

Nachtragshaushalt 2012 Konsolidierungssignal fehlt

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 (Nachtragshaushaltsgesetz 2012), BT-Drucksache 17/9040

5. Juni 2012

Zusammenfassung

Mit dem Nachtragshaushalt 2012 – wie er im Entwurf des Gesetzes vorgesehen ist – würde die Regierungskoalition die Chance zu einem weiteren Konsolidierungssignal vergeben. Dies wäre aber allein schon aufgrund der verbesserten Wachstumsprognosen für dieses Jahr möglich und auch dringend nötig. Der vorgelegte Nachtragshaushalt vollzieht hingegen lediglich veränderte Ausgaben und Einnahmen in buchhalterischer Weise nach. Finanzielle Strukturverbesserungen sind damit nicht verbunden.

Der Nachtragshaushalt ändert insbesondere nichts an der bisherigen Politik, sich zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung in Milliardenhöhe bei den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung zu bedienen. Den geringeren Einnahmen des Bundes in Folge entfallender Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Höhe von rund 678 Mio. € steht entweder wie beim Eingliederungsbeitrag selbst eine sogar doppelte Entlastung des Bundes gegenüber oder aber überhaupt keine Entlastung der BA, weil nur deshalb kein Darlehen zurückzahlen ist, weil ein solches im vergangenen Jahr von der BA beim Bund nicht mehr aufgenommen werden musste.

Von einer nachhaltigen Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, die auch eine Vorsorge für konjunkturelle Abschwünge ermöglichen würde, kann angesichts der massiven Belastung der Beitragszahler mit gesamtge-

sellschaftlichen und deshalb versicherungsfremden Ausgaben heute keine Rede sein. Die Arbeitslosenversicherung müsste aktuell nach den beiden besten Jahren am Arbeitsmarkt innerhalb der letzten beiden Dekaden bereits wieder eine gute Rücklage für einen konjunkturellen Einbruch aufgebaut haben. Stattdessen wäre im letzten Jahr sogar noch ein Defizit entstanden, wenn nicht eine Sonderzahlung des Bundes nach einem rechtskräftigen letztinstanzlichen Urteil eingetroffen wäre, das sich die BA leider gegen den Bund erstreiten musste.

Im Einzelnen

Am Konsolidierungskurs festhalten

Dem Nachtragshaushalt fehlt ein sinnvolles Konsolidierungssignal. Die Bundesregierung nutzt die verbesserten Wachstumsprognosen für dieses Jahr nur ungenügend, um auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt einen entscheidenden Schritt voranzukommen. Dies ist insbesondere angesichts sprudelnder Steuereinnahmen und einer stark verbesserten Beschäftigungssituation, welche die Finanzlage der sozialen Sicherungssysteme entlastet, enttäuschend.

Durch den Nachtragshaushalt steigt die Nettokreditaufnahme um 8,7 Mrd. € an. Dies entspricht der 1. und 2. Tranche für den Europäischen Stabilitäts-Mechanismus (ESM), zu deren vorgezogener Einzahlung sich die Bundesregierung auf dem EU-Gipfel am 2. März verpflichtet hat.



Die Finanzierung der ESM-Einlage durch zusätzliche Schuldenaufnahme verändert die „Vermögensposition“ des Bundes nicht. Auch stehen den Zinsaufwendungen Chancen auf Einnahmen aus Gewährleistungen und Zinsen bei der Vergabe von ESM-Hilfen gegenüber.

Trotz des Anstiegs der Nettokreditaufnahme um 8,7 Mrd. € von 26,1 auf 34,8 Mrd. € bleibt die Nettokreditaufnahme damit unterhalb der nach der Schuldenbremse für 2012 zulässigen Nettokreditaufnahme in Höhe von 50,6 Mrd. €.

Auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Bundeshaushalt bringt diese Finanzierung keinen Fortschritt. Die Bundesregierung bekennt sich zwar zu Recht zu einem Konsolidierungskurs, nutzt aber nicht wirklich nachhaltig und glaubhaft die vorhandenen Spielräume. Dies wäre aber erforderlich, um das Vertrauen der Finanzmärkte in Deutschlands Top-Bonität zu erhalten.

