – wenn überhaupt - maximal auf die vorgeschlagenen 3,9 % erfolgen. Von einer weiter gehenden Beitragssenkung wird abgeraten.
- Die Regelungen zum Leistungsbezug des Arbeitslosengeldes sollten verbessert werden – u. a. durch eine Verlängerung der maximalen Bezugsdauer (gestaffelt nach Alter und bisheriger Beitragszahlung) und durch eine Entschärfung der Regelungen zumutbarer Arbeit³.
- Die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollten quantitativ ausgeweitet und qualitativ verbessert

³ Gemeint ist die Rücknahme der im letzten Jahrzehnt vorgenommenen Verschärfungen der Zumutbarkeitsregelungen.

werden - an nachweislich wirksamen, aber teureren Maßnahmen muss und darf nicht (mehr) gespart werden. Die Förderung von benachteiligten Personen kann und muss verbessert werden. Außerdem sind die finanziellen Spielräume für eine stärkere Einbeziehung von Nichtleistungsempfänger/inne/n in aktive Arbeitsmarktmaßnahmen zu nutzen.

Das Ziel besteht darin, durch hochwertige Eingliederungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen die Integration in Erwerbstätigkeit zu unterstützen und so zu verhindern, dass die (zu verlängernde) maximale Bezugszeit des Arbeitslosengeldes tatsächlich ausgeschöpft wird.

3.2 Abschaffung des Aussteuerungsbetrags

Die Abschaffung des Aussteuerungsbetrags ist richtig. Er war weder sachgerecht, noch hat er die ihm ursprünglich zugeschriebene Steuerungsfunktion als finanzieller Anreiz zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit erfüllt.

Faktisch hat der Aussteuerungsbetrag vielmehr dazu geführt, in bestimmten Fällen (sogenannte Betreuungskunden) den Übertritt in das SGB II in Kauf zu nehmen und auf arbeitsmarktpolitische Unterstützungsmaßnahmen für diese Personen zu verzichten, weil sich dies für die BA als betriebswirtschaftlich rational erwies. Damit hat der Aussteuerungsbetrag arbeitsmarktpolitisch kontraproduktive Steuerungsanreize gesetzt und letztlich mit zur Ausweitung der Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen.

Die mit dem Aussteuerungsbetrag verbundene Idee, die BA könne die Eingliederungserfolge steuern, entbehre von vornherein jeder Grundlage. Entscheidend für die Eingliederungsmöglichkeiten – dies zeigen nicht zuletzt die derzeitigen Entwicklungen – ist die stärkere Arbeitsnachfrage, die durch die BA nicht bzw. nur sehr marginal beeinflussbar ist. Bei konjunkturell ungünstiger Entwicklung kann Eingliederung trotz aktiver arbeitsmarktpolitischer Bemühungen der BA misslingen. Eine Schuldzuweisung oder Haftbarmachung des verantwortlichen arbeitsmarktpolitischen Akteurs ist fehl am Platz, da ohne Beschäftigungsdynamik den Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik deutliche Grenzen gesetzt sind.

3.3 Einführung eines Eingliederungsbeitrags

Die Ersetzung des Aussteuerungsbetrags durch einen Eingliederungsbeitrag ist abzulehnen.

Zum einen greift die Begründung, durch frühzeitige Eingliederungsmaßnahmen könne die BA Übertritte ins SGB II bzw. Langzeitarbeitslosigkeit (und damit Kosten im BA-Haushalt) vermeiden, ebenso wenig wie schon beim Aussteuerungsbetrag. Anzumerken ist darüber hinaus, dass nur ein kleiner Teil (in 2006 13 %) der Eintritte in das SGB II aus dem Versicherungssystem erfolgt.

Zum anderen ist nicht einsehbar, dass sich der Bund auf Kosten der Beitragszahler entlastet. Durch den Eingliederungsbeitrag der BA im SGB II werden die Eingliederungsmittel für ALG II-Beziehende nicht erhöht, sondern lediglich die Reduzierung der Bundesausgaben in gleichem Umfang ermöglicht. Dies steht im Widerspruch dazu, dass umgekehrt im Fall eines Defizits im BA-Haushalt eine Übernahme dieser Kosten durch den Bund künftig nicht mehr erfolgen soll. Der Lösungsvorschlag zur Lastenteilung zwischen Bund und BA ist damit ganz offensichtlich in sich nicht konsistent: Entweder trägt die BA die volle Verantwortung für den eigenen Haushalt;

dann kommt sie für entstandene Defizite auf und entscheidet eigenständig über die Nutzung ggf. vorhandener Überschüsse. Oder BA und Bund finanzieren gemeinsam die Arbeitsmarktpolitik in beiden Regelkreisen; dann muss dem Eingliederungsbeitrag der BA für das SGB II im Bedarfsfall eine entsprechende Gegenleistung des Bundes im SGB III gegenüberstehen.

