

Auszug aus dem Jahresgutachten 2007/08

Arbeitslosenversicherung: Ein neuer Verschiebepbahnhof
(Ziffern 313 bis 323)

daraus erwachsende Rente auf rund 360 (760) Euro und bei einer Sparleistung von 4,5 vH auf etwa 400 (860) Euro monatlich. Bereits diese grobe Überschlagsrechnung zeigt, dass eine Erhöhung des Altersvorsorgesparens um 0,5 vH mit zunehmender Ansparzeit – als Folge des Zinseszinsseffekts – eine beachtliche Hebelwirkung auf das kapitalgedeckte Alterseinkommen hat. Dieses erhöhte Zusatzeinkommen im Alter, welches – sofern es sich um eine Riester-Rente handelt – nach Lage der Dinge zudem nicht sozialabgabenpflichtig wäre, würde nicht nur ausreichen, die Belastung des Beitragssplittings zu kompensieren, sondern auch noch das Nettogesamtversorgungsniveau erhöhen. Durch eine solche Verlängerung der Riester-Treppe um eine weitere Stufe würden einerseits die Zerstückelung des staatlich geförderten Versorgungsmarkts und andererseits zusätzlicher gesetzgeberischer und administrativer Aufwand vermieden. Der Preis wäre freilich eine höhere fiskalische Belastung, da mit einer Aufstockung des Förderrahmens um 12,5 vH eine entsprechende Anhebung der Zulagen und steuerlichen Abzugsmöglichkeiten verbunden ist. Nach neuesten Berechnungen des Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA) würden sich unter den Annahmen eines ab dem Jahr 2020 auf 50 vH der förderfähigen Personen gestiegenen Verbreitungsgrads von Riester-Produkten, einem Zuwachs der Nominallöhne um jährlich 3 vH sowie entsprechenden Anpassungen der Beitragsbemessungsgrenze und unter der Annahme, dass alle Riester-Sparer – die derzeitigen wie die zukünftigen – die verbesserten Sparmöglichkeiten ausnutzen. Die zusätzlichen Kosten eines solchen **Pflege-Riesters** würden sich für den Zeitraum der Jahre 2020 bis 2030 auf bis zu 1,3 Mrd Euro belaufen (Sommer, 2007).

Im Vorfeld der beschlossenen Eckpunkte der Reform der Sozialen Pflegeversicherung wurde von beiden Koalitionsparteien ein sogenannter „Pflege-Riester“ ins Spiel gebracht, eine Chiffre für eine Erhöhung des derzeitigen Förderrahmens der über Zulagen und Sonderausgaben gemäß § 10a EStG geförderten Privatvorsorge wie auch der über die Steuer- und Sozialabgabenfreiheit gemäß § 3 Nr. 63 EStG geförderten betrieblichen Altersversorgung. Eine solche Erweiterung des Förderrahmens des Altersvorsorgesparens kann sinnvoll sein, hat aber definitiv nichts mit einer Demografiereserve oder einer Teilkapitaldeckung der Sozialen Pflegeversicherung zu tun. Es können lediglich höhere kapitalgedeckte Alterseinkommen generiert werden, eine Glättung der Pflegekosten über die Zeit und eine Verringerung der intergenerativen Umverteilung durch die Soziale Pflegeversicherung ist damit aber nicht verbunden. Das heißt, ein „Pflege-Riester“ ließe sich nur in Kombination mit dem beschriebenen Beitragssplitting nicht nur legitimieren, eine solche Ausweitung des Förderrahmens wäre in diesem Fall sogar geboten. Denn durch die Ausweitung des Förderrahmens kann perspektivisch der Anteil der kapitalgedeckten Renten steigen, und die zukünftigen Rentner würden in die Lage versetzt, aus den so erhöhten Alterseinkommen steigende Beiträge zur Sozialen Pflegeversicherung und private Pflegeaufwendungen zu finanzieren. Das heißt, es käme aus der Sicht der Rentner auch bei einem nur für sie steigenden, gespaltenen Beitragssatz zu einer **intertemporalen Belastungsglättung**.

