

Dr. Wilhelm Adamy

Berlin, Juli 2010

Arbeitslosenversicherung braucht 2010 weniger Steuermittel – Sozialabbau durch Umschichtung von Bundesmitteln in 2011 verhindern

1. Beitragszahler leisten Sonderopfer zur Finanzierung der Krisenfolgen

Der Arbeitslosenversicherung kommt aktuell eine wichtige Stabilisierungsfunktion für Beschäftigung und Konjunktur zu. Die Arbeitsförderung hat (bisher) Schlimmeres auf dem Arbeitsmarkt verhindert. Die damit verbundenen Krisenlasten haben die Beitragszahler bisher vollständig aus eigener Kraft gestemmt. Sowohl das Defizit in 2009 wie im ersten Halbjahr 2009 konnten bisher aus Beitragsrücklagen voll gedeckt werden.

Wie kein anderer öffentlicher Haushalt hatte die Arbeitslosenversicherung in guten Zeiten mit einer Rücklage von 17 Mrd. € finanzielle Vorsorge für eine schlechtere Konjunktur getroffen. Sie hat diese nun bis zum Sommer 2010 nahe zu vollständig eingesetzt und damit weit über die originären Aufgaben der Arbeitslosenversicherung hinaus auch zur allgemeinen Stabilisierung des Arbeitsmarktes in der Krise eingesetzt. Diese eingebrachte Rücklage der Beitragszahler kommt einem Sonderbetrag der Versicherten zur Finanzierung der Krisenfolgen gleich.

Jetzt, wo die Rücklagen der Arbeitslosenversicherung weitgehend aufgebraucht sind, sind Steuermittel zur Finanzierung des Defizits dringend notwendig. Doch bisher will der Bund nur Steuermittel für das in diesem Jahr erwartete Defizit zur Verfügung stellen. Die Arbeitslosenversicherung und ihre Beitragszahler würden dann im kommenden Jahr mit den Krisenfolgen wieder allein gelassen und mit hohen Schulden bzw. neuerlichen Leistungskürzungen bestraft. Dabei muss der Bund in 2010 deutlich weniger an Steuermitteln zuschießen als er in seinem eigenen Haushalt bereits eingeplant hat. Die in 2010 nicht benötigten Bundesmittel sollten dringend für 2011 zur Verfügung gestellt werden. Zusätzliche Belastungen des Bundes sind damit nicht verbunden. Geschieht dies nicht, drohen im kommenden Jahr tiefe Ein-

schnitte in die Arbeitsförderung oder ein Schuldenturm der Arbeitslosenversicherung, aus dem es kaum ein Entrinnen gibt.

2. Defizit der Arbeitslosenversicherung in 2010 deutlich niedriger als erwartet

Mit der konjunkturellen Stabilisierung am Arbeitsmarkt in den letzten Monaten ist das Defizit der Arbeitslosenversicherung erfreulich niedriger ausgefallen als zunächst erwartet. In der ersten Jahreshälfte musste ein Finanzierungsdefizit von 1,5 Mrd. € verzeichnet werden. Voraussichtlich im August 2010 werden die Rücklagen vollständig aufgebraucht sein und nach 2005 erstmals wieder Zuschüsse des Bundes in Anspruch genommen werden müssen.

So hat sich die beitragspflichtige Beschäftigung zwischenzeitlich stabilisiert und mussten auf der Ausgabenseite die finanziellen Ressourcen bisher nicht in vollem Umfang beansprucht werden. Dies gilt insbesondere für das Arbeitslosengeld. Mehr als 1,7 Mrd. € mussten hier im ersten Halbjahr weniger eingesetzt werden als zunächst kalkuliert. Einschließlich der Beitragszahlungen an die anderen Sozialsysteme mussten hierfür in den ersten sechs Monaten diesen Jahres rd. 9,5 Mrd. € aufgewendet werden. Die Jahresaufwendungen für das Arbeitslosengeld werden voraussichtlich immer noch niedriger bleiben als in den Jahren 2001 bis 2006 als zwischen 23 Mrd. € und 29 Mrd. € hierfür aufgewendet werden mussten. Bei einigen Haushaltspositionen gibt es 2010 hingegen einen Mehrbedarf, der aber weitgehend durch Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen werden kann. Zur Finanzierung der konjunkturellen Kurzarbeit haben die Beitragszahler im ersten Halbjahr rd. 2,2 Mrd. € aufgewendet. Im zweiten Quartal gingen dabei die Ausgaben für konjunkturelles Kurzarbeitergeld deutlich zurück.

Per Saldo wurde zur Jahresmitte 2010 ein Finanzierungsdefizit von 4,1 Mrd. € erwartet, das nunmehr mit gut 1,4 Mrd. € um 2,6 Mrd. € niedriger ist als zunächst kalkuliert.