Der Gesetzentwurf nimmt die mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vollzogene Neuabgrenzung von steuerfinanzierten und beitragsfinanzierten Leistungen zurück und stellt – so ein Argument – näherungsweise die Situation wieder her, die vor Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bestand. Wenn der Gesetzgeber sich dieses Arguments bedient, muss er redlicher Weise aber auch die Unterschiede deutlich machen. Neben der nicht mehr bestehenden Defizithaftung des Bundes wären die fehlenden Mitspracherechte des Verwaltungsrates der BA im SGB II zu benennen. Es ist höchst problematisch, wenn der Bund durch die Festlegung der Höhe des Eingliederungstitels im SGB II die Höhe des durch die BA zu leistenden Eingliederungsbeitrags bestimmen kann, während die BA und ihre Selbstverwaltungen keinerlei Einfluss auf Höhe und Verwendung der Mittel im SGB II haben.

3.4 Beitragszahlungen des Bundes für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Arbeitslosenversicherung

Weil die Unterbrechung einer Erwerbsbiographie durch Erziehungszeiten sich nicht negativ auf einen Anspruch auf Arbeitslosengeld auswirken soll, hat der Bund bisher entsprechende Beitragszahlungen an die BA geleistet. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Einstellung dieser Beitragszahlungen ist abzulehnen. Es handelt sich hierbei um ein sozialpolitisches Instrument zur Unterstützung der Familien und folglich eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die über Steuern zu finanzieren ist und nicht den Beitragszahlern auferlegt werden darf.

3.5 Versorgungsrücklage

Die Einrichtung eines Versorgungsfonds ist sinnvoll. Auf diese Weise kann gesichert werden, dass notwendige Versorgungsausgaben nicht aus dem jeweils laufenden BA-Haushalt finanziert werden müssen. Daraus ergibt sich eine stärkere Unabhängigkeit der BA von konjunkturell bedingten Schwankungen der Beitragsseinnahmen.

4 Systemimmanente Alternative

Versucht man, die Finanzierung innerhalb der gegebenen Strukturen zweier getrennter Rechtskreise adäquat zu gestalten, bietet sich folgende Alternative:

- Die Zuwendungen des Bundes an die BA aus dem Mehrwertsteueraufkommen entfallen. Diese Mittel werden stattdessen vom Bund zur Finanzierung der Eingliederungsleistungen im SGB II eingesetzt.
- Der vorgesehene Eingliederungsbeitrag der BA wird nicht umgesetzt.
- Der bisherige Aussteuerungsbetrag wird abgeschafft.
- Der familienpolitisch begründete Beitrag zur Arbeitsförderung (Beitragszahlungen für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Arbeitslosenversicherung) bleibt bundesfinanziert.
- Die BA bildet Rücklagen entsprechend § 366 SGB III sowie einen Versorgungsfonds gemäß vorliegendem

Gesetzentwurf.

- Nachzudenken wäre ggf. über Möglichkeiten einer Regelbindung für die Beitragssatzanpassung.

Dieser Vorschlag würde in den Finanzvolumina in etwa der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Teilung zwischen BA und Bund entsprechen⁴. Es gäbe jedoch eine stärkere Haushaltsklarheit, und die BA und ihre Selbstverwaltung hätte Einflussmöglichkeiten auf die Verwendung der Beitragsmittel, da diese ausschließlich im Bereich des SGB III erfolgte.

Ein Schwachpunkt dieser Lösung ist die fortbestehende Trennung zwischen Arbeitsförderung (SGB III) und Eingliederungsleistungen im SGB II.

5. Systemändernde Lösungen

Die Betreuung der Arbeitslosen und Arbeitsuchenden in zwei unterschiedlichen Rechtskreisen ist nicht arbeitsmarktpolitisch, sondern ausschließlich sozialrechtlich begründet. Es ist deshalb kein Zufall, dass die Evaluator/inn/en der Hartz-Gesetze I bis III die Trennung der Rechtskreise als arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv bewerten. Dazu heißt es im Bericht des BMAS: „Die Trennung der Trägerschaft arbeitsmarktpolitischer Leistungen nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III stellt aus Sicht der Wissenschaftler/innen eine der größten Achillesfersen der deutschen Arbeitsmarktpolitik dar. Bei den anvisierten politischen Korrekturen der Arbeitsmarktpolitik solle daher die Notwendigkeit einer einheitlichen, rechtskreisübergreifenden Arbeitsmarktpolitik und einer entsprechenden Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit in den Mittelpunkt gerückt werden.“ (BMAS 2006)

Für eine bedarfsgerechte Unterstützung der Arbeitsuchenden ist eine an den jeweiligen individuellen Bedarfen ausgerichtete regelkreisübergreifende Gestaltung der Arbeitsmarktdienstleistungen erforderlich. Aus einer solchen Sicht ist es schwer nachvollziehbar, wenn bei der BA Haushaltsüberschüsse existieren, während gleichzeitig im Bereich des SGB II Eingliederungsmittel gedeckelt werden. Der vorliegende Gesetzentwurf orientiert faktisch auf eine Mischfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik aus Beiträgen und Steuergeldern. Allerdings werden die Argumente dafür gerade nicht als politische Korrektur der Trennung der Trägerschaft arbeitsmarktpolitischer Leistungen verstanden, sondern – im Gegenteil – tendenziell sogar aus dieser Trennung und der daraus folgenden Zuordnung entsprechender Finanzverantwortlichkeiten abgeleitet.

Wenn Arbeitsmarktpolitik wirksam und effizient gestaltet werden soll, müssen Betrachtungsweisen überwunden werden, die an Haushaltsgrenzen enden. Eine Alternative zum vorliegenden Gesetzentwurf könnte darin liegen, die derzeitige Organisation und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich zu überdenken und regelkreisübergreifende Lösungen zu entwickeln.