IV. Arbeitslosenversicherung: Ein neuer Verschiebepbahnhof

313. Die deutliche Erholung auf dem Arbeitsmarkt, die auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erfasste (Ziffern 456, 488), hat zu einer spürbaren Entlastung der Arbeitslosenversicherung sowohl auf der Einnahmeseite als auch auf der Ausgabenseite geführt. Trotz der Senkung des Beitragssatzes wurde wieder ein Überschuss erzielt, so dass die der Bundesagentur für Arbeit

zur Verfügung stehenden Rücklagen auf 17,7 Mrd Euro anstiegen. Die gute Finanzlage eröffnete nicht nur den Spielraum für weitere Beitragssatzsenkungen, sondern weckte auch Begehrlichkeiten, mittels der Übertragung weiterer versicherungsfremder Leistungen oder einer Kürzung des gerade erst eingeführten Bundeszuschusses den Bundeshaushalt zu entlasten und das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium, dessen Straffung erste Erfolge zeigte, wieder auszuweiten. Der bisher erreichte Konsolidierungskurs in der Arbeitslosenversicherung und die damit verbundene Senkung der Lohnnebenkosten gerieten bei Umsetzung derartiger Maßnahmen ebenso in Gefahr wie die durch die Hartz-Reformen vorangetriebene wünschenswerte Beschränkung der Arbeitslosenversicherung auf ihre Kernaufgaben.

1. Finanzielle Lage: Überschüsse trotz Beitragssatzsenkung

314. Die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung gingen infolge der durch den Bundeszuschuss in Höhe von 6,5 Mrd Euro nur teilweise ausgeglichenen Senkung des Beitragssatzes von 6,5 vH auf 4,2 vH deutlich zurück. Die Belebung auf dem Arbeitsmarkt, die wesentlich stärker ausfiel als in den Haushaltsplanungen der Bundesagentur für Arbeit unterstellt, dämpfte jedoch den Einnahmerückgang und zog zugleich erhebliche Einsparungen bei den Arbeitslosengeldzahlungen, dem Aussteuerungsbetrag und den Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik nach sich. Statt des im Haushaltsplan noch unterstellten Defizits von 2 Mrd Euro wurde daher ein Überschuss von 6,5 Mrd Euro erzielt, wobei die größten Abweichungen zwischen Plangrößen und Istgrößen auf der Ausgabenseite vorlagen. Die kumulierten Überschüsse, die zur Glättung künftiger Finanzierungsdefizite zur Verfügung stehen, beliefen sich damit zum Ende des Jahres 2007 auf 17,7 Mrd Euro.

315. Der weitere Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Jahr 2008 und die Zunahme des Bundeszuschusses auf 7,6 Mrd Euro gemäß § 363 SGB III werden den Finanzierungsüberschuss für sich genommen weiter vergrößern. Dem steht jedoch eine Reihe für den Haushalt der Bundesagentur in der Summe belastender Politikmaßnahmen gegenüber: Auf der Einnahmeseite wird der Beitragssatz zum Jahresbeginn 2008 auf 3,9 vH gesenkt, um so die Zusatzbelastung der Anhebung des Beitrags zur Sozialen Pflegeversicherung zu kompensieren (Ziffer 292). Ausgabenseitig sind der Wegfall der Kostenübernahme für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Arbeitslosenversicherung durch den Bund und eine hälftige Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an den Kosten für Ausgaben des Bundes für Verwaltung und Eingliederung der Empfänger von Arbeitslosengeld II (Eingliederungsbeitrag) beschlossen. Zwar wird im Gegenzug der Aussteuerungsbetrag entfallen, doch per saldo werden dem Haushalt der Bundesagentur allein durch diese ausgabenseitigen Änderungen etwa 3,2 Mrd Euro entzogen. Weitere Belastungen können sich durch die Einführung neuer Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, etwa eines als Erwerbstätigenzuschuss bezeichneten Kombilohnmodells (Ziffern 527 ff.), sowie aus der von verschiedener Seite geforderten Verlängerung der Bezugsdauer für ältere Bezieher des Arbeitslosengelds ergeben.

316. Die in den Jahren 2006 und 2007 im Haushalt der Bundesagentur bereits erzielten und die auf der Basis des bisherigen Rechtsstands für die kommenden Jahre prognostizierten Überschüsse, die sich bis zum Jahr 2010 zusammen auf rund 26 Mrd Euro belaufen sollen, entfachten eine Diskussion über die Verwendung des Finanzierungsspielraums für weitere Beitragssatzsenkungen; ge-

