

Arbeitsmarktpolitik und Finanzen: Bilanz 2010 – Perspektiven 2011

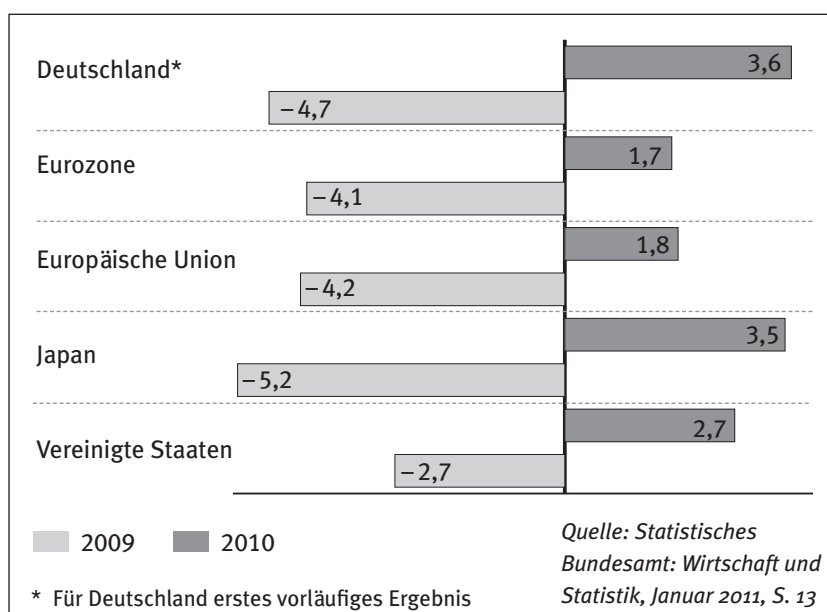
Von Wilhelm Adamy

Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Entwicklung haben sich im vergangenen Jahr günstiger entwickelt, als prognostiziert und erhofft werden konnte. Die wieder steigende Beschäftigung und sinkende Arbeitslosigkeit wirken sich günstig auf die Arbeitslosenversicherung und das Hartz-IV-System aus. Davon wusste insbesondere der Bund zu profitieren. Dennoch kürzt er in diesem Jahr die arbeitsmarktpolitischen Hilfen und greift erneut tief in die Taschen der Beitragszahler. Die Arbeitslosenversicherung droht – trotz der Anhebung des Beitragssatzes von 2,8 auf 3,0 Prozent – in den nächsten Jahren in eine chronische Unterfinanzierung und Verschuldung zu geraten.

1. Entwicklung von Produktion und Einkommen

Nach dem stärksten Wirtschaftseinbruch in der Nachkriegsgeschichte hat sich die Konjunktur in 2010 erstaunlich stark erholt. Auf den historischen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um preisbereinigt 4,7 Prozent in 2009 konnte das größte Wirtschaftswachstum seit der deutschen Einigung verzeichnet werden. Doch die Wirtschafts- und Wachstumsprognosen lagen auch für 2010 daneben und mussten mehrfach korrigiert werden – diesmal aber erfreulicherweise nach oben. In nahezu allen Branchen gab es eine kräftige Erholung, die zu einem gesamtwirtschaftlichen Produktionsanstieg von 3,6 Prozent gegenüber 2009 führte.¹ Insbesondere der krisengebeutelte Außenhandel und die exportierenden Industrien konnten nach dem drastischen Einbruch wieder deutliche Zuwächse verzeichnen. Der Aufholprozess hat aber noch nicht ausgereicht, um das Produktionsniveau vor der Krise wieder zu erreichen.

Schaubild 1: Reales Bruttoinlandsprodukt 2009 und 2010 im internationalen Vergleich – Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



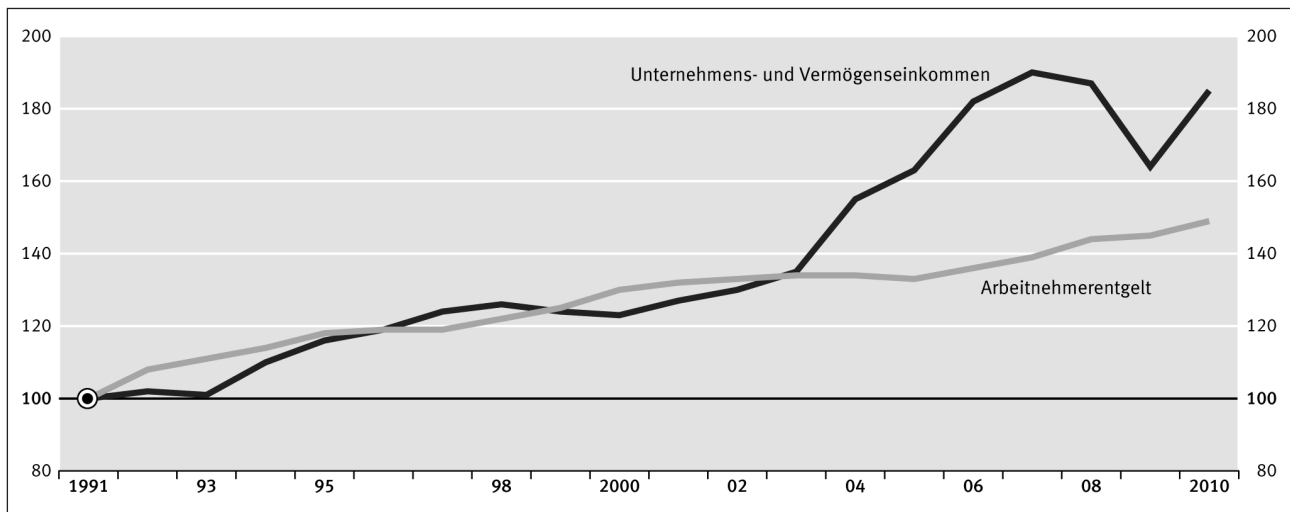
Im Vergleich zu anderen Industrieländern zeigt sich gleichfalls, dass Deutschland von der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise in besonderer Weise betroffen wurde, aber auch von der zwischenzeitlichen Belebung überdurchschnittlich profitieren konnte (s. Schaubild 1). Im europäischen Vergleich ist die deutsche Wirtschaft in 2010 etwa doppelt so stark gewachsen wie die Eurozone insgesamt. Der konjunkturelle Ab- und Aufschwung war gleichfalls stärker als in den USA. Lediglich im Vergleich zu Japan zeigt sich eine annähernd gleiche Entwicklung, bei einer allerdings noch etwas deutlicheren Schrumpfung der japanischen Wirtschaft in 2009.

Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen konnten gleichfalls an das Vorkrisenniveau anknüpfen und sind stärker gestiegen als die Arbeitnehmereinkommen. Seit 2004 steigen die Unternehmens- und Vermögenseinkommen deutlich stärker als die Arbeitnehmerentgelte (s. Schaubild 2 auf der folgenden Seite). Dieser Trend wurde in der Krise zwar kurzfristig unterbrochen, nunmehr vergrößert sich die Einkommensschere aber wieder.

Die Löhne bleiben wieder deutlich hinter den Gewinnen zurück und die Lohnquote sank 2010 auf nur noch zwei Drittel des Volkseinkommens (66,3 %).² Zu berücksichtigen ist dabei, dass dem Arbeitnehmerentgelt neben den Bruttolöhnen und -gehältern auch die Sozialbeiträge der Arbeitgeber zugerechnet werden, während Kapitaleinkünfte – hier nicht einbezogen sind.

¹ vgl. Norbert Räh/Albert Braakmann sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: Bruttoinlandsprodukt 2010, in: *Wirtschaft und Statistik* (Hrsg. Statistisches Bundesamt), Januar 2011, S. 11 ff.
² vgl. ebenda, S. 22

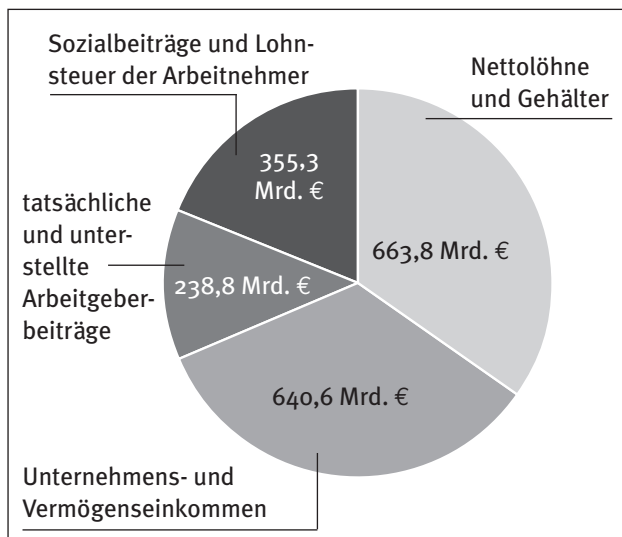
Schaubild 2: Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte sowie der Unternehmens- und Vermögenseinkommen in Deutschland (1991 = 100)



Quelle: Statistisches Bundesamt: *Wirtschaft und Statistik*, Januar 2011, S. 22

Nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben lagen die Nettoarbeitsverdienste aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im letzten Jahr bei rund 664 Mrd. Euro, was etwa 35 Prozent des Volkseinkommens entspricht (s. Schaubild 3). Die Wirtschaftskrise und die Deregulierung am Arbeitsmarkt haben in den letzten Jahren zu einer relativ schwachen Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen beigetragen.