Literatur

BMAS (2006): Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen

⁴ Die ca. 7,5 Mrd. Euro aus dem Mehrwertsteueraufkommen würden durch die Summe aus Aussteuerungsbetrag und Eingliederungsbeitrag kompensiert.

am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin.

Meinhardt, Volker / Zwiener, Rudolf (2005): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung ver-

sicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung. DIW Berlin: Politikberatung kompakt Nr. 7.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)826

12. November 2007

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 13. November 2007 in Berlin zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze** - Drucksache 16/6741 -

b) Antrag der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Karl Addicks,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler
zurückgeben - Beitragssenkungspotentiale nutzen** - Drucksache 16/6434 -

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, Kornelia Möller,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit zur Vermeidung von
Langzeitarbeitslosigkeit, für mehr Qualifizierung und eine längere
Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verwenden** - Drucksache 16/6035 -

Professor Dr. Friedhelm Hase, Siegen

Im Folgenden ist auf die vorgesehene Einführung eines „Eingliederungsbeitrags“ der BA (Art. II des Gesetzentwurfs) und auf die Streichung der Beiträge des Bundes für Personen einzugehen, die wegen Kindererziehung nach dem SGB III versicherungspflichtig sind (Art. I Ziff. 3 und 4 des Entwurfs).

I. „Eingliederungsbeitrag“ der Bundesagentur für Arbeit

1. § 46 Abs. 4 SGB II i. d. F. des Gesetzentwurfs

In der Begründung des Entwurfs eines 6. SGB III-Änderungsgesetzes werden für die Einführung eines „Eingliederungsbeitrags“ der BA vor allem drei *finanzielle* Argumente angeführt:

- *Erstens* sei „die Lastenverteilung bei der Reduzierung der Arbeitslosigkeit zwischen Bund und BA“ insofern *unausgewogen*, als die Arbeitslosenzahl in den letzten Jahren im wesentlichen im Bereich des SGB III, nicht – entsprechend – in dem des SGB II zurückgegangen sei, dieses Ungleichgewicht werde durch die neue Beteiligung der BA an den Finanzierungslasten des Bundes korrigiert⁵,
- *zweitens* sei zu berücksichtigen, dass die BA seit 2005 durch den Bund insofern entlastet werde, als sie nicht mehr, wie nach früherem Recht, finanziell für

die aktive Arbeitsförderung der Arbeitslosenhilfempfänger verantwortlich sei⁶,

- *drittens* schließlich werde die neue Inanspruchnahme der BA – und damit der Beitragszahler i. S. des SGB III – durch den Bundeszuschuss nach §§ 340, 364 SGB III ausgeglichen oder sogar überkompensiert⁷.

Mit all diesen Argumenten wird die *verfassungsrechtlich* vorgegebene Aufteilung der Finanzierungsverantwortung verfehlt, wie sie in den Bereichen *Grundsicherung für Arbeitsuchende* einerseits und *Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung* andererseits zwischen Staat und BA besteht.

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen und Implikationen der Abgrenzung zwischen Steuer (Gemeinlast) und Sozialbeitrag

a) Die Absicherung Bedürftiger als elementarer Auftrag des staatlichen Gemeinwesens

Mit der Einrichtung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch Art. 1 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I, S. 2954) hat die Gesetzgebung die Arbeitslosenhilfe und die Hilfe zum Lebensunterhalt i. S.

⁵ BR-Drs. 633/07, S. 1 f., 6, 12.

⁶ BR-Drs. 633/07, S. 5, 12: Der „Eingliederungsbeitrag“ soll daran anknüpfen, dass die BA „schon vor der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose erbracht hat“.

⁷ Vgl. BR-Drs. 633/07, S. 12: Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung überschreite „derzeit“ den von der BA zu leistenden Eingliederungsbeitrag deutlich.

des Sozialhilferechts (§§ 11 ff. BSHG)⁸, soweit sie erwerbsfähigen Empfängern zugute kommt, „in ein neues, einheitliches und steuerfinanziertes Sozialleistungssystem überführt“⁹. In der „Zusammenlegung“ zweier bedürftigkeitsabhängiger, von verschiedenen Leistungsträgern festgesetzter, aus Mitteln des Bundes und aus solchen der kommunalen Gebietskörperschaften aufgebracht Sozialleistungen, deren Nebeneinander vielfach als problematisch bezeichnet worden war¹⁰, ist der entscheidende innovatorische Impuls der „Hartz IV“-Reform zu sehen. Die Befugnis der Bundesgesetzgebung zur Regelung der „Grundsicherung“ wurde im Gesetzgebungsprozess aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG hergeleitet, die Vorschriften des SGB II wurden also der Kompetenzmaterie „öffentliche Fürsorge“ zugeordnet¹¹. Soweit Grundsicherungsleistungen, wie im gesetzlichen Regelfall, von der BA zu erbringen sind (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB II), liegt die Finanzierungsverantwortung (das betrifft die Leistungsaufwendungen wie die Verwaltungskosten) beim Bund (§ 46 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Soweit hingegen die Kreise und kreisfreien Städte nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II Leistungsträger sind, haben sie im Grundsatz auch finanziell für die Ausführung des Gesetzes einzustehen¹².