nannt wurden Reduzierungen von 0,4 Beitragssatzpunkten oder mehr. Der angesichts einer solchen Beitragssatzsenkungseuphorie bisweilen aus dem Blick geratene Maßstab für eine Anpassung des Beitragssatzes in einer Sozialversicherung ist jedoch die Gewährleistung einer nachhaltigen Finanzierung des betroffenen Versicherungszweigs. Umgekehrt bedeutet dies, dass für die Festlegung des Beitragssatzes Änderungen in anderen Versicherungszweigen nur insofern beachtlich sind, als sie die finanzielle Lage der betrachteten Sozialversicherung betreffen. Das Beitragsaufkommen in den einzelnen Versicherungszweigen unterliegt anders als das Steueraufkommen nicht dem Nonafektationsprinzip und ist keine freie Verfügungsmasse, sondern dient allein dazu, die Ausgaben des jeweiligen Versicherungszweigs zu finanzieren. Daher stimmt der von der Politik hergestellte Konnex zwischen der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 4,2 vH auf 3,9 vH und der Anhebung des allgemeinen Beitragssatzes in der Sozialen Pflegeversicherung von 1,7 vH auf 1,95 vH bedenklich: In der Arbeitslosenversicherung war eine Senkung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte entweder nachhaltig möglich und dann auch geboten, oder sie war es nicht, unabhängig davon, wie sich die anderen Beitragssätze entwickelten.

317. In der Diskussion um das Beitragssatzsenkungspotenzial werden häufig zwei miteinander verbundene, aber gleichwohl separat zu behandelnde Aspekte vermischt: zum einen die Höhe des nachhaltigen Beitragssatzes und zum anderen der angemessene Umfang der Rücklagen der Arbeitslosenversicherung und daraus abgeleitet der Umgang mit dem bereits aufgelaufenen Bestand; Mittel, die zur Abfederung des in der Arbeitslosenversicherung stark schwankendem unterjährigen Liquiditätsbedarfs benötigt werden, bleiben dabei außen vor. Nachhaltigkeit einer Beitragssatzsenkung meint im vorliegenden Kontext, wie groß die Reduzierung ausfallen kann, ohne dass in der Arbeitslosenversicherung ein strukturelles Defizit entsteht. Bei einer zu starken Reduktion könnten in künftigen konjunkturellen Schwächephase sonst derart große Fehlbeträge auftreten, dass mit prozyklisch wirkenden Beitragssatzerhöhungen zu rechnen wäre, da anders als in früheren Jahren der Bund ein Defizit der Bundesagentur nicht mehr durch einen Zuschuss, sondern nur noch durch ein zinsloses Darlehen als Liquiditätshilfe abdeckt (§ 364 SGB III). Dies gilt umso mehr, als die finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung im Unterschied zu den anderen Sozialversicherungszweigen nicht nur auf der Einnahmeseite, sondern auch und sogar in noch stärkerem Umfang auf der Ausgabenseite vom Konjunkturzyklus abhängt. Dies zeigt gerade die Erfahrung der Jahre 2006 und 2007, in denen die mit Abstand größten Abweichungen von den Haushaltsansätzen auf niedrigere Ausgaben zurückzuführen waren. Die Ermittlung eines in diesem Sinn nachhaltigen Beitragssatzes ist im Falle der Arbeitslosenversicherung, die sich in den vergangenen Jahren auf der Einnahmeseite und noch mehr bei ihren Ausgaben mehreren Brüchen und nachhaltigen Änderungen gegenüber sah, allerdings besonders schwierig, zumal die Höhe der verfestigten Arbeitslosigkeit rückläufig zu sein scheint und der Entlastungseffekt der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds noch nicht feststeht (Ziffern 475 ff.). Jede Schätzung muss daher gegenwärtig mit mehr als der üblichen Vorsicht behandelt werden.

318. Der nachhaltige Beitragssatz ist zunächst einmal weitgehend unabhängig davon, welchen Wert die Rücklagen im Mittel über den Zyklus annehmen – weitgehend, wenn man die Zinserträge oder Zinsausgaben unterschiedlicher Reservebestände vernachlässigt –, es reicht, dass bei diesem Satz der über den Konjunkturzyklus gemittelte Rücklagenbestand konstant bleibt. Bei einem über den Zyklus positiven Wert stellt sich allerdings die Frage, warum die Arbeitslosenversicherung das

Geld der Beitragszahler besser anlegen können soll als diese selbst. Zudem kann das Guthaben Begehrlichkeiten der Politik wecken, die Mittel zur Finanzierung anderer, gegebenenfalls versicherungsfremder Zwecke einzusetzen. Umgekehrt würde bei über den Zyklus negativen Rücklagen die Arbeitslosenversicherung den gesamtstaatlichen Schuldenstand erhöhen, und für den betreffenden, wenn auch geringen Teil trügen die Beitragszahler die Zinslast. Auch dies ist nicht einzusehen, so dass in der Summe viel dafür spricht, über den Konjunkturzyklus einen Reservenbestand von null anzustreben.

