

Bund der Steuerzahler: Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung

Kurzfassung

Abgabentlastung in der Sozialversicherung durch Abbau versicherungsfremder Leistungen

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

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

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

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

Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung

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

- dass die Versicherten für die Versicherungsleistungen Beiträge zu entrichten haben und eine Wechselbeziehung zwischen Beiträgen und Leistungen besteht,



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

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

Arbeitslosengeld

Differenzierung der Bezugsdauer nach Alter und Vorversicherungszeit

Die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld richtet sich nach der Dauer der Versicherungspflichtverhältnisse und dem Lebensalter, das der Arbeitslose bei Entstehung des Anspruchs vollendet hat. Je nach Vorversicherungszeit und Alter besteht eine Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld zwischen 6 und 32 Monaten. Die Regelung führt dazu, dass ältere Versicherte bei gleicher Vorversicherungs- und Beitragszeit über einen längeren Zeitraum Arbeitslosengeld als jüngere Versicherte erhalten. Diese Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in Abhängigkeit vom Alter widerspricht dem Versicherungsprinzip und ist somit eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung.

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

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

Differenzierung der Leistung nach der Kinderzahl

Bei der Höhe des Arbeitslosengeldes gibt es eine Differenzierung nach der Anzahl der eigenen Kinder. Ein Arbeitnehmer ohne Kinder erhält 60 v. H., ein Arbeitnehmer mit mindestens einem Kind generell 67 v. H. seines im Bemessungszeitraum erzielten Nettoarbeitsentgelts bis zur Beitragsbemessungsgren-



ze. Bei der kindbedingten Aufstockung des Arbeitslosengeldes handelt es sich um eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung, weil für die höhere Leistung keine zusätzlichen Beiträge gezahlt worden sind. Denn jeder Arbeitnehmer (mit oder ohne Kinder) entrichtet 6,5 v. H. seines monatlichen Bruttoentgelts (bis zur Beitragsbemessungsgrenze und einschließlich des Arbeitgeberanteils) an die Arbeitslosenversicherung. Außerdem werden mit der kindbezogenen Erhöhung des Arbeitslosengeldes de facto sozial- und familienpolitische Ziele verfolgt, die über den eigentlichen Zweck der Arbeitslosenversicherung hinausgehen und als gesamtstaatliche Belange nicht in den Verantwortungs- und Finanzierungsbereich der Versicherten, sondern aller Steuerzahler gehören. Auch dies macht deutlich, dass die Differenzierung nach der Kinderzahl eine versicherungsfremde Leistung ist.

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

Kurzarbeitergeld

Auf den ersten Blick mag das Kurzarbeitergeld mit seiner Lohnersatzfunktion als eine versicherungsgemäße Leistung erscheinen, weil alle Versicherten bzw. Beitragszahler im Versicherungsfall einen Anspruch darauf haben. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass vor allem Beschäftigte in bestimmten Branchen (insbesondere im verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe) in den Genuss des Kurzarbeitergeldes kommen. Da jedoch von den Arbeitgebern und -nehmern dieser Branchen für die besonders hohe Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld keine zusätzlichen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet werden, wird das Versicherungsprinzip faktisch durchbrochen. Insofern ist das Kurzarbeitergeld eine *versicherungsfremde* Leistung der Arbeitslosenversicherung. Dies ist auch deshalb der Fall, weil es über den eigentlichen Versicherungszweck hinaus vor allem als ein Instrument der Wirtschaftspolitik eingesetzt wird. Mit seiner Hilfe soll einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen, speziell in Phasen der Konjunkturschwäche sowie bei strukturellen Anpassungen, entgegengewirkt werden. Diese gesamtstaatliche Lenkungsabsicht wird dadurch unterstrichen, dass der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung die gesetzliche Möglichkeit hat, durch Rechtsverordnung die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes zu variieren bzw. zu verlängern, um somit auf einen verstärkten Steuerungseffekt bei den Arbeitslosenzahlen hinwirken zu können.

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

Winterausfallgeld

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



Beratung und Vermittlung für Berufsanfänger

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

Finanzielle Förderung der Berufsausbildung

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

Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

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

Eingliederungshilfen für Behinderte



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

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

Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose

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

Subventionierung des Vorruhestandes

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

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

Förderung der beruflichen Weiterbildung



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

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

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

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

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

In den alten Bundesländern sollten sie künftig gestrichen und in den neuen Bundesländern deutlich reduziert werden. Bei den Maßnahmen, die in den neuen Bundesländern beibehalten werden, ist auf die Vermittlung marktverwertbarer, an den Bedürfnissen der Unternehmen ausgerichteter Qualifikatio-



nen hinzuwirken. Neben einer strikten Beschränkung auf Problemgruppen ist ferner zu empfehlen, die Laufzeiten der Maßnahmen zu kürzen und die Möglichkeit zu beseitigen, durch Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erweitern oder zu erneuern. Von beiden Korrekturen gingen Anreize für eine verstärkte Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt aus. Zudem sollten die gewährten Lohnkostenzuschüsse in ihrer Höhe begrenzt werden. Insgesamt ließen sich die verbleibenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern durch die genannten Änderungen effizienter gestalten und in ihrem Finanzvolumen zusätzlich reduzieren.

Strukturanpassungsmaßnahmen

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

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

Resümee

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

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



Nach: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler; Michael Römer; Rolf Borell (2002): Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Heft 96