Diese Zuordnung der Finanzierungslasten zum Staat beruht nicht bloß auf einer sozialpolitisch gerechtfertigten Entscheidung (bei der immer Alternativen in Betracht zu ziehen wären), sie entspricht vielmehr zwingenden Regeln des *Verfassungsrechts*. Die Leistungen dieser Grundsicherung sind allesamt für erwerbsfähige hilfebedürftige Personen bestimmt, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik haben (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 SGB II); leistungsberechtigt sind auch diejenigen, die mit den Hilfebedürftigen in einer „Bedarfsgemeinschaft“ leben (§ 7 Abs. 2 und 3 SGB II)¹³. Insofern ist die Grundsicherung, auch wenn sich ihr Leistungsspektrum insgesamt keineswegs in der Gewährleistung eines materiellen Existenzminimums erschöpft¹⁴, den Einrichtungen der *sozialen Hilfe* zuzuordnen¹⁵.

In der Hilfe für Bedürftige liegt aber eine der grundlegenden, durch Verfassungsrecht vorgegebenen Aufgaben des staatlich verfassten Gemeinwesens, die aus den allgemeinen Einnahmen des Staates, im wesentlichen also aus dem *Steueraufkommen* zu bestreiten sind¹⁶. Darin kommt das „*Gemeinlastprinzip*“ zum Tragen, das der Steuer – zumal in der Abgrenzung zu den „Vorzugslasten“ (Gebühren, Beiträge) – auch in der staatsrechtlichen Perspektive das Gepräge gibt. Bei staatlichen Lei-

stungen und Funktionen, von denen „die Allgemeinheit des Staatsvolkes betroffen ist“ – wie der Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit, aber auch der Gewährleistung der elementaren Voraussetzung der individuellen Existenz – gibt es zur Finanzierung aus dem Steueraufkommen keine Alternative¹⁷.

b) Rechtfertigung und Zweckbindung des Sozialbeitrags

Soweit es um die Erfüllung allgemeiner Staatsaufgaben geht, sind nichtsteuerliche Abgaben demnach nicht das richtige, den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechende Finanzierungsinstrument. Anders als die Steuern beruhen solche Abgaben jeweils auf einem speziellen *Rechtfertigungsgrund*¹⁸. Bei den *Sozialbeiträgen*, wie sie die Versicherungspflichtigen und die Arbeitgeber der versicherungspflichtig Beschäftigten (in gewissem Umfang darüber hinaus auch „Dritte“) nach den Bestimmungen des Arbeitsförderungsrechts zu tragen haben (§§ 340, 346 f. SGB III), kann sich dieser Rechtfertigungsgrund immer nur aus der Schutzbedürftigkeit der versicherungspflichtigen Personen und der Sicherheit ergeben, die ihnen durch die Einbeziehung in die öffentlich-rechtliche Risikovorsorge eröffnet wird¹⁹. Die Mittel, die mit unwiderstehlichem Rechtszwang bei den Versicherungspflichtigen und bei ihren Arbeitgebern abgeschöpft werden, dürfen immer – nur – zur Verwirklichung der jeweiligen *Vorsorgezwecke*, nicht – auch – für *andere* öffentliche Zwecke verwendet werden²⁰. Jeder Rückgriff auf Beitragsmittel zur Erfüllung allgemeiner Staatsaufgaben ist nach einhelliger Auffassung und nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kategorisch ausgeschlossen²¹.

Sozialbeiträge haben vor den Grundrechten der Verfassung nur Bestand, wenn sie den Strukturvorgaben des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG *vollständig*, d. h. nicht nur auf

⁸ Hilfe zum Lebensunterhalt ist jetzt in §§ 19 Abs. 1, 27 ff. SGB XII geregelt.

⁹ Wolfgang Eicher/Wolfgang Spellbrink SGB II, 2005, S. VII.

¹⁰ Vgl. etwa Johannes Masing Umbau der Doppelregimes von Sozial- und Arbeitslosenhilfe, DVBl. 2002, 7 ff.

¹¹ BT-Drs. 15/1516, S. 49 f.

¹² Näher dazu Dagmar Oppermann in: Eicher/Spellbrink, SGB II, § 46 Rn. 9; nach § 46 Abs. 5 und 6 SGB II ist der Bund an den Leistungen der kommunalen Träger für Unterkunft und Heizung i. S. des § 22 Abs. 1 SGB II beteiligt.

¹³ Ausländer können Grundsicherungsleistungen nach Maßgabe der §§ 7 Abs. 1 Satz 2, 8 Abs. 2 SGB II in Anspruch nehmen.

¹⁴ Näher etwa Spellbrink in: Eicher/Spellbrink, SGB II, § 1 Rn. 1 ff., 9 ff., 12 ff.

¹⁵ Zur typologischen Unterscheidung zwischen sozialer Vorsorge, Entschädigung, Förderung und Hilfe vgl. nur Gerhard Igl/Felix Welti Sozialrecht, 8. Aufl. 2007, § 2 Rn. 1 ff., 3; Maximilian Fuchs/Ulrich Preis Sozialversicherungsrecht, 2005, S. 36 ff.

¹⁶ Leistungen der sozialen Hilfe sind letztlich im Auftrag des Staates zum Schutz der Menschenwürde verankert, vgl. nur Igl/Welti Sozialrecht, § 5, Rn. 26.