319. Gegenwärtig ist aber nicht sicher abzusehen, ob die bis Ende des Jahres angesammelten Reserven über oder unter dem in der gegenwärtigen zyklischen Position angemessenen Niveau liegen; darauf geht auch keine der von verschiedener Seite erstellten Berechnungen zum Beitragssatzsenkungspotenzial explizit ein. Diese basieren typischerweise auf der „Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ der Bundesregierung bis zum Jahr 2011, welche in den kommenden Jahren von einem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von rund 1,75 vH und damit in etwa im Umfang der Potenzialwachstumsrate ausgeht. Insoweit bei den auf dieser Basis ermittelten Werten für den nachhaltigen Beitragssatz von 3,5 vH oder weniger die Rücklagen der Arbeitslosenversicherung über den betrachteten Zeitraum abnehmen, ist der Beitragssatz offenkundig nicht nachhaltig und würde in Zukunft wieder Beitragssatzanhebungen nach sich ziehen.

Ein methodisch angemessenes Vorgehen zur Bestimmung des nachhaltigen Beitragssatzes lehnt sich an die Berechnung des strukturellen Defizits des Gesamtstaats an, bei der es ebenfalls auf die Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um die zyklischen Komponenten ankommt. Entsprechende Berechnungen des Sachverständigenrates zeigen, dass ausgehend vom Rechtsstand im September 2007 der mit einem strukturell ausgeglichenen Haushalt der Arbeitslosenversicherung vereinbare Beitragssatz knapp unter 3,9 vH gelegen haben dürfte (Kasten 11). Die zum 1. Januar 2008 in Kraft tretende Beitragssatzreduzierung ist in diesem Sinne nachhaltig, während weitergehende Absenkungen Kürzungen auf der Leistungsseite oder einen entsprechend Bundeszuschuss bedingen würden. Verfahrensbedingt stellt dieser Wert sicherlich eine Obergrenze für den nachhaltigen Beitragssatz dar.

Kasten 11

Beitragssatzsenkungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung

Anfang September 2007 beschloss das Bundeskabinett die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zum 1. Januar 2008 von 4,2 vH um mindestens 0,3 Prozentpunkte. Unter der Bedingung, dass die Bundesagentur für Arbeit bis zum Jahr 2011 ohne einen Bundeszuschuss auskommen und Pensionsrücklagen aufbauen kann, möchte die Bundesregierung den Beitragssatz noch stärker reduzieren. Dieser Ansatz könnte allerdings zu einer zu starken Senkung des Beitragssatzes führen. Denn er lässt zu, dass die Bundesagentur für Arbeit zuvor erwirtschaftete Überschüsse bis zum Jahr 2011 aufzehrt, um mit einem möglichst niedrigen Beitragssatz ohne Bundeszuschüsse auszukommen. Abhängig von der konjunkturellen Lage könnte anschließend eine Erhöhung des Beitragssatzes mit prozyklischer Wirkung erforderlich werden.

Die Notwendigkeit einer Beitragssatzerhöhung in einer konjunkturellen Schwächephase soll durch die Senkung des Beitragssatzes auf ein **nachhaltiges Niveau** verhindert werden. Hierfür darf der

Beitragssatz nur so weit gesenkt werden, dass der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit – korrigiert um gerechtfertigte Bundeszuschüsse für die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen – über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen ist. Durch höhere Ausgaben und niedrigere Einnahmen bedingte Finanzierungslücken in konjunkturellen Abschwungphasen müssen entweder durch in konjunkturellen Hochphasen gebildete Rücklagen ausgeglichen oder zumindest über in konjunkturell guten Zeiten zurückzahlbare Darlehen des Bundes finanziert werden können. Um den Spielraum zur Senkung des Beitragssatzes zu ermitteln, ist es deshalb erforderlich, den Teil des aktuellen Überschusses der Bundesagentur für Arbeit zu quantifizieren, der strukturellen Natur ist. Nur dieser kann zu der Senkung des Beitragssatzes auf ein nachhaltiges Niveau herangezogen werden.

Die Ermittlung des strukturellen Haushaltssaldos der Bundesagentur für Arbeit wird durch die arbeitsmarktpolitisch bedingten Umbrüche in der Struktur der Einnahmen und Ausgaben in den letzten Jahren erschwert. So wurde der Beitragssatz zum Jahr 2007 von 6,5 vH auf 4,2 vH gesenkt. Gleichzeitig führten Änderungen durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zu deutlichen Ausgabenreduktionen. Zum einen werden Maßnahmekosten für ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher seit dem Jahr 2005 vom Bund getragen. Zum anderen führte eine stärkere Wirkungsorientierung dazu, dass viele Maßnahmen zurückgefahren wurden (Blos und Schwengler, 2007). Auch senkt die Verkürzung der Anspruchsdauer auf das Arbeitslosengeld für Personen, die nach dem 31. Januar 2006 arbeitslos wurden, auf 12 Monate beziehungsweise 18 Monate für über 55-jährige Arbeitslose seit dem Jahr 2007 unabhängig vom Konjunkturzyklus die Ausgaben.