Schaubild 3: Verteilung des Volkseinkommens 2010



Quelle: eigene Berechnungen nach *Wirtschaft und Statistik*, Januar 2011

2. Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

2.1 Anteil sozialversicherter Jobs gesunken

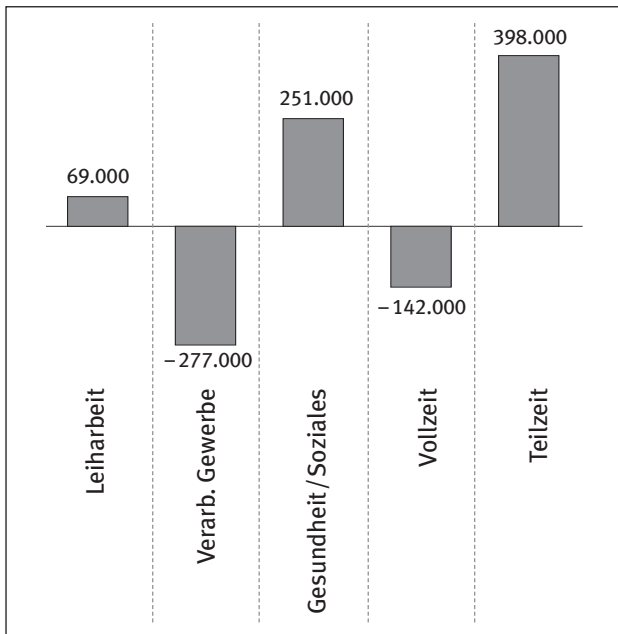
Mit der konjunkturellen Erholung stieg 2010 die Zahl der Erwerbstätigen auf rd. 40,5 Mio. und damit auf einen Nachkriegsrekord. Doch dieser von der Politik gerne zitierte Rekord ist nur die halbe Wahrheit, weil hier die steigende Zahl der Mini-Jobs ebenso wie die Ein-Euro-Jobs für Empfänger von Hartz IV mitzählen. Aussagefähiger ist die Entwicklung der sozialversicherten Beschäftigung, die sich auf 27,71 Mio. erhöhte. Die sozialversichert Beschäftigten stellen zwar den größten Teil der Erwerbstätigen, doch ihr Gewicht geht längerfristig zurück. So waren 1992 noch drei Viertel (77,1%) der Erwerbstätigen sozialversichert beschäftigt, in 2000 nur noch 71,1 Prozent und im vergangenen Jahr waren es lediglich noch 68,5 Prozent der Erwerbstätigen, die mit ihrem Erwerbseinkommen zentral zur Finanzierung des Sozialversicherungssystems beitragen.³

Aktuell hat sich die sozialversicherte Beschäftigung mit anziehender Konjunktur erholt und konnte Anschluss an das Vorkrisenniveau finden. Dieser Anstieg ist insbesondere auf die (sozialversicherte) Teilzeit zurückzuführen, während die Vollzeitbeschäftigung noch nicht voll zu dem vormaligen Niveau hat aufschließen können. Das Arbeitsvolumen konnte mittelfristig keinesfalls mit dem Anstieg der Beschäftigtenzahlen mithalten.

Im Oktober 2010 war die Zahl der Vollzeit-Jobs immer noch um gut 140.000 niedriger als zwei Jahre zuvor (s. Schaubild 4). Vor allem im verarbeitenden Gewerbe konnten die Beschäftigungseinbrüche noch nicht ganz kompensiert werden, während insbesondere im Gesundheits- und Sozialbereich kontinuierliche Beschäftigungszuwächse – insbesondere in Teilzeit – zu verzeichnen waren (+ 251.000). Im verarbeitenden Gewerbe gingen im Zweijahreszeitraum von Herbst 2008 bis Herbst 2010 noch 277.000 sozialversicherte Jobs verloren.

³ vgl. Bundesagentur für Arbeit (BA): *Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland*, Dezember und das Jahr 2010, Nürnberg 2010

Schaubild 4: Beschäftigungsgewinner: Leiharbeit und Teilzeit – Veränderung der sozialversicherten Beschäftigung zwischen Okt. 2008 und Okt. 2010



Quelle: BA und eigene Berechnungen

Deutlich angestiegen ist zugleich die Leiharbeit. Keine andere Branche hat in der Krise so massiv Arbeitsplätze abgebaut und von der aktuellen Belegung so stark profitiert. Im Herbst 2010 wurde das vormalige Krisenniveau von Herbst 2008 bereits um ein Zehntel (69.000) überschritten. Die wieder ansteigende Beschäftigung bei den Männern ist insbesondere auf den Anstieg der Leiharbeit zurückzuführen. Die wesentliche Ursache für den Anstieg der Frauenbeschäftigung resultiert insbesondere aus Zuwächsen im Dienstleistungsbereich und der Teilzeit.

2.2 Arbeitslosigkeit gesunken – doch immer noch jeder Zehnte auf Hartz IV angewiesen

Die sich wieder belebende Arbeitskräftenachfrage ließ die Arbeitslosigkeit wieder deutlich sinken. Im Durchschnitt des letzten Jahres waren 3,244 Mio. Menschen offiziell arbeitslos. Dies waren 179.000 bzw. fünf Prozent weniger als ein Jahr zuvor. Der demografische Wandel setzte sich

fort und entlastete auch 2010 den Arbeitsmarkt. Doch im Verlauf des vergangenen Jahres sind immer noch gut 2,9 Mio. Menschen aus einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt arbeitslos geworden (s. Tabelle 1).

Nahezu alle Bundesländer konnten von dem Rückgang der Arbeitslosigkeit profitieren, mit Ausnahme von Bremen, wo noch ein leichter Anstieg verzeichnet werden musste. Den stärksten Rückgang konnte Thüringen (- 14 %) verbuchen, gefolgt von Sachsen-Anhalt und Brandenburg mit jeweils minus 10 Prozent. Doch auch Ende 2010 war das Risiko der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern (mit einer Arbeitslosenquote von 11,2 %) noch fast doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern (6,1 %).

Selbst bei anziehender Konjunktur haben nach wie vor viele ihren Job verloren, während andere eine neue Beschäftigung gefunden haben. Diesem Zugang in Arbeitslosigkeit steht ein Abgang von gut 2,6 Mio. Menschen gegenüber, die eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt gefunden haben. Auch ihre Zahl hat sich gegenüber 2009 deutlich erhöht (+ 11,5 %).

Doch immer noch sind rund 290.000 Menschen mehr aus einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt arbeitslos geworden als dort Arbeitslose eine neue Beschäftigung finden konnten (s. Tabelle 1). Bei den Zu- und Abgängen in Nichterwerbstätigkeit zeigt sich das umgekehrte Bild. Hier sind im vergangenen Jahr beide Arbeitsmarktkonten angestiegen und es liegen die Abgänge noch deutlich über dem Niveau der Zugänge in Arbeitslosigkeit.

Die Bewegungen in und aus Arbeitslosigkeit gehen längst nicht nur mit Einstellungen und Entlassungen einher. Nur etwa ein knappes Drittel dieser Zu- und Abgänge sind unmittelbar mit einer regulären Beschäftigung verbunden. Eine ebenso große Bedeutung kommt den Übergängen in die Arbeitsunfähigkeit, der Stillen Reserve etc. zu. Eine dritte wichtige Größe sind die Übergänge in und aus Schule bzw. Studium, Ausbildung oder Fördermaßnahmen. Insgesamt meldeten sich im Laufe des vergangenen Jahres knapp 9,2 Mio. arbeitslos, nur 56.000 bzw. 0,6 Prozent weniger als im Krisenjahr 2009. Demgegenüber haben 9,4 Mio. Menschen ihre Arbeitslosigkeit offiziell beendet, 378.000 bzw. 4,2 Prozent mehr als noch 2009.⁴

4 vgl. BA: Arbeitsmarkt in Zahlen: Arbeitslose nach Rechtskreisen, Nürnberg, Dezember 2010, S. 35 ff.