¹⁷ Vgl. nur Paul Kirchhof in: Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, 2. Aufl. 1999, § 88 Rn. 28.

¹⁸ Klaus Vogel Das ungeschriebene Finanzrecht des Grundgesetzes, in: GS für Wolfgang Martens, 1987, S. 265 (267).

¹⁹ Vgl. nur BVerfGE 10, 354 (361 ff., 368); 18, 257 (270): Die soziale Vorsorge dient dem Schutz von Bevölkerungsteilen, „die der Wechselfälle des Lebens nicht Herr zu werden vermögen“; siehe auch BVerfGE 29, 221 (235 ff.); 44, 70 (89 f.); 48, 227 (234); 53, 313 (326 f.); 75, 108 (146); 113, 167 (220); Friedhelm Hase Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich, 2000, S. 46 ff. mit Nachw.

²⁰ Siehe nur Nicolai Kranz Die Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung, 1998 (Diss. Bonn 1997/98), S. 158 ff., 390 f.: „Die Beitragsmittel dürfen nur Leistungen finanzieren, die dem sozialversicherten Beitragszahler gerade aufgrund seiner Mitgliedschaft in der Sozialversicherungsgemeinschaft zugute kommen können“; im selben Sinne Hermann Butzer Fremdsten in der Sozialversicherung, 2001, S. 352 ff., 642 ff.; Hase Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich, S. 162 ff.

²¹ Vgl. nur BVerfGE 75, 108 (148): Die Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ist zwar „bereits aus sich heraus auch auf die Regelung der Finanzierung der Sozialversicherung, mithin die Erhebung von Sozialversicherungsabgaben, gerichtet“, doch zu „dem bei der Erhebung von Sonderabgaben typischerweise drohenden Konflikt mit den Regelungen der Finanzverfassung kann es hier nicht kommen. Die Sozialversicherungsbeiträge dienen von vornherein nicht der allgemeinen Mittelbeschaffung des Staates, sondern finden ihren Grund und ihre Grenzen in der Finanzierung der Sozialversicherung. Der Gesetzgeber kann sich seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Die Finanzmasse der Sozialversicherung ist tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt. Ein Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates ist ausgeschlossen“; ebenso jetzt BVerfG vom 18. 7. 2005 (Az.: 2 BvF 2/01): Für Bund und Länder sind Sozialbeitragsmittel „Fremdgelder, die der eigenen Haushaltsgewalt entzogen sind“; vgl. auch bereits BVerfGE 38, 281 (311 f.).

der „Mittelerhebungs-“, sondern auch auf der „Mittelverwendungsseite“ entsprechen. Soweit die Gesetzgebung die abzuschöpfenden Mittel ganz oder teilweise Verwendungen zuführt, die allein im allgemeinen öffentlichen Interesse liegen, den Versicherten selbst aber keine spezifischen Vorteile bieten, sind die Kompetenzmaterien „Sozialversicherung“ bzw. „Arbeitslosenversicherung“ definitiv verlassen. Mit der Verwendung der Mittel zur Erfüllung gesamtstaatlicher Aufgaben wird der Abgabe somit die verfassungsrechtliche Grundlage entzogen²².

Es kann im Recht der öffentlichen Abgaben keine mixta composita geben, die auf der Erhebungsseite Beiträge i. S. der Kompetenzmaterien des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG wären, deren Aufkommen aber wie dasjenige aus Steuern i. S. des Finanzverfassungsrechts, d. h. allgemein zur Deckung des Mittelbedarfs des Staates verwendet werden dürfte. Eine Abgabe, die nach ihrer Ausgestaltung und den mit ihr verfolgten Zwecken Elemente des Sozialbeitrags und solche der Steuer miteinander vermengt, läuft den Vorgaben des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG und zugleich denen der Art. 105 ff. GG zuwider. Die Erhebung solcher Pseudo-Beiträge oder Quasi-Steuern ist auch mit den Grundrechten der Abgabebelasteten unvereinbar. Das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, an dem die Heranziehung zu Sozialbeiträgen nach ganz herrschender Auffassung in erster Linie zu messen ist²³, lässt keine Belastungen der Versicherten und der Arbeitgeber zu, die (weil mit ihnen *staatliche*, nicht der *sozialen* *Vorsorge* zuzuordnende Aufgaben finanziert werden sollen) nicht auf die Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG zu stützen sind. Auch Art. 3 Abs. 1 GG ist verletzt, wenn die Sozialgesetzgebung Versicherungs- und Sozialbeitragspflichten dazu nutzt, den Beitragszahlern eines Vorsorgesystems Sonderopfer für die Erfüllung staatlicher Aufgaben abzuverlangen.

