

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

Band 133

Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht

Überlegungen zur Beitragsfinanzierung
der Sozialversicherung

Von

Annegret Berne



Duncker & Humblot · Berlin

ANNEGRET BERNE

**Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung
aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht**

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

**Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durch die Professoren
Dr. Heinrich Dörner Dr. Dirk Ehlers Dr. Jürgen Welp**

Band 133

Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht

Überlegungen zur Beitragsfinanzierung
der Sozialversicherung

Von

Annegret Berne



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Berne, Annegret:

Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht :
Überlegungen zur Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung / von Annegret Berne. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft ; Bd. 133)
Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1999
ISBN 3-428-09987-7

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-5383

ISBN 3-428-09987-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster nahm die vorliegende Arbeit im Wintersemester 1998/99 als Dissertation an. Die Arbeit wurde im Februar 1998 inhaltlich abgeschlossen, so daß die Änderung des Arbeitsförderungsrechts durch das 3. Buch des Sozialgesetzbuches berücksichtigt werden konnte.

Die Arbeit beruht auf der Anregung meines Doktorvaters, Herrn Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer, Kriterien für die Bestimmung von sog. versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung zu erarbeiten. Ausgehend von den vorhandenen Begrifflichkeiten werden vor diesem Hintergrund die grundlegenden Voraussetzungen untersucht, unter denen Beiträge zu einer Sozialversicherung erhoben werden können.

Herrn Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer danke ich für die Anregung zu diesem Thema und die wissenschaftliche Förderung, vor allem für Freiheit und Ermunterung, eine eigene Konzeption zu entwickeln. Herrn Prof. Dr. Bodo Pieroth danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Dr. Wolfgang Balze, der an der Entstehung der Arbeit unverzichtbaren Anteil hat: Fachlich-kritisch bestärkte er mich stets, meinen Weg weiterzuverfolgen. Den Belastungen des gemeinsamen Ehelebens ist er mit Verständnis und in der teilweise nicht unbegründeten Hoffnung auf bessere Zeiten begegnet.

Für die Durchsicht des Manuskripts bin ich vor allem Herrn Klaus Scherle verbunden, der die Ausführungen zum SGB III kritisch betrachtet hat.

Danken möchte ich an dieser Stelle auch den Herausgebern für die Aufnahme der Dissertation in die Schriftenreihe.

Augsburg, im November 1999

Annegret Berne

Inhaltsübersicht

| | |
|-------------------------|----|
| Einleitung | 29 |
|-------------------------|----|

1. Teil

| | |
|---|----|
| Untersuchungsansatz und Vorüberlegungen | 34 |
| A. Hintergrund und Gang der Untersuchung | 34 |
| B. Notwendigkeit und Grenzen der verfassungsrechtlichen Betrachtung | 44 |

2. Teil

| | |
|--|----|
| Einordnung der Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG im Normgefüge | 66 |
| A. Grundrechte und Sozialstaatsprinzip im Bereich der Arbeitslosenversicherung | 66 |
| B. Auslegungsmethodik im Bereich von Gesetzgebungskompetenzen | 99 |

3. Teil

| | |
|---|-----|
| Auslegung des Normgehalts „Arbeitslosenversicherung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG | 147 |
| A. Kompetenzrahmen | 148 |
| B. Auslegung der „Arbeitslosenversicherung“ als Begriff | 155 |

4. Teil

| | |
|--|-----|
| Beitragserhebung zur Arbeitslosenversicherung | 223 |
| A. Voraussetzungen und Konsequenzen einer Beitragsfinanzierung | 223 |
| B. Die Finanzverantwortung für die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit | 298 |

5. Teil

| | |
|---|-----|
| Alternative Wege der Finanzierung | 350 |
| A. Belastung anderer oder zusätzlicher Gruppen | 350 |
| B. Konsequenzen und Optionen einer Steuerfinanzierung | 355 |
| C. Zusammenfassung | 366 |

6. Teil

| | |
|--|-----|
| Thesen zur Finanzierung von Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit | 367 |
| Literaturverzeichnis | 371 |
| Sachwortverzeichnis | 396 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-------------------------|----|
| Einleitung | 29 |
|-------------------------|----|

1. Teil

| | |
|--|----|
| Untersuchungsansatz und Vorüberlegungen | 34 |
| A. Hintergrund und Gang der Untersuchung | 34 |
| I. Notwendigkeit der Ausgaben- und Aufgabenbegrenzung der Arbeitslosenversicherung | 34 |
| 1. Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit | 34 |
| 2. Auswirkung auf Arbeitsmarkt und Standortfragen | 37 |
| II. Entwicklung und grundsätzliche Probleme der Arbeitslosenversicherung | 39 |
| 1. Besonderheiten und Ziele in der Entwicklung der Arbeitslosenversicherung | 39 |
| 2. Bisheriger Ansatz in der Rechtswissenschaft | 40 |
| III. Gang der Untersuchung | 42 |
| 1. Rechtlicher Ansatz | 42 |
| 2. Vorgehensweise | 43 |
| B. Notwendigkeit und Grenzen der verfassungsrechtlichen Betrachtung | 44 |
| I. Vorbemerkungen | 44 |
| II. Notwendigkeit der Justiziabilität der Beiträge und Aufgaben | 45 |
| 1. Bedeutung der Abgabenerhebung allgemein | 45 |
| 2. Beitrag als nichtsteuerliche Abgabenart | 47 |
| 3. Ergebnis | 50 |
| III. Relevante Verfassungsnormen | 50 |
| 1. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG als ausdrückliche Norm | 50 |

| | |
|--|----|
| 2. Grundrechte und Sozialstaatsprinzip | 50 |
| a) Allgemeine Relevanz | 50 |
| b) Bedeutung von Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG für die Rechtfertigung eines Eingriffs durch Abgaben | 51 |
| c) Zwischenergebnis | 53 |
| 3. Bestimmungen des organisationsrechtlichen Teils | 53 |
| 4. Ergebnis | 54 |
| IV. Grenzen der Verfassungsinterpretation | 55 |
| 1. Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit | 55 |
| a) Verfassungsauslegung als Spannungsverhältnis | 55 |
| b) Grenze der Gerichtsfunktion entsprechend der „political question doctrine“ | 57 |
| aa) Abgrenzung der Anwendungsmöglichkeiten | 58 |
| bb) Justiziabilität und Abweisung einer Rechtsfrage | 59 |
| c) Ergebnis | 61 |
| 2. Materiell-rechtliche Einschränkung der Justiziabilität einzelner Normkomplexe | 61 |
| a) Sozialstaatsprinzip | 62 |
| b) Grundrechte | 63 |
| c) Kompetenznorm Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG | 63 |
| V. Ergebnis | 64 |
| 1. Zusammenfassung | 64 |
| 2. Schlußfolgerung | 65 |