3. Arbeitslosenversicherung bleibt in roten Zahlen

Da die Beitragsrücklage weitgehend aufgezehrt und der Bund seinen Beitrag zur Finanzierung der Senkung des Arbeitslosenbeitrags von einem Prozentpunkt in Höhe von knapp 7 Mrd. € früher als in den Vorjahren bereits geleistet hat, wird die Arbeitslosenversicherung in den nächsten Monaten defizitär bleiben. Das Defizit wird aber deutlich niedriger ausfallen, als bei den Haushaltsaufstellungen befürchtet wurde.

Ursprünglich wurde von einem Defizit von gut 17,9 Mrd. € ausgegangen. Tatsächlich kann man heute davon ausgehen, dass es noch deutlich niedriger ausfallen wird als 2009, als ein Ausgabeüberhang von 14,8 Mrd. € verzeichnet werden musste.

In 2011 werden die Arbeitslosenbeiträge zwar von 2,8 Prozentpunkten auf 3,0 Prozentpunkte steigen, aber dies wird keinesfalls ausreichen, um in naher Zukunft wieder schwarze Zahlen schreiben zu können, wie zuletzt 2008. Auch in 2011 werden beispielsweise die Beitragseinnahmen voraussichtlich noch deutlich niedriger sein als in 2008 und die Ausgaben für das Arbeitslosengeld noch darüber liegen. Die Bundesbank betont beispielsweise, dass ein Beitragssatz von 2,8 % bzw. 3,0 % ab 2011 zu niedrig ist, um die Eigenfinanzierung der BA über den Konjunkturzyklus hinweg sicherzustellen.¹ Aus gewerkschaftlicher Sicht sind zusätzliche Steuermittel unverzichtbar.

4. Arbeitslosenversicherung leistet aktuell wichtigen Beitrag zur Schuldenreduzierung des Bundes

Für 2010 hatte die Bundesregierung einen finanziellen Rettungsschirm für die Arbeitslosenversicherung beschlossen. Einmalig sollte für 2010 das krisenbedingte Defizit aus Steuermitteln ausgeglichen werden. 16 Mrd. € wurden dafür in den Haushalt des Bundes eingestellt. Die günstigere Entwicklung der Arbeitslosenversicherung im bisherigen Jahresverlauf wird zu einem deutlich niedrigeren Zuschussbedarf des Bundes führen.

Unter Berücksichtigung der auch 2010 eingebrachten Rücklage der Beitragszahler wird nach heutiger Einschätzung voraussichtlich nur ein Bundeszuschuss von 8 – 9 Mrd. € benötigt. Bundesfinanzminister Schäuble wird so direkt um 7 – 8 Mrd. € entlastet, da er diese eingeplanten Steuermittel nicht der Arbeitslosenversicherung in diesem Jahr zur Verfügung stellen muss. Nur gut die Hälfte des eingeplanten Bundeszuschusses wird tatsächlich zum Haushaltsausgleich der Arbeitslosenversicherung benötigt. Der Beitrag der Arbeitslosenversicherung in 2010 zur Konsolidierung des Bundeshaushalts in 2010 ist beachtlich.

5. Kürzungspaket droht Arbeitsförderung zu strangulieren

Das von der Bundesregierung am 7.06.2010 beschlossene Kürzungspaket „die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken“ hat weitreichende Konsequenzen für die Arbeitsförderung. Um mittel- und langfristig Zuschüsse und Darlehen des Bundes zu verhindern, soll die Arbeitsförde-

¹ Deutsche Bundesbank – Monatsbericht Mai 2010, S. 86

rung massiv reduziert werden. Allein in der Arbeitslosenversicherung sollen bei den aktiven Hilfen 1,5 Mrd. € gekürzt werden, die sich bis 2014 bereits auf 10 Mrd. € addieren sollen. Hinzu sollen die Fördermittel im Hartz IV-System in diesem Vierjahreszeitraum um insgesamt 6 Mrd. € gekürzt werden. Beschönigend wird dies als „Neujustierung von Sozialgesetzen“ bezeichnet.

Die größten Eingriffe betreffen wieder einmal den Sozialbereich und hier die Arbeitsmarktpolitik in besonderer Weise. Verharmlosend wird dies damit umschrieben, so genannte Pflichtleistungen in Ermessensleistungen umzuwandeln. Rechtsansprüche für Arbeitslose sollen in freiwillige Leistungen umgewandelt und so das Niveau der Förderung deutlich reduziert werden.