Tabelle 1: Zugang in und Abgang aus Arbeitslosigkeit 2010 nach ausgewählten Merkmalen

STATUS VON MELDUNGEN / ABGANGSGRUND	ZUGANG IN ARBEITSLOSIGKEIT	VERÄNDERUNG GEGENÜBER VORJAHR (in %)	ABGANG AUS ARBEITSLOSIGKEIT	VERÄNDERUNG GEGENÜBER VORJAHR (in %)
Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt	2.943.702	-9,8	2.649.589	11,5
Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt	492.907	-7,5	523.884	-9,0
Ausbildung und sonstige Maßnahmeteilnahme	2.429.153	5,5	2.172.869	-4,8
Nichterwerbstätigkeit	2.748.459	10,6	3.123.932	7,1
Zugang/Abgang insgesamt	9.194.163	-0,6	9.399.835	4,2

Quelle: BA: Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslose nach Rechtskreisen, Deutschland nach Ländern, Dezember 2010, S. 35 sowie 45

Beide Sicherungssysteme für Erwerbslose konnten von dieser positiven Entwicklung profitieren, dabei reagierte aber die Arbeitslosenversicherung stärker auf die aktuellen konjunkturellen Schwankungen und konnte stärker von der wirtschaftlichen Belebung profitieren als das Hartz-IV-System (s. Schaubild 5). So sank die Zahl der von der Arbeitslosenversicherung betreuten Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahr mit zehn Prozent deutlich stärker als im Hartz-IV-System (- 3,0%). »Allerdings liegt in saisonbereinigter Rechnung die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III noch über dem Vorkrisenniveau, während die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II diesen Wert bereits unterschreitet.«⁵ Gut zwei Drittel der gemeldeten Arbeitslosen werden vom Hartz-IV-System betreut. Von dem Rückgang der Arbeitslosigkeit konnten fast alle Personengruppen profitieren. Bei den Älteren von 50 bis unter 65 Jahren lag sie hingegen noch über Vorjahresniveau (0,2 Prozentpunkte). Überraschend zugenommen hat auch die Zahl der Arbeitslosen mit akademischer Ausbildung. Sie lag Ende 2010 um sieben Prozent über dem Vorjahresniveau.

Doch das Risiko der Arbeitslosigkeit ist für Ungelernte nach wie vor sechsmal so hoch wie für Akademiker und fast dreimal so hoch wie für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung.⁶ Auch die Langzeitarbeitslosigkeit hat sich leicht erhöht. Im Jahresschnitt 2010 waren 940.000 Menschen länger als ein Jahr arbeitslos – ein Prozent mehr als ein Jahr zuvor. Die tatsächliche Zahl dürfte jedoch weit höher sein, da kurzfristige Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit meist als Beendigung der Arbeitslosigkeit verbucht werden.

Im Hartz-IV-System werden längst nicht alle Hilfeempfänger als arbeitslos gezählt. Lediglich 42 Prozent der Hartz-IV-Empfänger im erwerbsfähigen Alter sind offiziell arbeitslos. Jeweils 13 Prozent sind arm trotz Erwerbstätig-

keit oder befinden sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Weitere sieben Prozent sind in Schule, Studium oder Ausbildung und ein ebenso großer Anteil kann und muss dem Arbeitsmarkt wegen Erziehungs- oder Pflegeaufgaben kurzfristig nicht zur Verfügung stehen. Fünf Prozent waren kurz- oder längerfristig arbeitsunfähig gemeldet. Hinzu kommen jene, die im rentennahen Alter nicht mehr als arbeitslos zählen oder deren konkreter Status noch nicht festgelegt werden konnte.

Insgesamt waren im letzten Jahr 4,899 Mio. Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) im Hartz-IV-System registriert. Hinzu kommen gut 1,8 Mio. nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige – vor allem Kinder unter 15 Jahren. Die Zahl der Hilfeempfänger insgesamt verringerte sich im Jahresschnitt nur geringfügig auf 6,719 Mio. Menschen. Auch 2010 war bundesweit noch gut ein Zehntel der Wohnbevölkerung unter 65 Jahren auf Hartz IV angewiesen.⁷

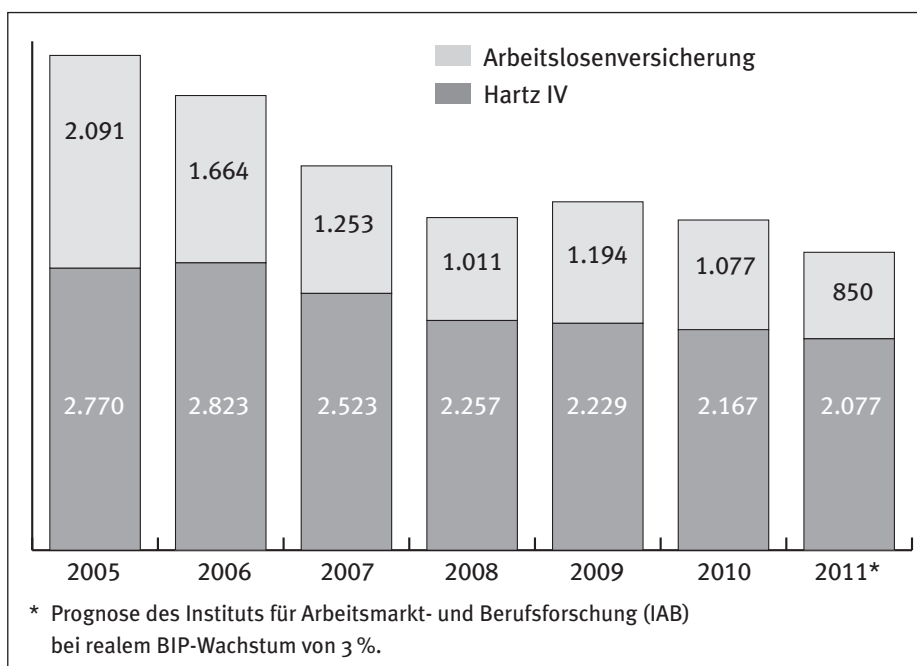
3. Umfang der Arbeitsförderung: Förderchancen gesunken

Auch in 2010 hat die Arbeitsförderung einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung von Beschäftigung sowie zur beruflichen Ausbildung Jugendlicher und zur Integration Arbeitsloser geleistet. So wurden im Schnitt mehr als 670.000 Erwerbstätige arbeitsmarktpolitisch gefördert. Dabei schlagen die Arbeitsgelegenheiten bzw. Ein-Euro-Jobs als größter Block zu Buche (262.000). Hinzu kommen 211.000 über Lohnkostenzuschüsse geförderte sozialversicherte Jobs und (noch) 50.000 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bzw. Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Die Arbeitsförderung stellt zugleich eines der wichtigsten Instru-

mente zur Förderung der Selbstständigkeit dar. Immerhin für 154.000 Menschen wurde die Existenzgründung gefördert, 9.000 mehr gegenüber 2009. Insgesamt hat sich die arbeitsmarktpolitische Förderung der Erwerbstätigkeit allerdings um 32.000 Fälle verringert.⁸

Die Kurzarbeit hat gleichfalls noch einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung geleistet. Zu Beginn des Jahres 2010 wurden noch 874.000 Kurzarbeiter registriert, deren Zahl sich aber auf weniger als 200.000 zum Jahresende verringerte. Der Arbeitszeitausfall lag für die betroffenen Arbeitskräfte bei etwa

Schaubild 5: Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen seit 2005 (in 1.000)



Quelle: Daten der BA, IAB-Kurzbericht 7/2011 sowie eigene Berechnungen

5 BA: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt, a. a. O., S. 29
 6 vgl. ebenda, S. 30
 7 vgl. ebenda, S. 29
 8 vgl. ebenda, S. 23

einem Drittel der regulären Arbeitszeit. Überraschend zeigte sich, dass auch bei Kurzarbeit beachtliche Ein- und Austritte bei dieser Förderung festzustellen sind. Trotz allgemeiner wirtschaftlicher Erholung und rückläufiger Kurzarbeiterzahlen gab es immer noch Betriebe, die erstmals auf dieses Flexibilitätsinstrument zurückgegriffen haben. Dabei wurde die Kurzarbeit aber längst nicht immer über den maximal möglichen Bezugszeitraum durchgehend genutzt.

Bei häufig wechselnden Arbeitszeiten ist es oft organisatorisch und inhaltlich für die Betriebe schwierig, eine Qualifizierungsplanung während der Kurzarbeitsphasen umzusetzen. Insgesamt konnten in 2010 nur knapp 70.000 Beschäftigte an einer geförderten Qualifizierung während der Kurzarbeit teilnehmen. Vorrangig wurden sie über Mittel des Europäischen Sozialfonds (EFS) gefördert. Nur etwa 5.600 Personen bekamen dafür Mittel aus der Arbeitslosenversicherung.