Der folgenden Analyse des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit liegen Quartalsdaten seit dem Jahr 1998 bis einschließlich des zweiten Quartals des Jahres 2007 zugrunde. Die Daten zu den Einnahmen und Ausgaben stammen bis zum Jahr 2001 aus den „Abrechnungsergebnissen der Bundesagentur für Arbeit nach den Bezirken der Regionaldirektionen und nach Bundesländern“ und sind seitdem den Quartalsberichten der Bundesagentur für Arbeit entnommen.

Bei der Ermittlung des **strukturellen Haushaltssaldos** der Bundesagentur für Arbeit wird ähnlich verfahren wie bei der Berechnung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts (Anhang IV. B). Die Einnahmen und Ausgaben werden um einmalig wirkende und um konjunkturelle Einflüsse bereinigt, um jeweils die zugrundeliegenden strukturellen Komponenten zu ermitteln. Die Differenz zwischen den strukturellen Einnahmen (E^S) und Ausgaben (A^S) ergibt den strukturellen Haushaltssaldo (S^S).

Zum 1. Januar 2006 wurde der Fälligkeitstermin für die Beiträge zu den Sozialversicherungen vorgezogen. Damit erhielt die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2006 einmalig deutlich höhere Beitragseinnahmen (JG 2006 Ziffer 361). Dieser Einmaleffekt wird mit Hilfe von Daten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen korrigiert, da letztere diesen Effekt herausrechnen (JG 2006 Ziffer 387).

Für die **Konjunkturbereinigung** mit einem disaggregierten Verfahren werden auf der Einnahmenseite und der Ausgabenseite jeweils einzelne Posten betrachtet. Auf der Seite der **Einnahmen** werden lediglich die Beitragseinnahmen (BE) als konjunkturabhängig eingestuft und bereinigt. Diese machen über 90 vH der Gesamteinnahmen aus. Um den Rückgang der Beitragseinnahmen durch

die Senkung des Beitragssatzes (BS) zu Beginn des Jahres 2007 nicht als konjunkturell zu interpretieren, werden zur Konjunkturbereinigung die Beitragsbemessungsentgelte (BME), das heißt der Quotient aus Beitragseinnahmen und Beitragssatz, herangezogen. Von den mit Census-X12-ARIMA saisonbereinigten Werten wird über einen Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter) mit einem Glättungsparameter $\lambda = 1600$ der Trend (Superskript T) berechnet. Die Abweichungen der saisonbereinigten Werte von ihrem Trend ergeben den konjunkturellen Einfluss auf die saisonbereinigten Beitragsbemessungsentgelte. Über eine Multiplikation mit dem Beitragssatz wird die konjunkturelle Komponente (Superskript $konj$) der Beitragseinnahmen in dem jeweiligen Quartal berechnet. Der Jahreseffekt ergibt sich als Summe der Quartalseffekte:

$$BE_t^{konj} = \sum_{i=1}^4 BE_{i,t}^{konj} = \sum_{i=1}^4 (BME_{i,t} - BME_{i,t}^T) BS_t$$

$$t \in \{1998, \dots, 2007\}$$

Auf der **Ausgabenseite** werden sowohl die Ausgaben für das Arbeitslosengeld (ALG) als auch die Ausgaben für die aktive Arbeitsförderung (AA) konjunkturbereinigt. Die zusätzlich bei der Bundesagentur für Arbeit für die Verwaltung anfallenden Ausgaben werden als konjunkturunabhängig eingestuft und deswegen nicht bereinigt. Der außerdem seit Beginn des Jahres 2005 von der Bundesagentur für Arbeit an den Bund zu zahlende Aussteuerungsbetrag wird vor dem Hintergrund seiner beschlossenen Abschaffung ebenfalls nicht konjunkturbereinigt.