Tabelle 1:

Geplante Einschnitte in die aktive Arbeitsförderung in Mrd. €

	2011	2012	2013	2014
• Kürzungen beim Bund	0,5	1,5	2,0	2,0
• Kürzungen bei der Arbeitslosenversicherung	1,5	2,5	3,0	3,0
Insgesamt	2,0	4,0	5,0	5,0

Quelle: Haushaltsplan der Bundesregierung

Werden diese Vorhaben tatsächlich umgesetzt, sind die Einschnitte massiv und es wird die arbeitsmarktpolitische Stabilisierung der Konjunktur schnell gefährdet. Die Fördermöglichkeiten – wie Geringqualifizierte mit besonders hohem Arbeitsmarktrisiko – würden sinken, Langzeitarbeitslosigkeit und Armut deutlich steigen.

Eine vollständige Umsetzung der Regierungspläne hätte allein für das beitragsfinanzierte System zur Konsequenz, dass das arbeitsmarktpolitische Fördervolumen in den nächsten drei Jahren um etwa ein Fünftel unter das Niveau des vergangenen Jahres sinken würde. Die Arbeitsförderung würde stranguliert, wenn sich der Bund tatsächlich aus der Verantwortung für die Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Krisenlasten stellen sollte.

6. Solidarische Finanzierung von Krisenlasten notwendig

Angesichts der auch in den kommenden Jahren sicher angespannten Finanzlage der Arbeitslosenversicherung sind auch in den kommenden Jahren Steuermittel notwendig, damit konjunkturbedingte Haushaltslöcher ausgeglichen werden können.

Um unerwartete konjunkturbedingte Ausgabeüberhänge kurzfristig auszugleichen, wurde die finanzielle Nachschusspflicht des Bundes bereits in der Weimarer Republik zu einem zentralen Eckpfeiler des Finanzsystems der Arbeitslosenversicherung. Auch in den kommenden Jahren müssen die besonderen arbeitsmarktpolitischen Lasten der aktuellen Krise – wie andere Fördermaßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen – auch aus Steuermitteln finanziert werden. Für das kommende Jahr sollten daher zumindest die 7 – 8 Mrd. € Steuermittel zur Verfügung gestellt werden, die von dem für 2010 eingeplanten Bundeszuschuss nicht benötigt werden. Selbst in diesem Fall würde sich der ursprüngliche Schuldenstand des Bundes im Vergleich zum Ausgangsjahr 2010 deutlich verringern. Denn bekanntlich wurde für 2010 ein Bundeszuschuss von 16 Mrd. € kalkuliert.

7. Umverteilung von unten nach oben stoppen

Beitragszahler wie Arbeitslose brauchen gleichermaßen ein klares Signal, dass der Bund die absehbaren krisenbedingten Ausgabeüberhänge der Arbeitslosenversicherung in den nächsten Jahren gleichfalls trägt. Dies ist auch ein Gebot der Verteilungsgerechtigkeit. Denn andernfalls drohen der Arbeitslosenversicherung schnell Milliarden Schulden, die schnell zu neuen Leistungskürzungen für die Opfer der Krise führen können. Die Krisenlasten – auch der nächsten Jahre – gehen weit über die originären Aufgaben der Arbeitslosenversicherung hinaus; diese Lasten müssen von allen Steuerzahlern nach ihrem Leistungsvermögen gezahlt werden. Eine Finanzierung über Beiträge würde hingegen die kleinen und mittleren Arbeitseinkommen und Betriebe weit überdurchschnittlich belasten und eine Umverteilung von unten nach oben darstellen.

Ohnehin wird den Beitragszahlern bereits ein jährliches Sonderopfer zur Entlastung des Bundeshaushaltes aufgebürdet. Pro Jahr nimmt sich der Bund aus den Arbeitslosenbeiträgen 5 Mrd. € heraus, um seinen eigenen Haushalt zu entlasten und steuerpolitische Aufgaben damit zu finanzieren. Der größere Kreis der Steuerzahler wird so entsprechend entlastet. In 2010 sind für den Eingliederungsbeitrag bereits Beitragsmittel von 5,4 Mrd. € eingestellt, die unmittelbar an den Bund abgeführt werden müssen. Dies entspricht einem Anteil von einem Viertel des für dieses Jahr insgesamt kalkulierten Beitragsaufkommens, das zweckentfremdet wird und nicht zur Förderung arbeitsmarktpolitischer Aufgaben zur Verfügung steht. Dieser problematische Griff des Bundes in die Beitragszahlertasche summiert sich allein in den Jahren 2005 bis 2009 bereits auf rd. 20 Mrd. €. Dieser Eingliederungsbeitrag ist verteilungs- wie verfassungsrechtlich äußerst problematisch und muss dringend abgeschafft werden. Er belastet zugleich die Lohnnebenkosten.

Dieser Eingliederungsbeitrag darf keinesfalls mit den knapp 8 Mrd. € an Bundeszahlungen zur Finanzierung verrechnet werden; denn diese knapp 8 Mrd. € aus der Mehrwertsteuererhöhung wurden damit begründet, durch eine steuerliche Umfinanzierung eines Beitragspunktes die Lohnnebenkosten zu verringern.