Das von der Gewerkschaftsgruppe im BA-Verwaltungsrat initiierte Programm »WeGebAu« ist gleichfalls auf Beschäftigte ausgerichtet. Es zielt auf die generelle Weiterbildung von gering qualifizierten Beschäftigten sowie von Älteren in kleinen und mittleren Betrieben.⁹ Im vergangenen Jahr konnte so für rund 80.000 Beschäftigte die betriebliche Weiterbildung gefördert und für 16.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugleich ein Zuschuss zum Arbeitsentgelt gezahlt werden.

Die berufliche Weiterbildung für Erwerbslose ist ein weiteres wichtiges Element der Arbeitsförderung. Im Laufe des vergangenen Jahres haben insgesamt 485.000 Menschen eine geförderte Weiterbildung begonnen. Gegenüber dem Vorjahr ging ihre Zahl um ein Fünftel (– 21,4 %) zurück. Hinzu kommen etwa 24.000 Eintritte in Bildungsmaßnahmen für behinderte Menschen. Insgesamt dominierten eher kürzer laufende Maßnahmen und nur weniger als ein Drittel der durchschnittlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen sollte zu einem Berufsabschluss führen.

Ein noch weit größeres Gewicht haben die Arbeitsgelegenheiten für Hartz-IV-Empfänger. In diese Maßnahmen sind 2010 immer noch 750.000 Erwerbslose eingetreten, weit überwiegend waren dies Ein-Euro-Jobs, während nur 81.000 Eintritte auf die sozialversicherte Variante entfielen. Die vormaligen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind demgegenüber mit nur noch 2.500 Eintritten nahezu bedeutungslos geworden. Alles in allem ist die Förderung auf dem zweiten oder dritten Arbeitsmarkt um 8,6 Prozent zurückgegangen.

Die Maßnahmen zur Berufsorientierung und zur Förderung der Ausbildung wurden gleichfalls auf relativ hohem Niveau fortgesetzt, auch wenn die demografische Entlastung und die sinkende Zahl von Schulabsolventen hier eine rückläufige Entwicklung begünstigen. Insgesamt wurden 2010 rund 420.000 Menschen im Rahmen der Berufsorientierung und der Förderung der Berufsausbildung gefördert (– 25 % gegenüber Vorjahreszeitraum).

Die quantitativ größte Bedeutung kommt allerdings den vermittlungsunterstützenden Hilfen zu. Allein die kurzfristigen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung – wie Trainingsmaßnahmen – haben 2010 mehr

als 1,6 Mio. Menschen durchlaufen. Dieses Instrument ist eines der wenigen, das im vergangenen Jahr hochgefahren wurde – und zwar um 35,9 Prozent. Insgesamt jedoch wurden die geförderten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen spürbar zurückgefahren. Im Dezember 2010 lag die Zahl der geförderten Personen um 15 Prozent unter dem Vorjahresniveau. Dieser Rückgang ist weit stärker als der Rückgang bei der Arbeitslosigkeit, d. h. die arbeitsmarktpolitischen Förderchancen der Arbeitslosen haben sich verschlechtert. Nach Angaben der BA kamen im Dezember 2010 auf jeden Geförderten 2,1 Arbeitslose, gegenüber 1,9 Ende 2009.¹⁰

4. Finanzentwicklung in 2010

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat auch im vergangenen Jahr noch deutliche Spuren bei den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Bund, Länder und Gemeinden mussten gleichermaßen ein steigendes Defizit verbuchen. Lediglich die Sozialversicherungssysteme konnten insgesamt einen finanziellen Überschuss von knapp zwei Mrd. Euro erzielen »nach einem Defizit von 13,3 Milliarden Euro im Jahr 2009«.¹¹

Insgesamt jedoch wies der Staatssektor 2010 – nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes – ein Finanzierungsdefizit von 88,6 Mrd. Euro aus (+ 15,9 Mrd. Euro gegenüber 2009). Die Nettokreditaufnahme des Bundes kletterte auf rund 44 Mrd. Euro und damit auf das höchste Niveau der Nachkriegsgeschichte¹². Dabei konnte der Bund durchaus bei Steuereinnahmen wie Ausgaben von der kräftigen konjunkturellen Erholung und der günstigeren Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt profitieren. Die Gesamtausgaben des Bundes lagen zwar noch mit 303,7 Mrd. Euro über dem Vorjahresniveau, doch der Haushaltsansatz musste nicht ganz ausgeschöpft werden. Das Haushaltssoll konnte so immerhin um 15,8 Mrd. Euro unterschritten werden.

Dieses bessere Haushaltsergebnis des Bundes ist zu einem Großteil auf Minderausgaben im Hartz-IV-System und einen niedrigeren Zuschussbedarf für die Arbeitslosenversicherung zurückzuführen. Der Bund konnte so seine Aufwendungen für das Hartz-IV-System gegenüber dem Haushaltssoll um knapp 2,5 Mrd. Euro verringern (s. Tabelle 3 auf S. 143). Bei der Arbeitslosenversicherung hat er seine Aufwendungen – z. T. gegen die Kritik des BA-Verwaltungsrates – gegenüber dem ursprünglichen Ansatz sogar um 10,8 Mrd. Euro verringert (s. Tabelle 2). Der günstige Vollzug des Bundeshaushaltes 2010 mit Minderausgaben gegenüber dem Haushaltssoll von 15,8 Mrd. Euro ist folglich in Höhe von gut 13 Mrd. Euro auf die bessere Finanzentwicklung bei der Arbeitslosenversicherung und dem Hartz-IV-System zurückzuführen.

9 vgl. auch Wilhelm Adamy: Arbeitsmarktpolitik in der schwersten Wirtschaftskrise: Enorme Stützung der Beschäftigung in 2009 – einmaliger Steuer-Zuschuss für die BA in 2010, in: SozSich 2/2010, S. 58 f.

10 vgl. BA: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt, a. a. O., S. 51

11 Norbert Räth/Albert Braakmann, a. a. O., S. 25

12 vgl. dazu ebenda

4.1 Entwicklung bei der Arbeitslosenversicherung

Die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung konnte 2010 Gesamteinnahmen von 37,1 Mrd. Euro erzielen, bei Gesamtausgaben von 45,2 Mrd. Euro. Der finanzielle Fehlbetrag summiert sich somit auf 8,1 Mrd. Euro. Dies sind fast zehn Mrd. Euro weniger als zunächst im Haushaltsplan veranschlagt (s. Tabelle 2).

Tabelle 2: Haushaltsergebnisse der BA im Jahr 2010 (in Mrd. Euro)

	SOLL 2010	IST 2010	ABWEI- CHUNG
Einnahmen	36,1	37,1	+ 0,9
– dar. Beiträge	21,6	22,6	+ 1,0
– Beteiligung des Bundes	7,9	7,9	
Ausgaben	54,1	45,2	– 8,9
– dar. Eingliederungstitel	4,3 ¹³	2,9	– 1,4
– Förderung der Berufsausbildung	1,0	0,9	– 0,1
– Konj. Kurzarbeitergeld	3,1	3,1	+ 0,0
– Altersteilzeitleistungen	1,2	1,3	+ 0,1
– Eingliederungsbeitrag	5,4	5,3	– 0,1
– Arbeitslosengeld I	22,2	16,6	– 5,7
– Verwaltung SGB III, Dienstl. SGB II	5,5	5,3	– 0,2
– Verwaltung SGB II	2,4	2,1	– 0,3
Finanzierungssaldo	– 17,9	– 8,1	+ 9,8
Ausgleich:			
– Entnahme aus der Rücklage	1,9	2,9	+ 1,0
– Bundeszuschuss	16,0	5,2	– 10,8

Quelle: BA-Haushaltsdaten; eigene Berechnungen

Zur Abdeckung dieses Defizits konnte die BA noch eine auf gut 2,9 Mrd. Euro geschrumpfte (eigene) Beitragsrücklage einbringen. Lediglich der verbleibende Fehlbetrag von 5,2 Mrd. Euro wurde als einmaliger Steuerzuschuss des Bundes zur Verfügung gestellt. Der vom Bund zugesagte Rettungsschirm – auch für die Arbeitslosenversicherung – reduziert sich im Unterschied zum Finanzsektor nur auf das Jahr 2010 und nur auf ein Finanzvolumen von weniger als einem Drittel der ursprünglich kalkulierten Summe von 16 Mrd. Euro. Die Beitragszahler hingegen haben die bei der BA angesparte gesamte Rücklage von 17,9 Mrd. Euro aus dem Jahr 2007 (s. Schaubild 6) quasi als Sonderopfer zur