Die von der Politik insbesondere durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt bewirkten vielfältigen Veränderungen auf der Ausgabenseite lassen sich im Einzelnen nicht berücksichtigen, so dass zur Konjunkturbereinigung **makroökonomische Bezugsgrößen** herangezogen werden, die weniger stark von den politisch gewollten Umgestaltungen betroffen waren. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld werden mit Hilfe der Abweichung der Anzahl der Arbeitslosengeldbezieher ($ALGB$) trendbereinigt. Die konjunkturelle Komponente der Ausgaben für die aktive Arbeitsförderung wird mit der Abweichung der Maßnahmeteilnehmer (TN) aus dem Rechtskreis des SGB III mit ihrem Trendwert berechnet. Die Trendwerte werden wie auf der Einnahmeseite mit Hilfe eines HP-Filters ermittelt. Unter der Annahme von Ausgabenelastizitäten in Höhe von eins übertragen sich die als konjunkturell gedeuteten Abweichungen der Bezugsgrößen von ihren Trends in gleichem Maße auf den jeweiligen Ausgabenposten. Mit dieser Methode ergeben sich die konjunkturellen Komponenten des Arbeitslosengelds (ALG) und der aktiven Arbeitsförderung (AA) dann als Produkt der Ausgaben pro Arbeitslosengeldbezieher (Maßnahmeteilnehmer) und der Abweichung der saisonbereinigten Personenzahl von ihrem Trend:

$$ALG_t^{konj} = \sum_{i=1}^4 \frac{ALG_{i,t}}{ALGB_{i,t}} (ALGB_{i,t} - ALGB_{i,t}^T) \text{ und } AA_t^{konj} = \sum_{i=1}^4 \frac{AA_{i,t}}{TN_{i,t}} (TN_{i,t} - TN_{i,t}^T).$$

Die strukturellen Ausgaben (Einnahmen) lassen sich als Gesamtausgaben (Gesamteinnahmen) abzüglich konjunktureller Komponenten und möglicher Einmaleffekte (EE) berechnen:

$$E_t^S = E_t^{ges} - BE_t^{konj} - EE_t \text{ und } A_t^S = A_t^{ges} - ALG_t^{konj} - AA_t^{konj} - EE_t.$$

Der **nachhaltige Beitragssatz** (BS^N) ist der Beitragssatz, bei dem die strukturellen Einnahmen die strukturellen Ausgaben decken, der strukturelle Saldo also genau null beträgt. Bei der Ermittlung dieses Satzes ist zu beachten, dass die Beitragseinnahmen nicht 100 vH der Gesamteinnahmen ausmachen. Dementsprechend müssen die strukturellen Beitragseinnahmen mit dem nachhaltigen Beitragssatz nicht den gesamten strukturellen Ausgaben sondern nur einem Teil derselben entsprechen. Für die Berechnung des nachhaltigen Beitragssatzes werden die strukturellen Ausgaben deshalb um die Differenz aus strukturellen Gesamteinnahmen und Beitragseinnahmen korrigiert:

$$BS_t^N = \frac{A_t^S - (E_t^S - BE_t^S)}{BME_t^S}.$$

Auf diese Weise werden für die Jahre vor 2004 nachhaltige Beitragssätze in Höhe von knapp 7 vH ermittelt. Dies spiegelt die strukturelle Unterdeckung des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit vor Inkrafttreten der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wider. Letztere reduzierten die strukturellen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit deutlich. Dadurch ging der nachhaltige Beitragssatz rechnerisch bis auf 3,9 vH für das Jahr 2007 zurück.

Um abzuschätzen, wie sich künftige Politikmaßnahmen im Haushalt der Bundesagentur auswirken werden, ist zu beachten, dass die Senkung des Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte strukturell einen Einnahmeausfall in Höhe von 750 Mio Euro bewirkt. Bei strukturellen Ausgaben für das Arbeitslosengeld in Höhe von gut 16 000 Euro pro Person im Jahr würde ein Rückgang der strukturellen Anzahl der Arbeitslosengeldbezieher von derzeit gut 1,3 Millionen Personen um etwa 50 000 Personen eine Senkung des Beitragssatzes um 0,1 Punkte zulassen. Ebenso müssten von den strukturell knapp 700 000 Maßnahmeteilnehmern im Rechtskreis des SGB III rund 51 000 Personen strukturell weniger in Maßnahmen sein, damit der Beitragssatz nachhaltig um 0,1 Prozentpunkte gesenkt werden kann.