Keine Strukturverbesserungen

Der Nachtragshaushalt vollzieht lediglich die eingetretenen Veränderungen nach, so beim verminderten Bundesbankgewinn, den höheren Steuereinnahmen oder den gesunkenen Zinsausgaben. Daher übersteigt die Zunahme der Neuverschuldung die Zunahme des Haushaltsvolumens um 2,2 Mrd. €. Hier schlagen sich geringere Ausgaben wie geringere Einnahmen nieder. Zu den geringeren Einnahmen führen u. a. die Reduzierung des Eingliederungsbeitrags der BA um 177,947 Mio. € und die Tatsache, dass die BA im vergangenen Jahr kein Darlehen beim Bund aufnehmen musste, weil sie in einem Rechtsstreit letztinstanzlich obsiegte und vom Bund eine Rückzahlung rechtswidrig in den Bundeshaushalt umgeleiteter Beitragsmittel erhielt. Genau deshalb entfällt die erste Tranche der Darlehensrückzahlung i. H. v. 500 Mio. € (Einzelplan 11, Kap. 1112).

In strukturelle Ausgabenblöcke greift der Nachtragshaushalt nicht ein. Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft vom März 2012 sind große Teile der im Jahr 2010 vereinbarten Konsolidierungs-

maßnahmen bislang nicht rechtsverbindlich umgesetzt worden. Gerade im Ausgabenbereich für 2012 bestehen noch nicht realisierte Maßnahmen mit einem Volumen von 3,3 Mrd. € im Verwaltungsbereich und von 2,3 Mrd. € bei der Neujustierung von Sozialgesetzen (Ersatz Pflicht- durch Ermessensleistungen, Effizienzverbesserungen bei der Arbeitsvermittlung im SGB II-Bereich).

Haushalt der BA nach wie vor massiv durch gesamtgesellschaftliche Aufgaben belastet

Im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) ändert der vorliegende Nachtragshaushalt nichts an dem bisherigen Kurs der Bundesregierung, sich zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung in Milliardenhöhe bei den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung zu bedienen. Dass der Bundeshaushalt im Jahr 2012 keinen Zufluss aus der Darlehensrückzahlung durch die BA erhält und die Zuflüsse aus dem Eingliederungsbeitrag im Jahr 2012 um rd. 178 Mio. € geringer ausfallen als ursprünglich veranschlagt, sind nur rechnerische Anpassungen der grundsätzlich auf Verschiebung finanzieller Belastungen vom Bund auf die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung ausgerichteten Politik.

Der stetige Rückgang der Arbeitslosigkeit sowie die kräftige Zunahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung haben in den letzten Jahren zu einer Verbesserung der Finanzlage der BA geführt. Ohne die einmalige Erstattung der von der BA gezahlten Rentenversicherungsbeiträge für Menschen in Werkstätten i. H. v. ca. 470 Mio. €, der sich die Bundesregierung trotz rechtskräftigen letztinstanzlichen Urteils zunächst mit einer rückwirkenden Gesetzesänderung zu entziehen versuchte, wäre im BA-Haushalt für 2011 aber dennoch ein Defizit entstanden. Grund hierfür ist, dass die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung anhaltend mit versicherungsfremden, gesamtgesellschaftlichen Aufgaben überfrachtet ist und die Gemeinschaft der Beitragszahler somit in die finanzielle Haftung für Aufgaben genommen wird, die eigentlich vom Steuerzahler zu tragen wären. Ein Beispiel hierfür



sind die zahlreichen ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen für Jugendliche, nicht zuletzt der Rechtsanspruch auf das Nachholen des Hauptschulabschlusses. Zuletzt hat nicht einmal die o. a. letztinstanzliche gerichtliche Niederlage den Bund davon abgehalten, die Finanzierungsverantwortung der eindeutig gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der rentenrechtlichen Absicherung behinderter Menschen in Werkstätten ab dem Jahr 2012 der BA und damit der Gemeinschaft der Beitragszahler zu übertragen. Durch derartige Maßnahmen verhindert der Bund, dass die BA im Wirtschaftsaufschwung die dringend notwendige Rücklage für den nächsten Abschwung bilden kann.