2. Teil

| | |
|--|----|
| Einordnung der Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG im Normgefüge | 66 |
| A. Grundrechte und Sozialstaatsprinzip im Bereich der Arbeitslosenversicherung | 66 |
| I. Bedeutung des Sozialstaatsprinzips für Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG | 66 |
| 1. Standort des Sozialstaatsprinzips innerhalb der Verfassung | 67 |
| 2. Gemeinsamer Ursprung von Sozialstaatsprinzip und Sozialversicherung ... | 67 |
| a) Entwicklung des Sozialstaatsgedankens | 67 |
| b) Einführung der Arbeitslosenversicherung | 70 |
| 3. Normgehalt und Justiziabilität des Sozialstaatsprinzips | 71 |
| a) Normgehalt | 71 |
| b) Justiziabilität | 73 |

| | |
|--|----|
| Inhaltsverzeichnis | 11 |
| c) Konkretisierung durch Wechselwirkung mit anderen Verfassungsnormen | 74 |
| aa) Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG | 75 |
| bb) Grundrechte | 75 |
| d) Zwischenergebnis | 76 |
| 4. Schlußfolgerung | 76 |
| II. Schutzgut Arbeit in den Grundrechten | 77 |
| 1. Schutzgut Arbeit in Art. 12 Abs. 1 GG | 77 |
| 2. Verbindung des Schutzgutes zu Eigentumsrecht und Menschenwürde | 78 |
| a) Eigentumsfreiheit | 78 |
| b) Menschenwürde | 79 |
| c) Zwischenergebnis | 80 |
| 3. Abwehrender Freiheitsschutz (status negativus) und Zugang für Arbeit-suchende | 80 |
| 4. Ergebnis | 82 |
| III. Entwicklung einer positiven Dimension | 82 |
| 1. Sozialstaatlichkeit als Hintergrund | 83 |
| 2. Grenzen des Grundrechtsverständnisses | 84 |
| a) Idee des Rechts auf Arbeit | 85 |
| b) Problematik als soziales Grundrecht | 86 |
| c) Zusammenfassendes Ergebnis zu Teilhaberechten und Schlußfolgerung | 90 |
| 3. Weitere Verfassungsgrundsätze | 92 |
| a) Institutionelle Gewährleistung | 92 |
| b) Rückschrittsverbot, Bestandsschutz und Systemgerechtigkeit | 93 |
| c) „Hoher Beschäftigungsstand“ nach Art. 109 Abs. 2 GG | 95 |
| d) Ergebnis | 95 |
| 4. Zusammenfassung | 96 |
| IV. Fazit | 96 |
| B. Auslegungsmethodik im Bereich von Gesetzgebungskompetenzen | 99 |
| I. Vorüberlegungen | 99 |
| 1. „Arbeitslosenversicherung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG als Ansatz | 99 |
| 2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts | 99 |

| | |
|--|-----|
| II. Auslegungsmethodologische Qualifikation der Kompetenznorm | 100 |
| 1. Verständnis und Funktion von Kompetenznormen | 100 |
| a) Notwendigkeit der Bestimmbarkeit der Kompetenznorm als formale Zuständigkeitszuweisung | 101 |
| b) Materiale Schutzfunktion der Zuständigkeitszuweisung | 101 |
| aa) Föderale Sicherungsfunktion | 101 |
| bb) Kontrollierbarkeit staatlicher Macht und rechtsstaatlicher Schutz des einzelnen | 102 |
| c) Konsequenz: Ziel einer funktionsgerechten Auslegung | 104 |
| 2. Notwendigkeit der Methode | 105 |
| 3. Besonderheit der Verfassungsauslegung | 106 |
| 4. Methodologischer Ansatz | 107 |
| III. Traditionelle Regeln der Hermeneutik | 108 |
| 1. Auslegung nach dem Wortlaut und der Systematik | 108 |
| 2. Teleologie | 110 |
| 3. Historische und genetische Interpretation | 110 |
| a) Bevorzugung der historischen Betrachtung durch die Rechtsprechung .. | 110 |
| b) Normgenetisches Auslegungskriterium | 114 |
| 4. Stellenwert der Argumente im Auslegungskanon | 116 |
| a) Notwendigkeit einer grundsätzlichen Rangfolge | 116 |
| b) Relativierung der Einordnung nach objektiven und subjektiven Krite- rien | 116 |
| c) Nähe der Kriterien zum Normtext | 117 |
| 5. Ergebnis | 118 |
| IV. Verfassungsspezifische Auslegungskriterien | 118 |
| 1. Einheit der Verfassung | 118 |
| a) Positivität und Einheit der Verfassung | 118 |
| b) Verhältnis Grundrechte und organisatorischer Teil | 120 |
| c) Ergebnis | 121 |
| 2. Funktion der Kompetenzen – Bedeutung für die Aufgabenbestimmung | 121 |
| a) Abgrenzung Aufgabe – Kompetenz | 122 |
| b) Legitimationsfunktion oder Garantiegehalt der Kompetenzen | 125 |
| c) Indizielle Legitimationswirkung | 126 |
| aa) Indizielle Legitimationswirkung als immanente Grundrechts- schränke | 126 |
| bb) Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG | 130 |

| | |
|---|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 13 |
| d) Verpflichtungs- und Auftragsfunktion | 131 |
| aa) Direkte, imperative Normierungsverpflichtung | 133 |
| bb) Indirekte Normierungsverpflichtung | 134 |
| cc) Gestaltungsbestimmende Wirkung | 135 |
| e) Zusammenfassung | 136 |
| 3. Gründe für eine restriktive Auslegung von Kompetenznormen | 137 |
| a) Vermutung zugunsten der Ländergesetzgebung oder Bundeskompetenzen als Ausnahme | 137 |
| b) Sekundäre materiell-rechtliche Funktion als Auslegungsmaßstab | 140 |
| c) Schlußfolgerung | 141 |
| 4. Bestandsgarantie und Verfassungswirklichkeit als Auslegungshilfen | 142 |
| a) Bestandsgarantie | 142 |
| b) Einfaches Recht als Verfassungswirklichkeit | 144 |
| c) Zwischenergebnis | 146 |
| V. Ergebnis | 146 |