2. Der Haushalt der Bundesagentur: Kein Steinbruch für Steinbrück

320. Die von der Entspannung der finanziellen Lage des Bundeshaushalts angestoßenen geplanten Änderungen auf der Ausgabenseite, namentlich der Eingliederungsbeitrag, der Wegfall der Kostenübernahme für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Arbeitslosenversicherung, die Finanzierung des Erwerbstätigenzuschusses (Ziffern 527 ff.) und die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Arbeitslose, zielen ebenso wie weitergehende Vorschläge, die beispielsweise eine teilweise Umleitung des noch im Koalitionsvertrag vereinbarten gegenwärtigen Bundeszuschusses in Höhe von einem halben Umsatzsteuerpunkt in die Gesetzliche Krankenversicherung vorsehen, letztlich primär darauf ab, den Bundeshaushalt auf Kosten der Arbeitslosenversicherung und damit ihrer Beitragszahler zu entlasten. Dieses Vorgehen verwischt die Aufgabenteilung zwischen Sozialversicherung und steuerfinanziertem allgemeinen Staatshaushalt, hat eine gesamtwirtschaftlich ineffiziente Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben zur Folge und ist insbesondere deshalb beunruhigend, weil damit trotz sich entspannender Lage der öffentlichen Haushalte die in finanzpolitisch wesentlich schwierigeren Zeiten vorgenommene sinnvolle Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Sozialversicherungen allein aus fiskalischen Motiven in Teilen wieder rückgängig gemacht würde.

321. Dem Wesen einer Sozialversicherung entspricht es, Beitragsmittel nur zur Finanzierung von dem jeweiligen Versicherungszweck immanenten Aufgaben zu verwenden, während versicherungsfremde Elemente – sowohl bestimmte Leistungen als auch Umverteilungselemente – als von der gesamten Gesellschaft zu tragende Ausgaben über Steuern (oder den Sozialversicherungszweig, für den sie versicherungsimmanent sind) finanziert werden sollten (JG 2005 Ziffern 507 ff.). Eine solche Aufgabenverteilung stärkt den Äquivalenzcharakter der Leistungen und reduziert so die verzerrende Steuerwirkung der Beiträge. Versicherungszweck der Arbeitslosenversicherung ist die Absicherung des versicherten Arbeitnehmers gegen den temporären Einkommensverlust im Fall der Arbeitslosigkeit und – wenn auch hinsichtlich der genauen Abgrenzung weniger unstrittig – die Bereitstellung gewisser Vermittlungsdienstleistungen und Fördermaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern, für arbeitslose Versicherte.

322. Die Einkommensabsicherung und Betreuung von Langzeitarbeitslosen und Personen, die noch nie sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, gehören indes nicht zu den Aufgaben der Arbeitslosenversicherung.

Dies ist allein schon daran zu erkennen, dass die entsprechenden Leistungen bedürftigkeitsabhängig gewährt werden und insofern keine Versicherungsleistung, sondern ein fürsorgepolitischer Transfer vorliegt. Dies galt im Übrigen ansatzweise bereits vor der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, da die Arbeitslosenhilfe zwar von der damaligen Bundesanstalt für Arbeit administriert, aber vom Bund bezahlt wurde und zudem eine abgeschwächte Bedürftigkeitsprüfung beinhaltete.

Die Politik hat mit den Hartz-Reformen, insbesondere dem Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, eine begrüßenswerte Entflechtung der Aufgaben und Finanzierungswege in der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen, indem bei Langzeitarbeitslosen der Bund und die kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterhalt, Unterkunft und Betreuung aufkommen. Soweit die Bundesagentur an der Betreuung mitwirkt, werden ihr die dadurch entstehenden Kosten erstattet. Zwar verblieben mit dem Aussteuerungsbetrag und einer Reihe von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – die genaue Höhe variiert je nach Studie – einige Ausgaben, die als versicherungsfremd zu klassifizieren sind und besser gestrichen worden oder durch einen Bundeszuschuss zu finanzieren gewesen wären, im beitragsfinanzierten Haushalt der Bundesagentur, doch unter Berücksichtigung des an die Arbeitslosenversicherung abgeführten Umsatzsteuerpunkts wurde bereits ein beachtlicher Teil dieser Lücke geschlossen. Die angestrebte Beteiligung an den Ausgaben des Bundes für die eigentlich gänzlich aus Steuermitteln zu finanzierende Grundsicherung ist vor diesem Hintergrund ein klarer Rückschritt in die fast schon überwunden geglaubte Vermengung der Aufgabensphären von Arbeitslosenversicherung und Bund. Vergleicht man das Ergebnis mit dem versicherungssystematisch konsequenten Vorgehen, auf die finanzielle Beteiligung der Bundesagentur zu verzichten, den Beitragsatz zur Arbeitslosenversicherung im entsprechenden Umfang zu senken und dafür an anderer Stelle im Bundeshaushalt Einsparungen vorzunehmen (oder die Einnahmen zu erhöhen), so wird offensichtlich, dass die Beitragszahler eine Sonderabgabe zur Entlastung des Bundeshaushalts leisten müssen, während der größere Kreis der Steuerzahler entsprechend entlastet wird. Die Bundesregierung sollte daher von ihrem Vorhaben einer Kostenbeteiligung der Bundesagentur absehen und stattdessen nur den Aussteuerungsbetrag ersatzlos streichen. Durch den an die Bundesagentur abgeführten Bundeszu-