13 inkl. 250 Mio. Euro für befristete Vermittlungskräfte
 14 vgl. Wilhelm Adamy: Arbeitsmarktpolitik in der schwersten Wirtschaftskrise, a. a. O., S. 62

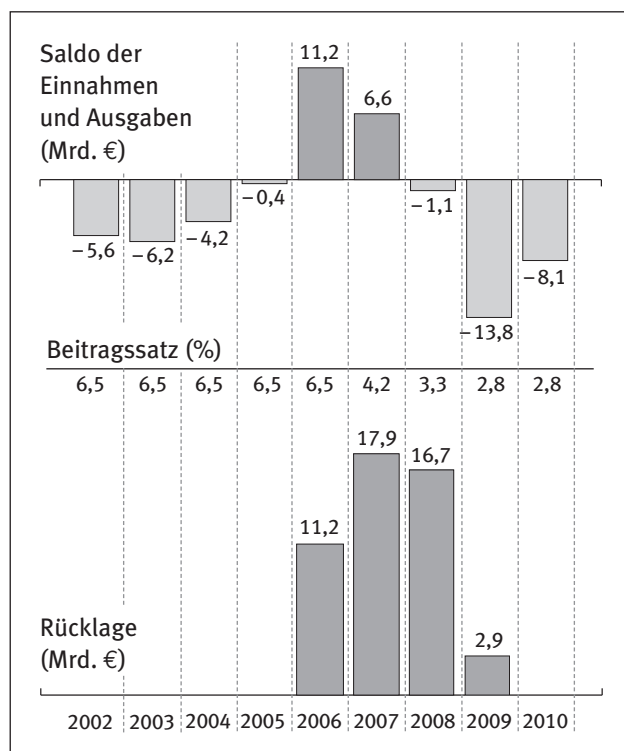
arbeitsmarktpolitischen Abfederung der vom Finanzsektor verursachten Krisenfolgen eingebracht – und damit mehr als dreimal so viel Beitragsmittel wie der Bund an Steuermitteln zur Verfügung gestellt. Der Bund hat seinen einmaligen Rettungsschirm für die Arbeitslosenversicherung nicht voll aufspannen müssen, während die antizyklische Haushaltspolitik der BA es in den Jahren zuvor ermöglichte, die Krisenfolgen weitgehend aus eigener Kraft abzufedern.

Nach dem Haushaltsplanaufstellungsverfahren für 2010 sind Bund und BA zunächst weitgehend von einem Defizit der BA von 17,95 Mrd. Euro ausgegangen, das durch die bereits deutlich abgeschmolzene Beitragsrücklage sowie einen Bundeszuschuss von 16 Mrd. Euro ausgeglichen werden sollte.¹⁴ Gerechnet wurde zunächst mit einem Wirtschaftswachstum von 1,2 Prozent, einer weiteren Abnahme der Beschäftigung um zwei Prozent und einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 4,098 Mio. Tatsächlich wurden aber 2010 im Schnitt »nur« 3,24 Mio. Arbeitslose gezählt. Nur knapp ein Drittel von ihnen (1,04 Mio.) erhielten noch Lohnersatzleistungen der Versichertengemeinschaft.

4.1.1 Einnahmen und Ausgaben bei einzelnen Positionen

Für das Arbeitslosengeld I mussten so 5,7 Mrd. Euro bzw. ein Viertel weniger aufgewendet werden als zunächst geplant. Diese Aufwendungen für Lohnersatzleistungen lagen aber noch immer um 2,7 Mrd. Euro über dem Vorkrisenniveau von 2008, während beim Kurzarbeitergeld das Haushaltssoll von 3,1 Mrd. Euro voll eingesetzt werden musste.

Schaubild 6: Entwicklung der Finanzen der BA seit 2002



Quelle: eigene Berechnungen sowie Daten der BA

Die Beitragseinnahmen entwickelten sich – mit der wieder steigenden Zahl der Beitragszahler – gleichfalls günstiger als im Haushaltsplan veranschlagt. Mehreinnahmen von einer Milliarde Euro konnten im Laufe des Jahres verbucht werden und ließen die Beiträge wieder auf 22,6 Mrd. Euro steigen. Neben dem Anstieg an Beitragszahlern trugen aber auch steigende Durchschnittsbeiträge zu einem Fünftel zu den Mehreinnahmen bei. Im Schnitt wurden pro Versichertem rund 820 Euro an Beiträgen im Jahr gezahlt – gegenüber noch 956 Euro in 2008 und bei einem Beitragssatz von damals noch 3,3 Prozentpunkten. Das Beitragsaufkommen trug insgesamt zu 61 Prozent der Gesamteinnahmen der Arbeitslosenversicherung bei.

3,2 Mrd. Euro kamen bei der BA durch Umlagen zusammen – wie derjenigen zum Insolvenzgeld und zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung. 3,0 Mrd. Euro brachte die Verwaltungskostenerstattung des Bundes – insbesondere für die Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen von Hartz IV. Neben diesen »Durchlaufposten« fließt bisher ein Prozentpunkt aus der Mehrwertsteuer in den Haushalt der BA. Er dient seit 2007 zur Gegenfinanzierung der Senkung gleichfalls eines Beitragspunktes. Diese politisch gewollte stärkere Steuerfinanzierung von Lohnnebenkosten ging 2010 mit Bundesmitteln von 7,9 Mrd. Euro einher.

Die im Haushalt 2010 zur Verfügung stehenden arbeitsmarktpolitischen Fördermittel wurden gegenüber 2009 nochmals erhöht, aber bei rückläufigen Arbeitslosenzahlen nicht voll ausgeschöpft. Gut vier Mrd. Euro standen beispielsweise im Eingliederungstitel für die zentralen arbeitsmarktpolitischen Ermessensleistungen zur Verfügung. Davon wurden immerhin 1,1 Mrd. Euro bzw. 26 Prozent nicht eingesetzt.

Diese deutliche Haushaltsunterschreitung hat mehrere Ursachen: Sie reichen von dem Rückgang der zu betreuenden Personen bis zur Nichtausschöpfung von 250 Mio. Euro, die zur Einstellung befristeter Vermittlungskräfte genutzt werden konnten.

Ebenso wenig musste die vom BA-Verwaltungsrat vorsorglich eingeplante Kriseninterventionsreserve genutzt werden.¹⁵ Die deutlich aufgestockten Mittel von 525 Mio. Euro zur Qualifizierung Beschäftigter konnten gleichfalls nur zu etwa der Hälfte genutzt werden. Die vom BA-Verwaltungsrat gestartete »Initiative zur Flankierung des Strukturwandels« ist erst mit zeitlicher Verzögerung in Schwung gekommen; von den hierfür bereitstehenden 350 Mio. Euro konnten nur 126 Mio. Euro für 35.800 Förderungen verausgabt werden.

Dieses niedrigere Förderniveau ging mit Minderausgaben für das Arbeitslosengeld I bei beruflicher Weiterbildung einher. Von diesem Haushaltstitel von knapp einer Milliarde Euro wurden nur 60 Prozent genutzt.

Die Förderung für die Berufsausbildung junger Menschen bewegte sich mit einer Mrd. Euro nahezu auf dem Niveau des Vorjahres – ebenso wie die Förderung der Teilhabe junger behinderter und schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben. Allein für die erstmalige Eingliederung junger Menschen mit Behinderung mussten mehr als 2,3 Mrd. Euro aufgewendet und jahresdurchschnittlich rund 93.000 berufsfördernde Maßnahmen finanziert wer-

den. Dies zeigt, in welchem starkem Maße die Versicherten-gemeinschaft hier finanzielle Verantwortung für diese gesamtgesellschaftlichen Aufgaben übernimmt.¹⁶

Nicht ausgereicht haben dagegen die bereitgestellten Mittel für den Gründungszuschuss. Die Arbeitslosenversicherung ist zwischenzeitlich zu einer der wichtigsten Förderinstitution für Existenzgründer geworden. 2010 wurden hierfür rund 1,9 Mrd. Euro aufgewendet, 14,7 Prozent mehr als zunächst eingeplant. Die Ausgaben zur Förderung der Altersteilzeit sind gleichfalls wieder auf 1,34 Mrd. Euro gestiegen.¹⁷

Bedeutungslos ist zwischenzeitlich im SGB III der so genannte Marktersatz (z. B. die Förderung mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen). Hierfür wurden im Versicherungssystem nur noch 21 Mio. Euro – mit kontinuierlich sinkender Tendenz – aufgewendet. Der Kurswechsel in der Arbeitsförderung ist nicht zu übersehen.