3. Teil

| | |
|---|-----|
| Auslegung des Normgehalts „Arbeitslosenversicherung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG | 147 |
| A. Kompetenzrahmen | 148 |
| I. Soziale Sicherheit als übergreifende Kompetenz | 148 |
| 1. Ergänzende Verfassungsauslegung | 149 |
| 2. Teleologisch-systematische Extension | 149 |
| 3. Ergebnis | 151 |
| II. Risiko Arbeitslosigkeit als Regelungsgegenstand der Kompetenzmaterie | 151 |
| III. Risiko und Verhältnis zu „Sozialversicherung“ | 152 |
| 1. Strukturelle Gemeinsamkeit | 152 |
| 2. Begriffliche Begrenzung des Risikos | 153 |
| IV. Ergebnis | 154 |
| B. Auslegung der „Arbeitslosenversicherung“ als Begriff | 155 |
| I. Unbestimmtheit des Begriffs und Versicherungsfremdheit von Aufgaben | 155 |
| II. Orientierung der herrschenden Meinung an der Privatversicherung | 156 |

| | |
|--|-----|
| III. Überprüfung der Orientierung am Begriff der Privatversicherung | 157 |
| 1. Wortlaut | 157 |
| 2. Entstehungsgeschichte und historische Entwicklung | 157 |
| 3. Systematisch-teleologische Auslegung unter Berücksichtigung der Einheit der Verfassung | 158 |
| IV. Gemeinsame Merkmale von Sozialversicherung und Arbeitslosenversiche- rung | 159 |
| 1. Überprüfungsansatz | 159 |
| 2. Einzelne Merkmale der Privatversicherung | 159 |
| a) Bedarfsdeckung einer Gemeinschaft | 159 |
| b) Entgeltlichkeit | 160 |
| aa) Entgeltlichkeit im systematischen Vergleich | 160 |
| bb) Leistungen von dritter Seite | 161 |
| cc) Arbeitgeberanteil | 163 |
| dd) Schlußfolgerung | 163 |
| c) Gleichartigkeit der Risiken | 164 |
| d) Freiwilligkeit | 165 |
| e) Versicherbarkeit | 165 |
| aa) Zufälligkeit | 166 |
| bb) Schätzbarkeit | 167 |
| f) Zwischenergebnis | 170 |
| 3. Ergebnis | 170 |
| V. Einordnung der Sozialversicherung als Begriff oder Typus | 171 |
| 1. Methodischer Ansatz zur Überwindung der Nichtversicherbarkeit | 171 |
| 2. Konsequenzen des Merkmals Schätzbarkeit bei Fassung der Sozialver- sicherung als Begriff | 172 |
| a) Eigenarten eines Begriffs | 172 |
| b) Folgerungen für die Aufgabenstellung | 173 |
| 3. Versuch der Einordnung als Typus | 174 |
| a) Typuslehre als alternatives Denkmodell | 174 |
| b) Eigenarten eines Typus | 174 |
| c) Mögliche Vorteile des Typus | 176 |
| aa) Folge für das Merkmal Schätzbarkeit in der Sozialversicherung | 176 |
| bb) Konsequenzen für die Sozialversicherung insgesamt | 176 |
| 4. Typuslehre | 178 |
| a) Kritik der Typuslehre | 178 |
| aa) Wertungsgesichtspunkt | 178 |

| | |
|---|------------|
| Inhaltsverzeichnis | 15 |
| bb) Zweckmäßigkeit der Typuslehre im Vergleich zum Begriff | 181 |
| cc) Abgrenzung von Typus und Begriff in der Rechtsanwendung | 183 |
| dd) Zwischenergebnis | 185 |
| b) Folgen für Sozialversicherung als Typus | 185 |
| c) Zwischenergebnis | 186 |
| 5. Ergebnis | 187 |
| VI. Allgemeiner Versicherungsbegriff und Grundlagen der Merkmalsauswahl für die Bildung rechtlicher Begriffe | 187 |
| 1. Bisheriger Weg und Blickwinkel der Begriffsbildung für die Sozialversicherung | 189 |
| 2. Entwicklung der Ausrichtung an der Privatversicherung und Annahme eines allgemeinen Versicherungsbegriffs | 190 |
| 3. „Wesen“ der Versicherung | 193 |
| a) Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Methode | 193 |
| b) Essentialismus und Bedingungen für Methode | 194 |
| aa) Voraussetzungen für Methode | 194 |
| bb) Legitimierung einer Methode für den Essentialismus | 195 |
| cc) Intuition als Erkenntnisquelle | 196 |
| dd) Zwischenergebnis | 197 |
| c) Essentialistischer Ansatz als Ziel | 198 |
| aa) Bisherige Wesensschau der Versicherung | 198 |
| bb) Begriff und Ontologie (Wesen) | 201 |
| cc) Konsequenzen für Kompetenznormen | 205 |
| d) Ergebnis | 206 |
| 4. Verwandtschaft von Typuslehre und essentialistischer Wesensschau | 206 |
| 5. Ergebnis und Schlußfolgerung | 207 |
| VII. Schlußfolgerung zum Merkmal Schätzbarkeit in der Sozialversicherung | 210 |
| 1. Fazit zu Grundsätzen der Begriffsbildung | 210 |
| 2. Substituierung der Schätzbarkeit in der Sozialversicherung | 210 |
| a) Schätzbarkeit und Funktionsfähigkeit | 210 |
| b) Bedeutung der Schätzbarkeit für die Privatversicherung | 213 |
| 3. Ergebnis | 214 |
| VIII. Weitere Prinzipien der Sozialversicherung | 215 |
| 1. Selbstverwaltung | 215 |
| 2. Äquivalenzprinzip oder Versicherungsprinzip | 218 |

| | |
|---|-----|
| 3. Solidarausgleich | 220 |
| 4. Schlußfolgerung | 221 |
| IX. Ergebnis zum Sozialversicherungsbegriff | 221 |