Der Verwaltungsrat der BA wie auch DGB und BDA haben die Einführung des Eingliederungsbeitrages entschieden abgelehnt.

Tabelle 2:

Anteil von Arbeitslosen- und Rentenversicherung am Bruttoinlandsprodukt in Prozent

	Arbeitslosenversicherung	Rentenversicherung
1991	2,3	8,7
1995	2,6	10,0
2000	2,4	10,5
2005	2,0	10,7
2006	1,6	10,3
2007 ¹	1,3	10,0
2008 ²	1,2	9,8
2009 ²	1,7	10,6
2012 ²	1,6	10,1

1) vorläufig; 2) geschätzt

Quelle: Sozialbudget der Bundesregierung 2008

Die Parteien müssen dringend aufzeigen, wie die durch den Finanzsektor verursachten Haushaltslöcher geschlossen werden sollen. Die Systemrelevanz der Arbeitslosenversicherung darf keinesfalls niedriger eingeschätzt werden als die der Banken. Der Sozialstaat wird finanziell überfordert, wenn er mit den Folgekosten dieser Krise ab dem kommenden Jahr allein gelassen wird.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Arbeitslosenversicherung vielfältige arbeitsmarktpolitische Aufgaben wahrnimmt, die nicht nur der Versichertengremienschaft zu Gute kommen, sondern Personengruppen weit darüber hinaus. Diese gesamtgesellschaftlichen Aufgaben – wie das Nachholen des Schulabschlusses oder die Förderung der Berufsbildung benachteiligter Jugendlicher – sind gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die eine Steuerfinanzierung bedürfen, genauso wie die Ausbildung an Universitäten.

Tabelle 3:

**Bundesmittel zum Haushalt der BA sowie gesamtgesellschaftliche Ausgaben
der Arbeitslosenversicherung 2003 – 2009 in Mrd. €**

Jahr	Zuschuss durch den Bund	Beteiligung des Bundes (MwSt.- Punkte)**	gesamtgesellschaftliche Leistungen	dar.: Aussteuerungsbe- trag/Eingliederungsbetrag ***
2003	6,22	0	6,81	0
2004	4,18	0	5,90	0
2005	0,40	0	8,58	4,56
2006	0	0	6,71	3,28
2007	0	6,47	5,32	1,99
2008	0	7,58	8,99	5,00
2009	0	7,78	9,27	4,87

Quelle:

Tabelle 2 zeigt, dass allein rechnerisch zwischen 2003 bis 2009 – mit Ausnahme des Jahres 2007 – deutlich mehr Mittel der Beitragszahler für gesamtgesellschaftliche Aufgaben (einschl. Aussteuerungs/Eingliederungsbetrag) aufgewendet wurden, als der Arbeitslosenversicherung im Gegenzug an Steuermitteln vom Bund zugeflossen sind. Dabei sind die zweckgebundenen Bundesmittel zur Finanzierung der Beitragssenkung um einen Prozentpunkt bereits enthalten.

Diese gesamtgesellschaftlichen Aufgaben der Arbeitslosenversicherung zeigen in welchem starkem Maße Leistungen, die eigentlich über Steuermittel finanziert werden sollten, tatsächlich aus den Sozialbeiträgen finanziert werden müssen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) fordert demgegenüber, die Sozialsysteme stärker über Steuern zu finanzieren. Erst im Mai dieses Jahres erklärte die OECD, dass Deutschland - im Vergleich zu anderen Industrieländern - kein Hochsteuerland sei. Der Anteil aller Steuern und Abgaben an die Wirtschaftsleistung sei mit 36,4 % nur durchschnittlich. Allerdings werde der Faktor Arbeit mehr als anderswo belastet, nämlich um 51 % statt 36,4 %. Wörtlich heißt es: „Besonders weit über dem OECD-Mittel liegt die Belastung bei alleinstehenden Geringverdienern und Alleinerziehenden. (...) Das macht Arbeit in Deutschland besonders teuer und macht es vor allem für gering Qualifizierte schwierig, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden.“²

² Dpa-Meldung vom 11.5.2010

Mit dem Eingliederungsbetrag und der ordnungspolitisch falschen Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben über Beiträge zur Arbeitslosenversicherung belastet der Bund selbst den Faktor Arbeit und trägt Mitverantwortung für die überdurchschnittlich hohen Sozialabgaben, die kleine Beitragszahler in besonderer Weise belasten.

Verteilungs- wie arbeitsmarktpolitische Aspekte sprechen gleichermaßen dafür, dass in 2011 die in 2010 bereits eingeplanten – aber nicht benötigten – Steuermittel der Arbeitslosenversicherung dringend zur Verfügung gestellt werden müssen.