3. Verfassungsrechtswidrigkeit eines „Eingliederungsbeitrags“ der Bundesagentur für Arbeit

All dies aber ist bei dem „Aussteuerungsbetrag“ der Fall, der bislang in § 46 Abs. 4 SGB II vorgesehen ist. Dieser ist demnach als verfassungsrechtswidrig einzustufen²⁴. Dasselbe muss aber für den „Eingliederungsbeitrag“ gelten, den die BA nach § 46 Abs. 4 SGB II i. d. F. des 6. SGB III-Änderungsgesetzes ab Anfang 2008 an den Bund leisten soll: Auch mit diesem werden der BA – und damit deren Beitragszahlern – Lasten auferlegt, die der Verfassung nach *allein* vom Staat zu tragen sind.

a) Keine kompetenzrechtliche Abstützung des „Eingliederungsbeitrags“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG

Zurückzuweisen ist bereits die Annahme, die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Einführung eines „Eingliederungsbeitrags“ der BA ergebe sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung)²⁵. Die Aufwendungen, an de-

nen die BA hier beteiligt werden soll, gehören zur *Grundsicherung für Arbeitsuchende* (im Wesentlichen geht es um Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach §§ 14 ff. SGB II und um Verwaltungskosten nach § 6 b Abs. 2 SGB II), nicht etwa zur Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung nach dem SGB III. Insoweit ist in Erinnerung zu rufen, dass die Regelungszuständigkeit des Bundes für die „Grundsicherung“ bei der Verabschiedung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – völlig zu Recht – auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (Recht der „öffentlichen Fürsorge“) gestützt worden ist²⁶. Im übrigen ist es auch verfehlt, wenn in § 46 Abs. 4 SGB II i. d. F. des 6. SGB III-Änderungsgesetzes der *Beitragsbegriff* in Anspruch genommen wird. Die Zahlungsverpflichtung, die der BA dort auferlegt wird, ist abgabenrechtlich unter keinem nur denkbaren Gesichtspunkt als „Beitrag“ einzustufen. Es gibt hier weder einen Rechtfertigungsgrund, auf den sich die Inanspruchnahme der BA (bzw. der Beitragszahler nach dem SGB III) stützen ließe, noch gibt es Sondervorteile, die der Zahlungsverpflichtung gegenüberstünden. Insofern kann hier von einem Beitrag im juristischen Sinne keine Rede sein.

b) Kein finanzielles Ungleichgewicht zwischen Bundesagentur für Arbeit und Bund

Auch ein („deutliches“) *Ungleichgewicht* zwischen der Finanzentwicklung der BA und den finanziellen Belastungen des Bundes für die Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II²⁷ ist nicht zu erkennen. An sich ist es überaus erfreulich, wenn sich aus einem wirtschaftlichen Konjunkturaufschwung und der mit der sogenannten Hartz-Gesetzgebung erreichten Neuordnung und Weiterentwicklung des Sozialrechts ein spürbarer Rückgang der Arbeitslosigkeit – und damit auch der Aufwendungen der BA nach dem SGB III – ergibt. Wenn eine solche positive Gesamtentwicklung nicht – oder nicht sofort, nicht im selben Maße – in der vom Staat verantworteten (bedürftigkeitsabhängigen, steuerfinanzierten) Hilfe für Arbeitssuchende zu Buche schlägt, so ist dies offenbar *in der Sache selbst* begründet, berechtigt also nicht dazu, von einer „unausgewogenen“ und „ungleichgewichtigen“ Lastenverteilung im Verhältnis zwischen den Systemen zu sprechen. Vor allem können bei der unterschiedlichen Anlage dieser Sozialleistungssysteme disparate oder ungleichzeitige Entwicklungen die Gesetzgebung nicht dazu ermächtigen, Mittel in die „Grundsicherung“ umzuleiten, die bei den Versicherten und den Arbeitgebern *als Beiträge* für die *besonderen Zwecke des SGB III* abgeschöpft worden sind. Einem solchen Mitteltransfer stehen, wie sich aus dem oben Dargelegten ergibt, die Vorgaben aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG und Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG entgegen.

c) Keine Rechtfertigung eines „Eingliederungsbeitrags“ aus dem Gesichtspunkt der Belastung der Bundesagentur mit Maßnahmen für die Empfänger von Arbeitslosenhilfe nach früherem Recht

Auch das zweite, in der Begründung des Gesetzentwurfs für den „Eingliederungsbeitrag“ angeführte Argument – es gehe um einen Ausgleich für Einsparungen, die sich für die BA aus dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ergeben haben²⁸ – überzeugt

²² BVerfGE 75, 108 (148); vgl. auch schon BVerfGE 38, 281 (311 f.).

²³ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit BVerfGE 10, 89 (102), vgl. aus neuerer Zeit etwa BVerfGE 75, 108 (154); 78, 232 (244); 78, 320 (329 f.); 89, 365 (376); 92, 53 (69); 113, 167 (218 ff.).

²⁴ Vgl. dazu das Gutachten des Verfassers über die Verfassungsmäßigkeit der Belastung der Bundesagentur für Arbeit mit dem Aussteuerungsbetrag nach § 46 Abs. 4 SGB II, erstattet im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Juni 2007).

²⁵ So die Begründung des Gesetzentwurfs, BR-Drs. 633/07, S. 5.

²⁶ BT-Drs. 15/1516, S. 49 f.

²⁷ So aber die Gesetzesbegründung, BR-Drs. 633/07, S. 1, 6, 12.