4. Teil

| | |
|---|-----|
| Beitragshebung zur Arbeitslosenversicherung | 223 |
| A. Voraussetzungen und Konsequenzen einer Beitragsfinanzierung | 223 |
| I. Ansatz zur Einordnung des Sozialversicherungsbeitrags als Abgabe | 225 |
| 1. Grundsatz des Steuervorranges | 225 |
| 2. Sozialversicherungsbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe | 226 |
| a) Kompetenzen | 226 |
| b) Grundrechte | 227 |
| 3. Sozialversicherungsbeitrag im Abgabengefüge | 230 |
| a) Vorzugslast, Verbandslast | 230 |
| b) Nähe zur Sonderabgabe | 231 |
| 4. Darstellung und Kritik der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts | 233 |
| a) Ablehnung der Sozialversicherungsbeiträge als Sonderabgaben durch das Bundesverfassungsgericht | 233 |
| b) Annäherungen des Bundesverfassungsgerichts an die Voraussetzungen der Sonderabgaben bei fremdnützigen Beiträgen | 239 |
| c) Zusammenfassung | 242 |
| 5. Ergebnis | 242 |
| II. Voraussetzungen einer Sonderabgabe | 243 |
| 1. Kriterien der Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Sonderabgaben | 243 |
| a) Homogenität der Gruppe | 243 |
| aa) Allgemeines | 243 |
| bb) Sozialversicherung – Homogenität durch Solidarität ? | 244 |
| cc) Schutzbedürftigkeit und soziale Sicherheit als Ziel | 245 |
| dd) Zwischenergebnis | 248 |
| b) Spezifische Sachnähe der Abgabepflichtigen | 249 |
| aa) Äquivalenz als Gruppennützigkeit | 250 |
| (1) Gesamtäquivalenz im gegenwärtigen Sozialversicherungsrecht | 250 |
| (2) Auswirkung auf die Beitragslegitimierung | 251 |
| (3) Zwischenergebnis | 252 |

| | |
|---|-----|
| bb) Sachverantwortlichkeit der belasteten Gruppe | 253 |
| (1) Ansätze in der Rechtsprechung zum Künstlersozialversicherungsgesetz | 253 |
| (2) Verantwortlichkeit statt Gruppen- oder Fremdnützigkeit | 254 |
| (3) Temporäre Rechtfertigung | 254 |
| cc) Zwischenergebnis | 255 |
| c) Zusammenfassung | 256 |
| 2. Zweckhaftigkeit der Kategorienbildung unter den nichtsteuerlichen Abgaben | 256 |
| 3. Ergebnis | 258 |
| III. Konsequenzen und weitere verfassungsrechtliche Aspekte | 258 |
| 1. Konsequenz bei Nichteinhaltung der entwickelten Vorgaben | 258 |
| 2. Systemgerechtigkeit und Formenmißbrauch als weitere Aspekte | 259 |
| IV. Maßstäbe für die Sachverantwortlichkeit in der Sozialversicherung | 260 |
| 1. Mögliche Durchbrechung der strengen Bindung an gruppenspezifische Sachverantwortlichkeit durch Solidarausgleich unter den Versicherten | 261 |
| a) Allgemeine Aspekte des Solidarausgleichs | 261 |
| b) Risikoausgleich: Zwangszusammenschluß, Pauschalierung und Typisierung | 262 |
| c) Allgemeine Umverteilungen | 263 |
| aa) Systematische Einkommensumverteilungen | 263 |
| bb) Solidarausgleich als Prinzip | 267 |
| cc) Tradition und Schutz von Ehe und Familie | 267 |
| dd) Besonderheiten der Umverteilungen zwischen Sozialversicherungsträgern | 269 |
| ee) Zwischenergebnis | 269 |
| d) Ergebnis | 270 |
| aa) Schlußfolgerung | 270 |
| bb) Konsequenzen für einige konkrete Lasten der Sozialversicherung .. | 272 |
| 2. Zuschußpflicht aus Art. 120 GG als Kriterium für Finanzverantwortung ... | 273 |
| a) Gehalt der Norm | 273 |
| b) Ergebnis | 276 |
| 3. Feststellung der gruppenspezifischen Sachverantwortlichkeit durch Subsidiarität staatlichen Handelns | 276 |
| a) Subsidiarität als Kriterium staatlicher Verantwortung | 277 |
| b) Historischer Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips im Sozialrecht | 277 |

| | |
|--|-----|
| c) Rechtliche Ausprägungen und Begründung des Subsidiaritätsprinzips .. | 279 |
| aa) Europarechtliches Subsidiaritätsprinzip und Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG | 279 |
| bb) Subsidiaritätsprinzip im nationalen föderalen Innenrecht | 281 |
| cc) Zwischenergebnis | 282 |
| d) Übertragbarkeit auf das Verhältnis Bürger-Staat | 282 |
| e) Eigenständiger Geltungsgrund für Subsidiarität im Verhältnis Staat-Bürger | 283 |
| aa) Potentielle Geltungsgründe | 284 |
| (1) Ursprung und Normativität | 284 |
| (2) Freiheitlichkeit als möglicher Geltungsgrund | 285 |
| bb) Konsequenzen des Grundrechtsverständnisses | 286 |
| cc) Zusätzliche Aspekte im Verhältnis staatlicher und privater Aufgabenwahrnehmung | 288 |
| dd) Zwischenergebnis | 289 |
| f) Konsequenzen und Kriterien für die Abwägung der Finanzverantwortung im Sozialversicherungsrecht | 289 |
| aa) Aufgaben und Grenzen des Sozialstaats | 289 |
| bb) Eigenverantwortlichkeit als Indikator für finanzielle Verantwortlichkeit | 292 |
| cc) Umfang der Sozialversicherung und Übermaßverbot | 293 |
| (1) Umfang | 294 |
| (2) Höhe der Leistungen | 295 |
| dd) Zwischenergebnis | 296 |
| g) Schlußfolgerung | 297 |
| 4. Ergebnis | 297 |
| V. Zusammenfassung | 297 |
| B. Die Finanzverantwortung für die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit | 298 |
| I. Spezifische Struktur des Gesamtrisikos Arbeitslosigkeit | 299 |
| 1. Zuordnung der belasteten Personen zum Risiko | 299 |
| a) Beitragspflicht | 299 |
| b) Umlagen | 300 |
| 2. Überprüfung der Struktur des Risikos | 301 |
| a) Ursachen der Arbeitslosigkeit | 301 |
| b) Allgemeine Aspekte staatlicher Verantwortung | 303 |
| aa) Entschädigungsgedanke aus Art. 12 Abs. 1 GG | 303 |
| bb) Entschädigungsaspekte im einfachen Recht | 305 |
| cc) Weitere risikobezogene Gesichtspunkte | 306 |