schluss werden die versicherungsfremden Leistungen zu mehr als der Hälfte bereits abgedeckt, so dass die Arbeitslosenversicherung auf dem Weg zur Stärkung des Äquivalenzprinzips und damit zur Verringerung des beschäftigungsfeindlichen Effekts eines höheren Beitragssatzes ein gutes Stück vorankäme. Diese Lösung muss auch nicht an der Gegenfinanzierung scheitern: Ein erster Schritt könnte der Verzicht auf teure, aber wenig wirksame Kombilohnmodelle im Rechtskreis SGB II wie beispielsweise der Erwerbstätigenzuschuss sein.

323. Eine versicherungsfremde Leistung ist auch die jüngst vorgeschlagene **Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds** nur für ältere Arbeitslose auf bis zu 24 Monate. Es widerspricht dem Charakter einer Risikoversicherung gegen den Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit, die Dauer der Lohnersatzleistung vom Alter des Versicherten abhängig zu machen (JG 2005 Ziffer 542). Die Arbeitslosenversicherung ist kein Sparplan, bei dem Arbeitnehmer durch langjährige Einzahlungen einen Anspruch auf erhöhte oder verlängerte Rückzahlungen erwerben, ganz abgesehen davon, dass bei einer solchen Begründung nicht auf das Lebensalter, sondern die vorangehenden Beitragszeiten abzustellen wäre. Auch der Verweis auf einen besonderen Absicherungsbedarf Älterer verfängt nicht. Denn erstens lassen sich für andere Merkmale wie das Qualifikationsniveau, den bisher ausgeübten Beruf, die regionale Ansässigkeit oder das Geschlecht ähnlich plausible Begründungen finden. Zweitens handelt es sich bei einer so begründeten Leistung an bestimmte Personengruppen letztlich um ein verteilungspolitisches Anliegen, das aus ordnungspolitischen Überlegungen nicht aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren ist. Denn es ist davon auszugehen, dass selbst bei einer Beschränkung der verlängerten Bezugsdauer auf Arbeitslose im Alter von mindestens 55 Jahren der Beitragssatz um etwa 0,2 Beitragssatzpunkte höher ausfallen muss oder entsprechend weniger stark gesenkt werden kann. Der Vorschlag der CDU, die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für langjährige Beitragszahler kostenneutral zu verlängern, hätte zur Gegenfinanzierung Leistungskürzungen für jüngere Arbeitslose zur Folge und wäre von der Sache her ebenfalls ein Verstoß gegen den Risikoversicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung.

Hinzu kommt, dass unabhängig vom Alter oder den Beitragszeiten der Betroffenen die Ausdehnung der Bezugsdauer arbeitsmarktpolitisch verfehlt ist. Denn von den zwei zentralen Stellgrößen beim Arbeitslosengeld, der Höhe der Leistung und der Bezugsdauer, verlängert insbesondere letztere die Dauer der Arbeitslosigkeit (JG 2003 Ziffer 305; JG 2005 Ziffer 237). Die Verlängerung der Bezugsdauer steht somit im Gegensatz zum Ziel einer Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer. Sollte es tatsächlich zur Anhebung der Bezugsdauer kommen, bleibt nur noch die Hoffnung, dass auf eine Flankierung durch vorruhestandsähnliche Maßnahmen wie eine Wiederbelebung des auslaufenden § 428 SGB III verzichtet wird. Dies würde nämlich die beschäftigungsfeindlichen Wirkungen der höheren Bezugsdauer bei Älteren noch potenzieren.

V. Das Solidarische Bürgergeld – keine Alternative zum heutigen Sozialstaat

324. Eine staatlich organisierte Absicherung gegen die großen Lebensrisiken insbesondere als Folge von Alter, Krankheit oder Arbeitslosigkeit sowie die Verhinderung existenzieller Armut in allen Lebensphasen zählen – ebenso wie ein gewisses Maß an Umverteilung von den reicheren Mitgliedern einer Gesellschaft zu den ärmeren – zu den Aufgaben der Politik in jeder modernen Gesellschaft namentlich in einer sozialen Marktwirtschaft. Während relevante Teile der Einkom-