²⁸ BR-Drs. 633/07, S. 5, 12.

nicht. Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat der Bund nach § 46 Abs. 1 SGB II die Lasten der Eingliederungsmaßnahmen i. S. der §§ 14 ff. SGB II zu tragen, nach früherem Recht hätte die BA für die Eingliederung – auch – von Arbeitslosenhilfeempfängern einzustehen gehabt. Mit dem Verweis auf entsprechende „Einsparungen“ im Etat der BA wird letztlich geltend gemacht, an der finanziellen Verantwortung der BA (und ihrer Beitragszahler) für die berufliche Eingliederung derer, die nach früherem Recht Arbeitslosenhilfe erhalten konnten, habe sich durch die „Hartz IV“-Reform und die gesetzliche Aufhebung der Arbeitslosenhilfe nichts geändert. Diese Verantwortung sei gleichsam konserviert und in dem Sinne in das neue Recht übertragen worden, dass nun von der BA in etwa das an die Grundsicherung für Arbeitsuchende abzuführen sei, was die BA früher für die Eingliederung von Arbeitslosenhilfebeziehern aufgewendet hatte.

Bereits die (im früheren Recht vorgesehene) finanzielle Belastung der Bundesanstalt mit der beruflichen Eingliederung von Arbeitslosenhilfeempfängern war jedoch insofern problematisch gewesen²⁹, als solche Maßnahmen nicht oder nur schwach in den versicherungskonstitutiven Nexus zwischen Versicherungsverhältnis, Beitragsbelastung und Leistungsberechtigung eingebunden waren. Immerhin konnte für die seinerzeit geltenden Regelungen angeführt werden, dass der Arbeitslosenhilfe (jedenfalls seit diese nicht mehr „originär“ geleistet wurde) in jedem Fall ein *Arbeitslosengeld*bezug vorausgegangen war. Dieses Argument ist aber mit der Reform definitiv *entfallen*. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist gerade keine Fortsetzung oder Abwandlung der Arbeitslosenhilfe, sondern ein *neues Sozialleistungssystem*, in dem der Leistungsbezug nicht an die vorherige Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld „angelehnt“ ist³⁰. Ein sehr großer Teil der Empfänger von Arbeitslosengeld II hat nicht vorher Arbeitslosengeld erhalten. Grundsicherungsempfänger dürfen daher juristisch nicht zu Pseudo-Arbeitslosenhilfeempfängern umdefiniert werden. Dass der Bund finanziell für die berufliche Eingliederung Arbeitsuchender i. S. der §§ 14 ff. SGB II einzustehen hat, ist aufgrund der Anlage und des Charakters der entsprechenden Leistungen zwingend: Der Bund nimmt mit der Finanzierung solcher Leistungen *eigene Aufgaben*, nicht eine – finanzielle Ausgleichspflichten begründende – Verantwortung der BA wahr. Wenn die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Bereich der beruflichen Eingliederung zu einer finanziellen Entlastung der BA und ihrer Beitragszahler führt, so ist dies eine der Folgen der strukturellen Bereinigung und Weiterentwicklung des Rechts der sozialen Sicherung, die mit der Reform gerade angestrebt war.

Insgesamt ist der neue Regelungsansatz, was die Aufteilung der Finanzierungslasten der beruflichen Eingliederungshilfe und der aktiven Arbeitsförderung betrifft, weitaus konsistenter und schlüssiger als der des früheren Rechts, er dürfte den verfassungsrechtlichen Vorgaben auch weit eher als dieses entsprechen. Eine Ausgleichs-

verantwortung der BA, wie sie in § 46 Abs. 4 SGB II jetzt mit dem „Eingliederungsbeitrag“ (und bislang mit dem „Aussteuerungsbetrag“) geltend gemacht wird, ist jedenfalls aus der Belastung des Bundes mit den Aufwendungen für Leistungen nach den §§ 14 ff. SGB II nicht herzuleiten.

- d) Keine Kompensation der Belastung der Bundesagentur für Arbeit durch den Bundeszuschuss i. S. der §§ 340, 364 SGB III

Die Zahlungsverpflichtung der BA nach § 46 Abs. 4 SGB II wird auch nicht durch den Zuschuss des Bundes i. S. der §§ 340, 364 SGB III aufgewogen oder überkompensiert³¹. Wenn der Staat einer Einrichtung wie der BA Zuschüsse zu leisten hat, so kann dies ganz grundsätzlich keine Rechtfertigung dafür sein, dieser Einrichtung – gleichsam im Gegenzug – genuin staatliche Finanzierungslasten in Rechnung zu stellen. Zuschüsse sind Leistungen, die dem jeweiligen *Empfänger*, nicht etwa – direkt oder auf Umwegen – *dem Staat selbst* zugute kommen sollen³². Der Bund wäre aber der eigentliche Begünstigte, wenn er der BA als „Zuschuss“ zur Verfügung gestellte Mittel von dieser zur Deckung des eigenen Finanzbedarfs zurückfordern dürfte. Eine solche Mittelverschiebung wäre nicht nur sinnlos, mit ihr würde vor allem auch dem Zuschuss i. S. der §§ 340, 364 SGB III (soweit die BA die ihr zugewandten Beträge wieder herzugeben hätte) die innere Rechtfertigung abgesprochen.