| | |
|--|-----|
| 3. Zusammenfassung und allgemeine Bewertung der Verantwortungsbeziehungen | 306 |
| II. Differenzierung von Aufgaben nach Verantwortlichkeitsgehalt der Gruppe ... | 308 |
| 1. Personen- und risikofremde Lasten | 309 |
| 2. Beispiele anderer Sozialversicherungsrisiken sowie Verhältnis zu anderen Sozialleistungsträgern | 313 |
| a) Gesetzliche Rentenversicherung | 313 |
| b) Träger der Sozialhilfe | 314 |
| c) Besondere Arbeitslosigkeitsrisiken | 315 |
| 3. Entgeltersatzleistungen | 316 |
| a) Allgemein | 317 |
| aa) Unmittelbare Interessenbeziehung und Konnexität | 318 |
| bb) Wirksamkeit der Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ... | 319 |
| cc) Ergebnis | 320 |
| b) Sonderfälle Kurzarbeitergeld, Unterhaltsgeld | 320 |
| aa) Kurzarbeitergeld | 320 |
| bb) Unterhaltsgeld und Überbrückungsgeld | 321 |
| cc) Konsequenzen | 322 |
| c) Zuschüsse im Bereich der Entgeltersatzleistungen | 323 |
| aa) Fürsorgeersparnis | 323 |
| bb) Allgemeiner Zuschuß wegen Umverteilung | 324 |
| cc) Entschädigende Arbeitsmarktverantwortlichkeit | 324 |
| dd) Schlußfolgerung | 325 |
| d) Folge für Leistungsniveau | 325 |
| e) Zusammenfassung und Ergebnis | 326 |
| 4. Arbeitsförderung | 327 |
| a) Unterschiede zu reinen Entgeltersatzleistungen | 327 |
| aa) Fehlende alleinige direkte Gruppennützigkeit als besonderes Interesse | 327 |
| bb) Ermessensabhängigkeit und fehlende Bemessung nach Beiträgen .. | 329 |
| b) Sonstiger herausgehobener Verantwortlichkeitsbezug | 330 |
| aa) Entwicklung im einfachen Recht | 330 |
| bb) Indirekte Gruppennützigkeit als sachliche Zuordnung durch Interesse am Arbeitsmarkt | 332 |
| (1) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Kritik ... | 332 |
| (2) Zusammenfassung der Kritik | 334 |
| (3) Eigene Bewertung der Interessenlage hinsichtlich der „Gesunderhaltung des Arbeitsmarktes“ | 334 |
| cc) Ergebnis | 338 |

| | |
|--|-----|
| c) Arbeitsförderung – Prävention als Ersparnis von Entgeltersatzleistungen | 338 |
| aa) Gesetzgeberische Zielsetzung | 339 |
| bb) Mischansatz in den einzelnen Regelungen | 340 |
| cc) Effektivität der aktiven Arbeitsförderung hinsichtlich der Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld | 341 |
| dd) Einzelne Förderungen | 342 |
| (1) Förderung der Berufsausbildung, Förderung der beruflichen Weiterbildung | 343 |
| (2) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen | 344 |
| d) Zusammenfassung | 345 |
| 5. Arbeitsvermittlung und -beratung, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Verwaltungskosten | 345 |
| a) Arbeitsvermittlung und -beratung | 345 |
| b) Arbeitsmarkt- und Berufsforschung | 346 |
| c) Verwaltungskosten | 347 |
| 6. Ergebnis | 347 |
| III. Zusammenfassung und Schlußfolgerung | 348 |
| 1. Verantwortlichkeit für die Finanzierung | 348 |
| 2. Erheblichkeit der Belastung | 348 |

5. Teil

| | |
|---|-----|
| Alternative Wege der Finanzierung | 350 |
| A. Belastung anderer oder zusätzlicher Gruppen | 350 |
| I. Voraussetzungen einzelner Alternativen und Wettbewerbsrelevanz der bisherigen Regelung | 350 |
| 1. Arbeitsmarktabgabe der Beamten und Selbständigen | 350 |
| 2. Sozialpartner | 352 |
| 3. Maschinensteuer oder Wertschöpfungsabgabe | 353 |
| II. Ergebnis | 354 |
| B. Konsequenzen und Optionen einer Steuerfinanzierung | 355 |
| I. Allgemeine Wirkungen einer Steuerfinanzierung | 355 |
| 1. Allokationswirkung | 355 |
| 2. Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung als Anreiz | 356 |

| | |
|---|-----|
| Inhaltsverzeichnis | 21 |
| 3. Finanzpolitische Gefahren | 358 |
| 4. Wettbewerbsverzerrung | 360 |
| II. Gestaltungsoptionen für eine Steuerfinanzierung | 362 |
| 1. Organisation und Selbstverwaltung | 362 |
| 2. Sondersteuer oder allgemeine Haushaltsmittel | 364 |
| III. Ergebnis | 365 |
| C. Zusammenfassung | 366 |

6. Teil

| | |
|--|-----|
| Thesen zur Finanzierung von Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit | 367 |
| Literaturverzeichnis | 371 |
| Sachwortverzeichnis | 396 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|---|
| a.A. | anderer Ansicht |
| a. a. O. | am angegebenen Ort |
| a.E. | am Ende |
| a.F. | alte Fassung |
| abgedr. | abgedruckt |
| ABl. EG | Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften |
| ABM | Arbeitsbeschaffungsmaßnahme/n |
| Abs. | Absatz |
| AFG | Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 |
| AFRG | Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz) vom 24. März 1997 |
| ANBA | Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit |
| Anm. | Anmerkung |
| AöR | Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift) |
| ArbZG | Arbeitszeitgesetz vom 6. Juni 1994 |
| Art. | Artikel |
| AuB | Arbeit und Beruf (Zeitschrift) |
| Aufl. | Auflage |
| AuR | Arbeit und Recht (Zeitschrift) |
| AVAVG | Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juni 1927 / 3. April 1957 |
| BArBl. | Bundesarbeitsblatt |
| BayVBl. | Bayerische Verwaltungsblätter |
| BB | Betriebs-Berater (Zeitschrift) |
| Bd. | Band |
| bearb. | bearbeitet |
| Bearb. | Bearbeiter |
| BeitrAB | Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung |
| BetrAV | Betriebliche Altersversorgung (Zeitschrift) |
| BetrAVG | Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung vom 19. Dezember 1974 |
| BetrVG | Betriebsverfassungsgesetz vom 15. Januar 1972 |
| BfA | Bundesversicherungsanstalt für Angestellte |
| BFH | Bundesfinanzhof |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896 |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |

| | |
|------------|--|
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BochKomm | Bochumer Kommentar |
| BRRG | Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechts-rahmengesetz) vom 3. Januar 1997 |
| BSG | Bundessozialgericht |
| BSHG | Bundessozialhilfegesetz vom 23. März 1994 |
| BSP | Bruttosozialprodukt |
| BT-Drucks. | Drucksache des Deutschen Bundestages |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGG | Bundesverfassungsgerichtsgesetz vom 11. August 1993 |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| bzw. | beziehungsweise |
| CDU | Christlich-Demokratische Union |
| CEEP | European Center for Public Enterprises – ECPE |
| d. | die / der / des |
| d. h. | das heißt |
| DAngVers | Die Angestelltenversicherung (Zeitschrift) |
| DB | Der Betrieb (Zeitschrift) |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| ders. | derselbe |
| DGB | Deutscher Gewerkschaftsbund |
| dies. | dieselbe |
| Diss. | Dissertation |
| DJT | Deutscher Juristentag |
| DM | Deutsche Mark |
| DÖV | Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift) |
| DRV | Deutsche Rentenversicherung (Zeitschrift) |
| DStR | Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift) |
| DStZ / A | Deutsche Steuer-Zeitung / Ausgabe A (Zeitschrift) |
| DtZ | Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift |
| DVBl. | Deutsche Verwaltungsblätter (Zeitschrift) |
| DVfVW | Deutscher Verein für Versicherungswissenschaft |
| E | Entscheidungssammlung |
| EAS | Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (Loseblatt) |
| EEA | Einheitliche Europäische Akte vom 17./28. Februar 1986 |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGB | Europäischer Gewerkschaftsbund – European Trade Union Confederation – (s. auch ETUC) |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 7. Februar 1992 |
| endg. | endgültig |
| ESC | Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| EStG | Einkommenssteuergesetz vom 7. September 1995 |

| | |
|-------------|--|
| etc. | et cetera |
| ETUC | European Trade Union Confederation – Europäischer Gewerkschaftsbund (s. auch EGB) |
| EuGH | Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften |
| EuGRZ | Europäische Grundrechte-Zeitschrift |
| EuroAS | Informationsdienst Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (Zeitschrift) |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| e.V. | eingetragener Verein |
| EvStL | Evangelisches Staatslexikon |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| EWGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 |
| EzA | Entscheidungssammlung zum Arbeitsrecht |
| f. | folgende |
| ff. | fortfolgende |
| FG | Festgabe |
| Fn. | Fußnote |
| FS | Festschrift |
| GG | Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 |
| GewArch | Gewerbearchiv (Zeitschrift) |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GMH | Gewerkschaftliche Monatshefte (Zeitschrift) |
| GS | Gedächtnisschrift |
| HdSW | Handbuch der Sozialwissenschaften |
| Hrsg. | Herausgeber |
| hrsg. | herausgegeben |
| Hs. | Halbsatz |
| i.H.v. | in Höhe von |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| IAB | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit |
| IFO | Institut für Wirtschaftsforschung, München |
| JbÖR. n. F. | Jahrbuch des Öffentlichen Rechts (neue Fassung) |
| JURA | Juristische Ausbildung (Zeitschrift) |
| JZ | Juristenzeitung (Zeitschrift) |
| Kap. | Kapitel |
| KGG | Kindergeldgesetz |
| KJ | Kritische Justiz (Zeitschrift) |
| KMU | Klein- und mittelständische Unternehmen |
| KOM (DOK) | Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaften |
| KritV | Kritische Vierteljahresschrift (Zeitschrift) |
| KSchG | Kündigungsschutzgesetz vom 25. August 1969 |
| m.E. | meines Erachtens |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen |

| | |
|---------|--|
| MDR | Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift) |
| MittAB | Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung |
| Mio. | Million(en) |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| n.F. | neue Fassung |
| NDV | Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (Zeitschrift) |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| Nr. | Nummer |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NZA | Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht |
| NZS | Neue Zeitschrift für Sozialrecht |
| OECD | Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit |
| RdA | Recht der Arbeit (Zeitschrift) |
| Rdnr. | Randnummer |
| RGBI. | Reichsgesetzblatt |
| RiA | Recht im Amt (Zeitschrift) |
| RL | Richtlinie |
| RM | Reichsmark |
| Rs. | Rechtssache |
| Rspr. | Rechtsprechung |
| RV | Die Rentenversicherung (Zeitschrift) |
| RVO | Reichsversicherungsordnung vom 15. Dezember 1924 |
| S. | Seite |
| s. | siehe |
| SDSRV | Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes |
| SED | Sozialistische Einheitspartei Deutschlands |
| SF | Sozialer Fortschritt (Zeitschrift) |
| SGB AT | Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil (1. Buch) |
| SGB I | Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil (1. Buch) |
| SGB III | Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung (3. Buch) |
| SGB IV | Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (4. Buch) |
| SGB V | Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung (5. Buch) |
| SGB VI | Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung (6. Buch) |
| SGB X | Sozialgesetzbuch – Verwaltungsverfahren (10. Buch) |
| SGb. | Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift) |
| Slg. | Sammlung |
| sog. | sogenannt/e/r |
| SozR | Sozialrecht, Rechtsprechung und Schrifttum, bearbeitet von den Richtern des Bundessozialgerichts (Entscheidungssammlung) |
| SozSich | Soziale Sicherheit (Zeitschrift) |
| SozVers | Die Sozialversicherung (Zeitschrift) |

| | |
|-----------|--|
| Sp. | Spalte |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| Stbg | Die Steuerberatung (Zeitschrift) |
| Sten.Ber. | Stenographischer Bericht |
| StuW | Steuern und Wirtschaft (Zeitschrift) |
| StWG | Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 |
| TVG | Tarifvertragsgesetz vom 25. August 1969 |
| u. | und |
| u. a. | unter anderem; und andere |
| u.U. | unter Umständen |
| UNICE | Union der Industrien der Gemeinschaft – Union des confederations de l'industrie et des employers d'Europe, Union of Industries of the European Community |
| UR | Umsatzsteuer-Rundschau (Zeitschrift) |
| USA | Vereinigte Staaten von Amerika |
| V. | Vertrag |
| v. | vom |
| VAG | Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz) vom 17. Dezember 1992 |
| VDR | Verband Deutscher Rentenversicherungsträger |
| Verf. | Verfasserin |
| VerfDDR | Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 |
| VersR | Versicherungsrecht (Zeitschrift) |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv (Zeitschrift) |
| vgl. | vergleiche |
| VO | Verordnung |
| Vor. | Vorbemerkungen |
| VSSR | Vierteljahresschrift für Sozialrecht (Zeitschrift) |
| VVDStRL | Schriftenreihe „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ |
| VVG | Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz) vom 30. Mai 1908 |
| Wist | Wirtschaftswissenschaftliches Studium (Zeitschrift) |
| WISU | Wirtschaftsstudium (Zeitschrift) |
| WP | Wahlperiode |
| WRV | Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 |
| WSI-Mitt. | Mitteilungen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) – (Zeitschrift) |
| z. B. | zum Beispiel |
| z.T. | zum Teil |
| z.Zt. | zur Zeit |
| ZBR | Zeitschrift für Beamtenrecht |

| | |
|------------|---|
| ZfA | Zeitschrift für Arbeitsrecht |
| ZfS | Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung (Zeitschrift) |
| ZfSH / SGB | Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch |
| ZfW | Zeitschrift für Wirtschaftspolitik |
| ZG | Zeitschrift für Gesetzgebung |
| ZIAS | Zeitschrift für internationales und ausländisches Arbeits- und Sozialrecht |
| zit. | zitiert |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik |
| ZSR | Zeitschrift für Sozialreform |
| ZVersWiss | Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft |

Einleitung

„Hic sunt leones“ – dieser Ausspruch zu den nichtsteuerlichen Abgaben¹ mit Blick auf die Sonderabgaben läßt sich auf die Beitragsfinanzierung der Arbeitslosenversicherung aus zweifachem Grund anwenden: Die grundlegenden Voraussetzungen für ein beitragsfinanziertes soziales Sicherungssystem sind zum einen ein gering erschlossenes Gebiet, ähnlich wie eine verfassungsrechtliche Würdigung der Sonderabgaben lange Zeit vernachlässigt worden war. Zum zweiten bestehen auch enge inhaltliche Parallelen, da die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung als ebenfalls nichtsteuerliche Abgaben direkte Nachbarn der Sonderabgaben sind.

Die verfassungsrechtliche Thematik greift die ordnungs- und rechtspolitische Diskussion über die versicherungsfremden Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit wie auch der anderen Zweige der Sozialversicherung² auf. Die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit sind derzeit größtenteils beitragsfinanziert³. Ausnahmen bilden die Umlagen für Wintergeld und Insolvenzgeld⁴, bestimmte Aufgaben wie die Arbeitslosenhilfe⁵ und die Defizithaftung durch einen Bundeszuschuß⁶. Mit Blick

¹ Isensee, in: Hansmeyer (Hrsg.), S. 435 (436 f.): „In der Tat bilden die nichtsteuerlichen Abgaben einen weißen Fleck auf der juristischen Karte der Finanzverfassung. Es gibt auch gute Gründe, es den alten Kartographen nachzutun und in die weiße Fläche zu schreiben: ‚Hic sunt leones‘. Die Zone der nichtsteuerlichen Abgaben ist für den Fiskus und den Parafiskus verfassungsrechtlich gefährliches Gelände.“

² Jüngstes Beispiel der Befassung mit dem Thema ist die Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 29. Januar 1998, B 12 KR 35/95 R, zur Erhöhung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung im Zusammenhang mit versicherungsfremden Leistungen (s. Bericht, SGB. 1998, S. 217; Handelsblatt Nr. 21 v. 30./31. Januar 1998). Im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung gibt es in der gesetzlichen Rentenversicherung reguläre Zuschußleistungen. Seit der Rentenreform 1992 beträgt der Bundeszuschuß etwa 20 % der Ausgaben und soll weiter erhöht werden.

³ Vgl. §§ 340 ff. SGB III. Die Einnahmen aus Beiträgen betragen 85.792,8 Mio. DM im Haushaltsjahr 1997 bei Ausgaben von 102.723,2 Mio. DM (Quelle: Bundesanstalt für Arbeit).

⁴ Wintergeld gemäß §§ 354 ff. SGB III und Insolvenzgeld gemäß §§ 358 ff. SGB III, das am 1. Januar 1999 das Konkursausfallgeld ablöst. Bis dahin gelten §§ 141 a ff. AFG (Konkursausfallgeld) weiter.

⁵ Gemäß § 363 Abs. 1 SGB III trägt der Bund die Ausgaben der Arbeitnehmerhilfe, der Arbeitslosenhilfe und für weitere der Bundesanstalt für Arbeit durch die Bundesregierung auf Grund des SGB III zur Durchführung übertragene Aufgaben.

⁶ Der Bundeszuschuß wird geleistet, sofern darlehensweise gewährte Liquiditätshilfen des Bundes weder aus den Einnahmen noch der Rücklage zurückgezahlt werden können. Die neuen Bestimmungen der §§ 364 f. SGB III entsprechen dabei im wesentlichen den bisherigen §§ 187, 188 AFG.

auf die Beitragspflicht ist immer wieder diskutiert worden, welche Aufgaben ihrer Natur nach von der Arbeitslosenversicherung zu erfüllen sind⁷. Seit der Einführung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung und Aufgaben durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25. Juni 1969⁸ ist die Frage der Fremdlasten in der Arbeitslosenversicherung ein Dauerthema⁹, das immer wieder zum Gegenstand tagespolitischer Erörterungen erhoben wird: So wurde der Problematik Anfang der siebziger Jahre bei der Berichterstattung der Bundesregierung zur Frage der Finanzierungsweise der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik im AFG besondere Aufmerksamkeit geschenkt¹⁰. Daran schlossen sich weitere Wellen in der Auseinandersetzung um die in diesem Bericht diskutierte Alternative einer Arbeitsmarkt-abgabe¹¹ an. Anlaß bot meistens eine akute Finanzierungskrise der Bundesanstalt für Arbeit¹².

Erneut in den Brennpunkt rückte die Frage nach den versicherungsfremden Lasten in der Arbeitslosen- und Sozialversicherung im Zuge der besonderen Belastungen infolge der Wiedervereinigung Deutschlands¹³. Auch im Rahmen der gegenwärtigen allgemeinen, ausgabenorientierten Diskussion hinsichtlich der Weiterentwicklung bzw. eines „Umbaus“ des Sozialstaates spielt die Ausgrenzung versicherungsfremder Aufgaben der Sozialversicherung eine erhebliche Rolle¹⁴. Das finanzielle Gewicht der sozialversicherungsfremden Aufgaben wird für das Jahr 1994 bei allen Zweigen der Sozialversicherung auf insgesamt 138 Milliarden DM, davon 40,7 Mrd. DM¹⁵ bei der Bundesanstalt für Arbeit, geschätzt. Insgesamt hat

⁷ Z. B. Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, 1994, S. 41 ff., 265 ff.

⁸ Vgl. Bosch, in: Bieback (Hrsg.), S. 320 (330).

⁹ Erste Diskussionen fanden schon bei den Beratungen zum AFG statt; vgl. auch Bericht zu BT-Drucks. V/4110, S. 4.