4.1.2 Finanzielle Konflikte mit der Bundesregierung

Wie weit die finanziellen Konflikte zwischen dem beitragsfinanzierten System und der Bundesregierung zwischenzeitlich gehen¹⁸, zeigt u. a. der Rechtsstreit um die rechtsaufsichtliche Weisung des Bundesarbeitsministeriums (BMAS) vom 15. Oktober 2007, mit der die BA verpflichtet werden sollte, die Rentenversicherungsbeiträge für Menschen im Eingangsverfahren und im Bildungsbereich von Werkstätten für behinderte Menschen zu übernehmen. Dies, obwohl sich die zugrunde liegende Rechtslage nicht geändert hatte und das Bundesarbeitsministerium selbst seit 30 Jahren bei dieser Rechtslage davon ausging, dass der Bund – und nicht der BA-Beitragszahler – diese Aufgabe zu finanzieren hat. Auf Initiative des Verwaltungsrates hatte die BA am 6. Oktober 2008 hiergegen Klage mit der Begründung erhoben, diese rechtsaufsichtliche Weisung sei rechtswidrig und willkürlich. Es geht dabei um 120 Mio. Euro jährlich. Das Bayerische Landessozialgericht hat mit Urteil vom 25. Februar 2010 Recht gesprochen und die Weisung des BMAS für rechtswidrig befunden und aufgehoben. Eine Revision wurde nicht zugelassen und die Bundesregierung zum Tragen der Kosten des Verfahrens verpflichtet.¹⁹ Die Bundesregierung – vertreten durch das BMAS – legte beim Bundessozialgericht Beschwerde ein gegen die Nichtzulassung der Revision. Die Bundesregierung machte »die grundsätzliche Bedeutung der Sache und Divergenz geltend«. Das BSG hat diese Beschwerde »als unzulässig verworfen und die Bundesrepublik zur Zahlung der Kosten des Beschwerdeverfahrens verpflichtet – bei einem Streitwert von 2,5 Mio. Euro.²⁰ Trotz dieser Niederlagen vor Gericht sucht das Bundesarbeitsminis-

¹⁵ vgl. dazu ebenda

¹⁶ vgl. dazu auch Wilhelm Adamy: Große Probleme vieler Jugendlicher beim Übergang von Schule in Beruf. BA-Beitragszahler kompensieren Defizite mit über drei Milliarden Euro jährlich, in: SozSich 1/2011, S. 5–14

¹⁷ Sie betrifft Altfälle. Nur für eine Altersteilzeit, die spätestens im Dezember 2009 begonnen hat, spielt die Arbeitgeber-Förderung durch die BA noch eine Rolle.

¹⁸ s. dazu auch Abschnitt 5.1

¹⁹ Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts, Az.: L 10 AL 225/08 KL

²⁰ Beschluss des Bundessozialgerichts vom 7.12.2010, Az.: B 11 AL 74/10 B

terium immer noch nach Wegen, wie es an das Geld der Beitragszahler kommen und die Arbeitslosenversicherung zur Übernahme dieser Rentenbeiträge verpflichten kann, die langfristig richtigerweise über Bundesmittel finanziert wurden.

4.2 Finanzentwicklung beim Hartz-IV-System

Im Hartz-IV-System wurde der Haushaltsrahmen gleichfalls nicht ausgeschöpft. Insgesamt mussten für das Hartz-IV-System 46,3 Mrd. Euro aufgewendet werden und damit wurden erstmals die Gesamtausgaben der Arbeitslosenversicherung überschritten. Die Haushaltsansätze konnten so um immerhin drei Mrd. Euro unterschritten werden (s. Tabelle 3). Im Bundeshaushalt konnten so Minderausgaben von rd. 2,5 Mrd. Euro und bei den Kommunen von gut 0,5 Mrd. Euro registriert werden.

Tabelle 3: Ausgaben im Hartz-IV-System 2010 und geplante Ausgaben für 2011

	AUSGABEN IN MRD. EURO		
	SOLL 2010	IST 2010	SOLL 2011
Eingliederungsleistungen	6,6	6,0	5,3
Verwaltungskosten	4,4	4,4	4,29
Arbeitslosengeld II (einschl. Sozialgeld)	23,9	22,2	20,4
Kosten für Unterkunft und Heizung			
– Gesamt (Bund + Kommunen)	14,4	13,7	14,3
– Bundesbeteiligung	3,4 (23,6 %)	3,24 (23,6 %)	3,6 (25,1 %)
Gesamtausgaben	49,3	46,3	44,290
– davon Bund	38,3	35,84	33,59
– davon Kommunen	11,0	10,46	10,70

Quelle: eigene Berechnungen sowie BA-Daten

Der größte Kostenblock entfällt auf die Hilfe zum Lebensunterhalt (Regelsätze und Mehrbedarfe), für die im letzten Jahr 22,2 Mrd. Euro ausgegeben werden mussten. Hinzu kommen die Kosten für Unterkunft und Heizung, die zu Ausgaben von 13,7 Mrd. Euro führten. Die Kommunen mussten davon den Großteil (10,5 Mrd. Euro) finanzieren, während sich der Bund an den übernommenen Wohnungskosten mit einem Anteil von im Schnitt 23,6 Prozent beteiligte.

Für die Arbeitsförderung der Hartz-IV-Empfänger wurden bundesweit sechs Mrd. Euro eingesetzt und zehn Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel nicht genutzt und wieder an den Bund zurückgegeben. Etwa ein Drittel diese Eingliederungshilfen des Fürsorgesystems wurden für Arbeitsgelegenheiten eingesetzt. Finanziell gedeckelt wurde

hingegen der Beschäftigungszuschuss, der sich speziell an langzeitarbeitslose Hilfeempfänger richtet, für die voraussichtlich ohne eine Förderung in den nächsten 24 Monaten keine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt möglich ist. Dies ist das einzige Förderinstrument im Hartz-IV-System, bei dem eine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung verbindlich geregelt ist. Die arbeitsmarktpolitischen Bremsspurten bei genau diesem Instrument sind massiv. In 2010 ist die Zahl der mit diesem Beschäftigungszuschuss geförderten langzeitarbeitslosen Hilfeempfänger um 71 Prozent gegenüber dem Vorjahr gesunken. Möglicherweise ist dies auch auf vorseilendem Gehorsam vor der Kürzung der arbeitsmarktpolitischen Mittel in 2011 zurückzuführen. Künftige Haushalte sollten so offensichtlich nicht allzu sehr belastet werden.

Ausgeweitet wurden – im Unterschied zur Arbeitslosenversicherung – im Hartz-IV-System die Lohnkostenzuschüsse. Insgesamt jedoch ist – unter Einbeziehung aller kurzfristigen Maßnahmen – die Aktivierung der Hartz-IV-Empfänger (noch) nicht zurückgegangen. Für August 2010 weist die BA einen Anteil von 24,6 Prozent der zu aktivierenden Hilfeempfänger aus, die arbeitsmarktpolitisch gefördert wurden. Im Vorjahresmonat wurde eine geringfügig niedrigere Aktivierungsquote von 23,6 Prozent ausgewiesen.²¹

5. Arbeitsmarktpolitischer Finanzierungsrahmen 2011

Dank des rasanten Aufholprozesses der deutschen Wirtschaft und wieder steigenden Steuereinnahmen macht die Sanierung des Bundeshaushalts Fortschritte. Bei den Sicherungssystemen für Erwerbslose führen die positive konjunkturelle Entwicklung sowie der demografische Wandel gleichfalls zu finanziellen Entlastungen. Doch weit über den erwarteten Rückgang der Arbeitslosigkeit hinaus wird der finanzielle Druck auf die Arbeitsförderung erhöht. Dies gilt für beide Sicherungssysteme, auch wenn seitens der Politik unterschiedliche Wege eingeschlagen werden. So werden für 2011 die zur Verfügung stehenden Fördermittel direkt gekürzt und bei der Arbeitslosenversicherung wird in immer dreisterer Form in die Taschen der Beitragszahlergemeinschaft gegriffen, um den Bund direkt zu entlasten.

5.1 Haushaltsplan 2011 der Arbeitslosenversicherung

Der vom Verwaltungsrat der BA aufgestellte Haushaltsplan für dieses Jahr geht davon aus, dass die Gesamtausgaben mit 42,0 Mrd. Euro deutlich unter dem Niveau der letzten beiden Jahre liegen und die Einnahmen mit 37,7 Mrd. Euro deutlich darüber. Auf die Arbeitsförderung sollen gut ein Drittel der Gesamtausgaben entfallen. Eingeplant sind mit insgesamt 14,1 Mrd. Euro an Fördermitteln knapp 900 Mio. Euro weniger als in 2010 tatsächlich eingesetzt wurden.

Reduziert wurden insbesondere:

- das konjunkturelle Kurzarbeitergeld, und zwar um 1,9 Mrd. Euro,

21 BA: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, a.a.O., S. 54 f.

- die Qualifizierung im Rahmen von »WeGebAu« infolge wegfallender Rechtsgrundlagen für Beschäftigte mit Berufsabschluss. Der Finanzrahmen hierfür liegt aber noch über dem Niveau in den Krisenjahren.