Dieser Zuschuss hat aber durchaus einen eigenen Sinn und Zweck, der sich aus dem *Arbeitsförderungsrecht*, nicht aus dem Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende ergibt. Dass der Bund sich an den Aufwendungen der BA für Leistungen nach dem SGB III zu beteiligen hat, ist letztlich in dem sozialen Auftrag begründet, den die BA insoweit im übergreifendem Allgemeininteresse zu erfüllen hat. Diese besondere Aufgabenstellung kommt nicht zuletzt in der Mitwirkung von Vertretern der öffentlichen Körperschaften in den Selbstverwaltungsorganen der BA zum Ausdruck. Die Arbeitsverwaltung erbringt zahlreiche Leistungen, die nicht oder nicht allein beitragspflichtigen Versicherten, sondern grundsätzlich jedem zugute kommen, der in der Bundesrepublik Arbeit oder berufliche Ausbildung sucht: Der Sozialleistungsbereich „Arbeitsförderung“ schließt zahlreiche, nicht durch die Versicherungsform, sondern durch Gesichtspunkte *sozialer Förderung* geprägte Aufgaben und Funktionen ein³³. Im Lichte des Verfassungsrechts ist deshalb eine Beteiligung der Allgemeinheit an der Finanzierung der BA nicht nur gerechtfertigt, sondern zwingend geboten. Die Zuschüsse des Bundes müssen somit effektiv zur Finanzierung der Leistungen *nach dem SGB III* zur Verfügung stehen, für die sie bestimmt sind. Für

²⁹ Vgl. etwa *Annegret Berne* Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialversicherungsrechtlicher Sicht, 2000 (Diss. Münster 1998/99), S. 343 ff., 347.

³⁰ Auch der befristete Zuschlag zum Arbeitslosengeld II nach § 24 SGB II gehört seiner Anlage, Begründung und Rechtfertigung nach zur *öffentlichen Hilfe* zur Sicherung des Lebensunterhalts, er darf nicht als eine Art Annex der *Versicherungsleistung Arbeitslosengeld* verstanden werden.

³¹ Durch Art. 7 Nr. 4 und 5 des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 vom 29. 6. 2006 (BGBl. I, S. 1402) wurde der Bundeszuschuss für die BA neu geregelt. Der Defizitzuschuss des bisherigen Rechts (§ 365 SGB III) wurde gestrichen, die BA erhält nunmehr einen Anteil in Höhe eines Prozentpunktes aus dem Mehrwertsteueraufkommen (der Betrag wurde für das Jahr 2007 auf 6,468 Mrd. Euro, für das Jahr 2008 auf 7,583 Mrd. Euro und für das Folgejahr auf 7,777 Mrd. Euro festgesetzt).

³² Vgl. nur *Werner Frotscher* Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 4. Aufl. 2004, Rn. 480 f., 517; *Hartmut Maurer* Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2006, § 17 Rn. 3 ff., 6.

³³ Vgl. nur *Wolfgang Franz* Aktive Arbeitsmarktpolitik und ihre Finanzierung, in: Manfred Lieb (Hrsg.), Die Reform der Arbeitsförderung, 1997, S. 107 (112).

Aufwendungen, die in die Verantwortung des Bundes fallen, sind sie nicht zu verwenden.

II. Streichung der Beitragszahlungen des Bundes für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten nach § 347 Nr. 9 i. V. m. § 345 a Abs. 2 SGB III

Die Versicherungsbeiträge derer, die als Erziehende nach dem SGB III versicherungspflichtig sind³⁴, werden bislang nach §§ 347 Nr. 9, 345 a Abs. 2 SGB III vom Bund getragen. Diese Beitragszahlungen sollen durch Art. 1 Nr. 3 und 4 des 6. SGB III-Änderungsgesetzes mit Wirkung ab 2008 gestrichen werden. Die entsprechenden Belastungen wären somit von der BA selbst – primär also aus dem Beitragsaufkommen – aufzufangen.

Auch in dieser Hinsicht wird das 6. SGB III-Änderungsgesetz der verfassungsrechtlich vorgezeichneten Verteilung der Lasten zwischen Staat und sozialer Vorsorge nicht gerecht. Mit der sozialen Absicherung Erziehender, wie sie durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 3 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. § 56 SGB VI) und mit der Versicherungspflicht Erziehender nach § 26 Abs. 2 a SGB III verwirklicht wird, nimmt das staatlich verfasste Gemeinwesen *seine* Verantwortung für die Belange Erziehender wahr: Es liegt im Interesse *der Allgemeinheit*, dass diejenigen, die in der Bundesrepublik ein Kind erziehen, für das Alter und die Risiken der Erwerbsminderung und der Arbeitslosigkeit angemessen abgesichert sind, die entsprechende Finanzierungsverantwortung darf nicht vom Staat auf die Versicherten und Beitragszahler eines sozialen Versorgungssystems abgewälzt werden³⁵. Dem steht vor allem der in Art. 3 Abs. 1 GG verankerte abgabenrechtliche Grundsatz der Belastungsgleichheit entgegen.

³⁴ Vgl. § 26 Abs. 2 a SGB III.

³⁵ Insbesondere die Anrechnung von Kindererziehungszeiten ist von Beginn an dem – gesamtstaatlich verantworteten – *Familienlastenausgleich* zugeordnet worden, vgl. nur BT-Drs. 10/2677, S. 30 f.; BSG SozR 6580 Art. 5 Nr. 4; *Bertram Schulin* Empfiehlt es sich, die Zuweisung von Risiken und Lasten im Sozialrecht neu zu ordnen?, in: 59. DJT (1992), S. E 3, 117 (119); *Franz Ruland* Rentenversicherung und Kinderlastenausgleich, DRV 1992, S. 327.