Frühe Beiträge zur Versicherungsfremdheit z. B. Orsinger, DAngVers 1964, S. 41 ff.; Musa, BB 1964, S. 1125 ff.; Hockerts, S. 155, zum eklatanten Mißbrauch des Vermögens der Reichsanstalt für Arbeit während der NS-Zeit.

¹⁰ Bericht der Bundesregierung nach § 239 AFG a.F. (Arbeitsförderungsbericht), BT-Drucks. 7/403, S. 52 ff.

¹¹ BT-Drucks. 7/403, S. 56 ff.

¹² Z. B. Bosch, WSI-Mitt. 1981, S. 667 ff.

¹³ In den neuen Bundesländern standen im Haushaltsjahr 1997 Ausgaben von 38.622,3 Mio. DM Beitragseinnahmen in Höhe von nur 3.637,6 Mio. DM gegenüber (Quelle: Bundesanstalt für Arbeit).

Der West-Ost-Transfer lag 1995 bei 39,8 Mrd. DM, 1994 bei 40,1 Mrd. DM (Hansen, Arbeitgeber 1997, S. 313), in den Jahren 1992 und 1993 bei der gesetzlichen Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit bei 52 Mrd. DM; s. Bäcker, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1995 B-25 – 26/95, S. 13 (15); Isensee, SDSRV (35) 1992, S. 7 (34 f.).

Der gesamte West-Ost-Transfer ist von 139 Mrd. DM (1993) auf geschätzte 189 Mrd. DM (1998) angewachsen (Quelle: Sozialpolitische Umschau Nr. 317 v. 13. Juli 1998).

¹⁴ Der Anteil der Beiträge an der Finanzierung des Sozialbudgets ist von 1970 (57,1 %) in den neunziger Jahren auf 65 – 66 % gestiegen bei einer Sozialleistungsquote von 34,1 % im Jahre 1995 (Hansen, Arbeitgeber 1997, S. 313, 315).

¹⁵ Neuere Zahlen sind nicht verfügbar. Angaben nach Hofmann, DAngVers 1998, S. 189 (198), ausgehend von Zahlen des VDR für das Jahr 1994. Beträge von 133 Milliarden DM,

sich die Diskussion in der Öffentlichkeit auf konkrete und akute Einzelaspekte begrenzt. Im wesentlichen kreisen die Auseinandersetzungen um die mögliche Belastung zusätzlicher Gruppen wie Beamter und Selbständiger¹⁶. Die Alternative einer Steuerfinanzierung wird meist erst an zweiter Stelle genannt¹⁷. Neben abgabenpolitischen Hemmnissen sind die Schwierigkeiten der Absonderung der versicherungsfremden von den versicherungsmäßigen Aufgaben ausschlaggebend für die bisherige Fruchtlosigkeit der Diskussion. Die Ablösung des AFG zum 1. Januar 1998 durch die Einordnung des Arbeitsförderungsrechts in das Sozialgesetzbuch als SGB III hat daran nichts geändert, da keine strukturellen Änderungen hinsichtlich der Finanzierungsweise vorgenommen wurden.

In der gesetzgeberischen Praxis folgt die Wahl der Finanzierungsweise einer Aufgabe in der Regel keiner Systematik, sondern richtet sich nach der Haushaltslage des Bundes, wie das Beispiel des wechselhaften Schicksals der Anschlußarbeitslosenhilfe¹⁸ deutlich belegt. Dies trifft auch für die Verschiebungen zwi-

davon 29,5 Mrd. DM bei der Bundesanstalt für Arbeit annehmend: Informationsdienst der deutschen Wirtschaft – iwd Nr. 12 v. 20. März 1997, S. 7. Der Anteil wird auf 30,5 Mrd. DM für 1994 (Informationsdienst der deutschen Wirtschaft – iwd, Nr. 13 v. 28. März 1996, S. 4) geschätzt.

Insgesamt dazu: auf etwa die Hälfte schätzend, d. h. 50 Mrd. DM im Jahre 1995, Schmähl, DRV 1995, S. 601 (603); Seffen, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1995 B 25 – 26, S. 26 (28); für 1993 insgesamt DM 112,3 Mrd. DM, für die Bundesanstalt für Arbeit DM 27,5 Mrd. Von 41,1 % an den Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für das Jahr 1989 ohne Verwaltungskostenanteil ausgehend, Institut für „Finanzen und Steuern“, Finanzprobleme der Arbeitslosenversicherung, S. 59.

¹⁶ Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, BT-Drucks. 7/5356, S. 2: „Der Ausschuss ist einmütig der Auffassung, daß es für die Finanzierung der Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit zur Zeit bei der geltenden Beitragslösung bleiben muß. Die anderen im Bericht dargestellten Finanzierungsmodelle, insbesondere die *Arbeitsmarktabgabe*, sollten allerdings zu *gegebener Zeit* erörtert werden.“ [Hervorhebungen der Verf.].

Eine der letzten ausgedehnten Diskussionswellen fand 1993 statt; SPD-Vorschlag zur Einführung einer Arbeitsmarktabgabe zum 1. Juli 1993, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 39 v. 17. Januar 1993, S. 17; Stellungnahme des DGB in Handelsblatt Nr. 3 v. 6. Januar 1993, S. 4; Schmähl, in: Handelsblatt Nr. 24 v. 4. Februar 1993, S. 2; Die ZEIT Nr. 6 v. 5. Februar 1993, S. 23; Schaft, Wirtschaftsdienst 1993/II, S. 56.

¹⁷ Für die gesetzliche Rentenversicherung ist eine Finanzierung durch eine einprozentige Mehrwertsteuererhöhung lange diskutiert und mittlerweile zum 1. April 1998 von 15 % auf 16 % beschlossen worden.

¹⁸ Die Arbeitslosenhilfe, soweit sie im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld gewährt wird, wurde lange Zeit aus Beitragsmitteln finanziert, bevor diese bedürftigkeitsabhängige Leistung der Steuerfinanzierung unterstellt wurde. BT-Drucks. V/2291, S. 100, Bericht zu § 234 AFG a.F., gibt als Grund zur Übernahme der Regelung vom 23. Dezember 1966 (befristet bis 31. Dezember 1975, beibehalten bis 1981) unumwunden die Haushaltslage an; vgl. Institut für „Finanzen und Steuern“, Finanzprobleme der Arbeitslosenversicherung, S. 37.

Deutschlehrgänge für Aussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge wurden bis 1987 vom Bundeshaushalt, danach von der Bundesanstalt für Arbeit finanziert (1989: DM 2,1 Mrd. DM, Quelle: Institut für „Finanzen und Steuern“, Finanzprobleme der Arbeitslosenversicherung, S. 46).