Der jüngste dauerhafte Griff in die Tasche der Beitragszahler steht in einer langen Tradition zweck- und nach Auffassung von BDA und DGB sogar teilweise verfassungswidriger Eingriffe der Politik in den Haushalt der Arbeitslosenversicherung, welche eine verlässliche und konjunkturzyklusübergreifende Finanzplanung immer wieder ad absurdum führt.

Dies gilt insbesondere für den Entzug von jährlich bis zu 8 Mrd. € Mehrwertsteuermittel, die der BA nur als durchlaufender Posten zur zusätzlichen Beitragssatzsenkung zugewiesen wurden. Bereits im Vermittlungsverfahren zu Hartz IV war beschlossen worden, diese Mittel der BA bis zum Jahr 2015 schrittweise bis zur Hälfte zu entziehen. Der Bund versprach seinerzeit einen Beitrag zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen zu leisten, schulterte diesen aber nicht selbst, sondern schob die Finanzierungslast vollständig an die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung weiter. Im Ergebnis wurden somit die Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung herangezogen, um die Finanzkraft der Kommunen zu stärken.

Nunmehr wurde mit dem Eckwertebeschluss vom 21. März 2012 sogar der **komplette Entzug der Mehrwertsteuermittel ab dem Jahr 2013** festgelegt. Nach der ursprünglichen Entscheidung des Gesetzgebers wurden die Mittel aus dem Mehrwertsteuerpunkt allein dazu genutzt, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um einen Prozent-

punkt zu senken, um damit die auf jeden Arbeitsplatz entfallenden gesetzlichen Lohnzusatzkosten zu senken. Über diese Mittel kann die BA demnach überhaupt nicht frei verfügen. Sie sind ein reiner Durchleitungsposten, der nicht zusätzlich für das operative Geschäft zu Verfügung steht, so dass sein nunmehr kompletter Entzug die Finanzstruktur der BA nachhaltig beschädigen wird.

Die von der Bundesregierung ebenfalls beschlossene Streichung des nach Überzeugung der BDA von Anfang an verfassungswidrigen **Eingliederungsbeitrags** ab 2013 ist zwar richtig, kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den vergangenen Jahren massiv Mittel der Beitragszahler in den Bundeshaushalt umgelenkt wurden: Über den Eingliederungsbeitrag und seinen Vorgänger, den Aussteuerungsbeitrag, hat die BA in den Jahren 2005 bis 2011 insgesamt rd. 29,5 Mrd. € Beitragsmittel an den Bundeshaushalt abgeführt, um in dieser Höhe die staatliche Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II zu finanzieren. Ohne diese Zweckentfremdung hätte die Arbeitslosenversicherung mit dem heutigen Beitragssatz i. H. v. 3,0 % selbst nach der schwersten Wirtschaftskrise in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg noch eine Krisenrücklage von fast 25 Mrd. € und wäre nachhaltig finanziert (29,5 Mrd. € abzgl. 5,2 Mrd. € Bundeszuschuss 2010).

Eine weitere zweckwidrige Umlenkung von Beitragsmitteln in den Bundeshaushalt zeigte sich in der Vereinnahmung der Überschüsse aus der rein arbeitgeberseitig finanzierten **Insolvenzgeldumlage** im Jahr 2010 in Höhe von ca. 1,1 Mrd. €. Diese wurden mit dem noch krisenverursachten Defizit der BA im Vorjahr verrechnet und minderten damit den für 2010 vorgesehenen Bundeszuschuss um diesen Betrag. Um sicherzustellen, dass der Insolvenzgeldüberschuss tatsächlich für den gesetzlich vorgesehenen Zweck der Insolvenzgeldzahlungen im Jahr 2011 verwendet werden kann und nicht nach Vereinnahmung für den Bundeshaushalt von den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung erneut aufgebracht werden muss, musste die BA abermals den Rechtsweg beschreiten. Das Verfahren ist noch anhängig.