Zugleich konnte die Gewerkschaftsgruppe in der BA eine Anhebung um 100 Mio. Euro – von 250 auf 350 Mio. Euro – für die Initiative zur Flankierung des Strukturwandels erreichen. Damit können gering qualifizierte Arbeitslose gefördert werden.

Zusätzlich aufgestockt werden konnten die Mittel für präventive Maßnahmen für Jugendliche. Diese berufsorientierenden Maßnahmen – insbesondere an Schulen – zählen nicht zu den Kernaufgaben der Versichertengemeinschaft. Angesichts der Defizite im schulischen Bildungssystem und den Übergangsproblemen von der Schule in Ausbildung²² werden 90 Mio. Euro hierfür zur Verfügung gestellt, wenn sich die Länder in gleicher Höhe beteiligen.

Kalkuliert wird ebenso mit einem kontinuierlichen Rückgang der Ausgaben für das Arbeitslosengeld I auf rund 14,5 Mrd. Euro. Dies ist nach 2008 der niedrigste Wert seit der Jahrtausendwende. Zu berücksichtigen ist, dass nach dem Haushaltsplan für 2011 im Jahresdurchschnitt zwar mit über 2,9 Mio. Arbeitslosen gerechnet wird, davon aber voraussichtlich nur noch 893.000 Lohnersatzleistungen aus dem beitragsbezogenen Sicherungssystem erhalten werden. Die Sicherungslücken der Arbeitslosenversicherung für versicherte Beschäftigte sind nicht zu übersehen.

Zugleich sind die Beiträge zu Beginn dieses Jahres auf 3,0 Prozentpunkte gestiegen. Für die 27,1 Mio. Versicherten wird mit Beitragszahlungen von 24,6 Mrd. Euro gerechnet, was mit Mehreinnahmen von etwa zwei Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr verbunden wäre. Der so genannte Eingliederungsbeitrag, mit dem die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung die Hälfte der Eingliederungs- und Verwaltungsausgaben des Hartz-IV-Systems mitfinanzieren müssen, ist mit 4,6 Mrd. Euro kalkuliert. Gegen diese Zweckentfremdung von Sozialbeiträgen haben sich der Verwaltungsrat der BA sowie auch Arbeitgeber und Gewerkschaften mehrfach gewehrt. Die angestrebte verfassungsrechtliche Klärung²³ steht noch aus.

Der vom Verwaltungsrat im November 2010 einvernehmlich aufgestellte Haushaltsplan der Arbeitslosenversicherung wies zunächst ein – gegenüber 2010 nochmals verringertes – Defizit von knapp 4,3 Mrd. Euro für 2011 aus. Für dieses Defizit muss die BA erstmals ein rückzahlbares Darlehen beim Bund aufnehmen. Erst 2006 wurde die Defizithaftung des Bundes für konjunkturell nicht kalkulierbare Risiken der Arbeitslosenversicherung abgeschafft.²⁴ Ausnahmsweise wurde dann im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise nur für 2010 ein Steuerzuschuss zum Ausgleich des krisenbedingten Defizits zur Verfügung gestellt.²⁵ Ab diesem Jahr wird die Arbeitslosenversicherung wieder allein gelassen und muss auch unerwartete konjunkturelle Risiken aus eigener Kraft stemmen.

Da sich in 2010 eine vorübergehende Rücklage bei der arbeitgeberfinanzierten Insolvenzgeldumlage von 1,2 Mrd. Euro aufgebaut hatte, beschloss der Verwaltungsrat zunächst die Übertragung dieser Mittel auf 2011. Diese wer-

den 2011 benötigt. Denn die Bundesregierung hat infolge der Rücklage die Arbeitgeberumlage in diesem Jahr per Verordnung ganz ausgesetzt.²⁶

Mit einem Taschenspielertrick hat die Bundesregierung dies jedoch mit dem notwendigen Gesetzgebungsverfahren dazu genutzt, sich wieder einmal selbst zu entlasten und das Beitragssystem zu belasten. Der Bund genehmigte den vom Verwaltungsrat festgestellten Haushalt für 2011 nur mit einer weitreichenden Maßgabe: Der Milliardenbetrag aus der Insolvenz-Geldumlage dürfe nicht in 2011 übertragen werden, so die Vorgabe. Dies mit der fadenscheinigen Begründung, es fehle an einer Rechtsgrundlage für die Bildung einer Rücklage für überschüssige Einnahmen aus der Insolvenzgeldumlage; eine Übertragung in 2011 sei nicht möglich.

Arbeitgeber und Gewerkschaften und die BA halten diese Position der Bundesregierung für nicht haltbar. Eine gesetzliche Änderung – die die Oppositionsparteien in Öffentlichkeit und Parlament im Herbst 2010 angeboten hatten – wurde seitens der Bundesregierung abgelehnt. Der Verwaltungsrat wies die Maßgabe der Bundesregierung zurück und stellte den Haushalt 2011 erneut fest und legte ihn ein zweites Mal zur Genehmigung vor. Zugleich beauftragte er – mit großer Mehrheit – den BA-Vorstand für den Fall, dass die Bundesregierung von ihrem gesetzlichen Recht Gebrauch machen werde und den BA-Haushaltsplan selbst feststellt, dagegen Klage zu erheben. Dies mit dem Ziel, die Bundesregierung zu verpflichten, den Haushaltsplan in der vom Verwaltungsrat festgestellten Fassung zu genehmigen. Am 23. Dezember 2010 hat das Bundesarbeitsministerium seine Maßgabe erneuert und sofortigen Vollzug angeordnet. Die BA wiederum hat hiergegen – wie vom Verwaltungsrat beschlossen – am 7. Januar 2011 Klage gegen die Bundesregierung erhoben.

Die Konsequenz dieses Konfliktes ist, dass die Überschüsse der Insolvenzgeldrücklage im BA-Haushalt für 2010 zunächst verbleiben müssen und so das vom Bund auszugleichende Defizit der Arbeitslosenversicherung künstlich reduziert wird und das Defizit in 2011 entsprechend um 1,2 Mrd. Euro höher liegt. Der ohnehin reduzierte Rettungsschirm des Bundes in 2010 wird so auch noch über die Insolvenzgeldumlage weiter verringert. Diese Arbeitgeberumlage muss zum Abbau der Bundesschulden erhalten, während die Ausgaben für das Insolvenzgeld in diesem Jahr von der allein gelassenen Arbeitslosenversicherung getragen werden müssen und sie nicht mehr auf diese Rücklage zurückgreifen kann. Mit dem so höheren

22 vgl. dazu auch Wilhelm Adamy: Große Probleme vieler Jugendlicher beim Übergang von Schule in Beruf, a. a. O.; Evelyn Räder/Frank Ahrens: Recht auf Ausbildung und Förderung. Anforderungen an eine Reform des »beruflichen Übergangssystems«, in: SozSich 1/2011, S. 14–23

23 vgl. dazu auch Friedhelm Hase: Der neue »Eingliederungsbeitrag«. Rechtlich umstrittene Beteiligung der BA an der Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in: SozSich 1/2008, S. 25–29

24 vgl. Wilhelm Adamy: Haushaltsbegleitgesetz 2006: Finanzieller Druck auf Sozialversicherungen wird erhöht. Bund will sich aus Defizithaftung für Arbeitslosenversicherung ausklinken, in: SozSich, S. 93–97

25 vgl. Abschnitt 4.1 und Wilhelm Adamy: Arbeitsmarktpolitik in der schwersten Wirtschaftskrise, a. a. O., S. 62

26 vgl. Hans Nakielski: Arbeit, Gesundheit, Alterssicherung, Soziales: Was sich 2011 ändert(2), in: SozSich 1/2011, S. 29

Defizit für 2011 erhöht der Bund so die Verschuldung der Beitragszahler beim Bund. Die in 2011 für das Insolvenzgeld benötigten Mittel müssen später bei einer Schuldentilgung aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert werden. Dies bedeutet, dass der Bund sich entlastet und die Arbeitgeber ein zweites Mal zur (jetzt anteiligen) Finanzierung der Insolvenzgeldumlage herangezogen werden, aber auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit zur Finanzierung der noch ausstehenden Lohnzahlungen bei Insolvenz ihres Arbeitgebers herangezogen werden.