Die BA wird in Folge von Eingriffen wie diesen kaum in der Lage sein, trotz sehr guter Konjunktur eine für wirtschaftliche Schwächephasen dringend notwendige angemessene Rücklage aufzubauen und so in ihren Möglichkeiten beschränkt, als arbeitsmarktpolitischer Stabilisator zu wirken. Dabei hat in der letzten Krise genau diese Kraft der BA zu der relativ guten Arbeitsmarktlage wesentlich beigetragen: Bis zum Jahr 2008 hatte die BA eine Rücklage von rd. 17 Mrd. € aufgebaut, die sie anschließend vollumfänglich zur Bewältigung der Krisenfolgen am Arbeitsmarkt eingebracht hat. Dadurch konnte sie einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass Deutschland den mit der Finanzkrise verbundenen stärksten Wirtschaftseinbruch seit dem Zweiten Weltkrieg besser überstanden hat als fast alle anderen Länder in Europa. Es ist ein Gebot wirtschaftlicher Vernunft und politischer Verantwortung, gerade in konjunkturell guten Zeiten Rücklagen zu schaffen, um für kommende Abschwünge gerüstet zu sein und im Krisenfall schnell reagieren zu können.

Die dauerhaft extrem optimistischen Annahmen der Bundesregierung zur weiteren Wirtschaftsentwicklung, an deren Eckwerte die mittelfristige Finanzplanung der BA gesetzlich gebunden ist, verdecken jedoch die schweren Risiken für die Finanzlage der BA. Angesichts der nach wie vor ungelösten Staatsschuldenkrise im Euroraum und den sich daraus ergebenden massiven Risiken für die deutsche Wirtschaft ist es geradezu absurd, für die kommenden Jahre anzunehmen, dass Konjunkturzyklen mit Auf und Abs beendet werden, es zu dauerhaftem realem Wachstum kommt und die Arbeitslosigkeit weiter kontinuierlich sinkt. Wie unsicher die langfristigen Prognosen der BA-Haushaltsentwicklung sind, zeigt die Modellrechnung unterschiedlicher Finanzszenarien der BA, die – je nach unterstellter Entwicklung der Arbeitslosenzahl – zwischen einer Rücklage von 9,5 Mrd. € und einem Defizit von mehr als 6 Mrd. € schwankt. Wenn die Bundesregierung gleichwohl bei ihrer Einschätzung bleibt, setzt sie sich politisch und moralisch in die Pflicht, auch bei kleineren

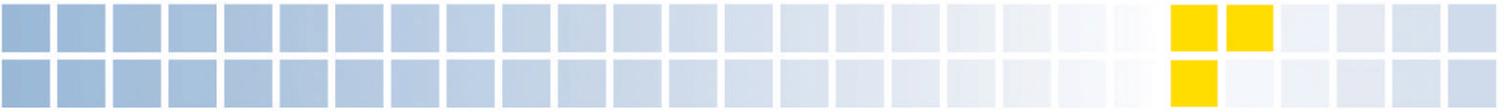
Konjunkturschwächen mit Bundesmitteln in die Defizithaftung einzutreten.

Realistischere Annahmen zur Wirtschaftsentwicklung hätten zudem weit weniger dramatische Folgen für den Haushalt der BA, wenn die Bundesregierung endlich **drängende Strukturreformen** bei den passiven Leistungen in Angriff nehmen würde. Hierzu hat die BDA seit langem Vorschläge wie die einheitliche Bezugsdauer von Arbeitslosengeld von max. 12 Monaten oder die 1:1-Anrechnung von Weiterbildungszeiten auf den Arbeitslosengeldbezug unterbreitet. Leider wurden von der Regierungskoalition solche strukturellen Reformen – zuletzt auch im Rahmen des letztjährigen Gesetzgebungsverfahrens zum „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ – von vornherein sogar kategorisch ausgeschlossen. Dabei bestehen gerade jetzt im wirtschaftlichen Aufschwung mit starkem Abbau der Arbeitslosigkeit und vielfachen Chancen am Arbeitsmarkt die besten Rahmenbedingungen für arbeitsmarktpolitisch sinnvolle und notwendige Anpassungen auch im Leistungsbereich.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt
T +49 30 2033-1400
arbeitsmarkt@arbeitgeber.de



Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Mio. Betrieben ein, die 20 Mio. Arbeitnehmer beschäftigen und die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 52 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.