5.2 Finanzielle Spielräume im Hartz-IV-System

Für 2011 wird im Hartz-IV-System mit Ausgaben von gut 44 Mrd. Euro kalkuliert – und damit mit rund zwei Mrd. Euro weniger, als noch im vergangenen Jahr eingesetzt wurden. Rückläufig gegenüber dem Vorjahr sind insbesondere die Haushaltspositionen für die Regelleistungen zur Sicherung des Existenzminimums sowie die arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsleistungen. Fast ein Viertel der Gesamtausgaben für das Hartz-IV-System entfallen auf die Kommunen, die vorrangig die Kosten für Unterkunft übernehmen müssen. Der Bund hingegen kann seine Aufwendungen für das Hartz-IV-System deutlich verringern. Diese Minderausgaben des Bundes sind insbesondere zurückzuführen

- auf die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 beschlossenen Kürzungen – wie die Streichung der Rentenbeiträge für Hilfeempfänger sowie die Abschaffung des befristeten Zuschlags zu den Regelsätzen,²⁷
- auf die Kürzung der Eingliederungsleistungen um 1,3 Mrd. Euro bzw. ein Fünftel gegenüber den Ansätzen des vergangenen Jahres. Diese Reduzierung der Arbeitsmarktmittel geht weit über den erwarteten Rückgang der arbeitslosen Hilfeempfänger hinaus.

Das IAB geht davon aus, dass die Arbeitslosigkeit im Hartz-IV-System im Jahresverlauf 2011 mit minus 90.000 auch 2011 weniger stark zurückgeht als in der Arbeitslosenversicherung (vgl. Schaubild 5). Die Zahl der mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten geförderten Hilfebedürftigen lag im März 2011 bereits um 140.000 bzw. 20 Prozent unter dem Niveau von Ende 2010. Insbesondere beim Beschäftigungszuschuss (– 77 % gegenüber März 2010) sowie bei der (sozialversicherten) Entgeltvariante bei der öffentlich geförderter Beschäftigung (– 33 %) haben sich die Einbrüche fortgesetzt. Die Aufwendungen des Bundes für die Regelleistungen sowie die Sozialbeiträge für Hartz-IV-Empfänger werden in diesem Jahr voraussichtlich auf das

niedrigste Niveau seit dem Start dieses Fürsorgesystems in 2005 sinken – trotz der Anhebung des monatlichen Eckregelsatzes um fünf Euro ab Januar 2011.

Die geplanten Bundesaufwendungen summieren sich auf rund 33,6 Mrd. Euro. Sie werden aber nicht vollständig vom Bund getragen. Vielmehr hat der Bund über den Eingliederungsbeitrag Arbeitslosenbeiträge in Höhe von 4,6 Mrd. Euro zweckentfremdet, um steuerfinanzierte Aufgaben im Hartz-IV-System zu finanzieren.²⁸ Doch damit nicht genug. Die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung müssen nicht nur die Hälfte der Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten des Hartz-IV-Systems finanzieren, sondern z. B. auch noch bestimmte Förderleistungen für Hartz-IV-Empfänger ganz übernehmen. Dies gilt z. B. für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen für hilfebedürftige Jugendliche oder die berufliche Ersteingliederung für Jugendliche mit Behinderung. Diese direkt aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung auch für Hartz-IV-Empfänger zu finanzierenden Förderinstrumente summieren sich – unabhängig vom Eingliederungsbeitrag – auf nochmals etwa 630 Mio. Euro im Jahr. Dies zeigt, in welchem starkem Maß der Bund ein Sozialhilfesystem über Beiträge zur Arbeitslosenversicherung finanziert. Und: Die Entlastung der Kommunen bei der Grundsicherung im Alter soll jetzt auch noch dadurch finanziert werden, dass der Arbeitslosenversicherung ein halber Mehrwertsteuerpunkt – und damit bis zu vier Mrd. Euro jährlich – entzogen werden.²⁹

6. Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen der neuen Finanzplanung des Bundes

Mit der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenbremse hat die Bundesregierung zugleich eine verbindliche mittelfristige Finanzplanung eingeführt. Für alle Einzelpläne des Haushalts werden Eckwerte vorab vom Bundeskabinett verbindlich festgelegt, die damit zur Grundlage für das Haushaltsaufstellungsverfahren der einzelnen Ministerien gemacht werden. Mit dem Eckwertebeschluss vom 16. März 2011 wurden erstmals verbindliche Festlegungen für den Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2012 sowie den Finanzplan bis 2015 getroffen.³⁰

In diesem Eckwertebeschluss sind die Ergebnisse des Hartz-IV-Kompromisses und die Belastung der Arbeitslosenversicherung – aufsteigend bis zu vier Mrd. Euro jährlich durch den Entzug eines halben Mehrwertsteuerpunktes – bereits berücksichtigt. Dennoch rechnet die Bundesregierung nicht damit, dass die Arbeitslosenversicherung erneut in die roten Zahlen rutscht. Vielmehr hat sie fest einkalkuliert, dass die Arbeitslosenversicherung bereits im kommenden Jahr »mit der Rückzahlung des ihr im Jahre 2011 gewährten Darlehns beginnen [kann]. Unter Berücksichtigung der von der BA nach dem Zukunftspaket zu erbringenden strukturellen Einsparungen kann das Darlehen bis zum Jahr 2015 vollständig getilgt werden.«³¹ Für 2012 sieht der Eckwertebeschluss eine Rückzahlung von 500 Mio. Euro an den Bund vor. 2013 sollen es bereits 2,0 Mrd. Euro und 2014 insgesamt 2,2 Mrd. Euro sein.³² Doch wie dies realisiert werden kann und soll ist völlig unklar.

27 vgl. ebenda, S. 27; Wilhelm Adamy: Auswirkungen des Haushalts-Kürzungspakets: Hartz IV wird quasi zur Sozialhilfe, in: SozSich 10/2010, S. 325–331

28 vgl. Abschnitt 5.1

29 vgl. Wilhelm Adamy: Hartz-IV-Kompromiss lässt Arbeitslosenversicherung bluten, in: SozSich 3/2011, S. 84; Wilhelm Adamy/Ingo Kolf: Der faule Hartz-IV-Kompromiss. Eine Bewertung aus gewerkschaftlicher Sicht, in: SozSich 3/2011, S. 91 f.

30 vgl. Bundesministerium der Finanzen: Entwurf des Eckwertebeschluss zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2012 und zum Finanzplan 2011 bis 2015, März 2011, Beschluss der Bundesregierung vom 16. 3. 2011

Nach Berechnungen der BA werden die Schulden bei Reduzierung der Mehrwertsteuerzahlungen in den nächsten Jahren voraussichtlich nicht vollständig abgetragen werden können. Selbst wenn die Konjunktur günstiger laufen sollte, ist dies ohne tiefe arbeitsmarktpolitische Einschnitte realistisch kaum zu erwarten.

Die Bundesregierung rechnet denn auch ganz anders. So heißt es in dem Eckwertebeschluss: »Konjunkturell bedingte Entlastungen (Mehreinnahmen oder Minderausgaben) stehen grundsätzlich nicht für zusätzliche finanzwirksame Maßnahmen zur Verfügung. Sie sind vielmehr in erster Linie zur Senkung der Neuverschuldung heranzuziehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Ziel eines grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts mit einer strukturellen Neuverschuldung von maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ab dem Jahr 2016 zuverlässig und dauerhaft erreicht wird.«³³ Übersetzt heißt dies, dass finanzielle Entlastungen der Arbeitslosenversicherung infolge guter Konjunktur unmittelbar dem Bundeshaushalt zu Gute kommen sollen und sich so der finanzielle Konsolidierungsdruck im beitragsfinanzierten System nicht verringern soll.

Mehr noch: Aus Sicht der Bundesregierung soll die Arbeitslosenversicherung die nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 vorgesehenen »strukturellen Einsparungen« erbringen. Ursprünglich sah der Bund bereits für 2011 beim beitragsfinanzierten System Kürzungen von 1,5 Mrd. Euro vor³⁴, die jedoch noch nicht umgesetzt werden müssen. Doch ab 2012 will der Bund offensichtlich auf den eingeplanten Kürzungen bestehen, die in 2013 und 2014 auf drei Mrd. Euro steigen sollen.³⁵ Der finanzielle Druck auf die Arbeitslosenversicherung droht massiv zu steigen.

Im Hartz-IV-System drohen gleichfalls weitergehende Einschnitte. Der (verbindliche) Eckwertebeschluss sieht hier vor, dass »die Eingliederungs- und Verwaltungsausgaben im SGB II im Jahr 2012 auf rund 8,47 Mrd. Euro abgesenkt werden (ab 2013: auf rund 7,97 Mrd. Euro)³⁶.

7. Fazit

Wir sind im dritten Jahr nach der Lehmann-Pleite, die zum Symbol für die Eskapaden der Investmentbanker geworden ist. Die zunächst tiefen Konjunkturreinbrüche konnten erfreulicherweise schnell überwunden werden. Bund, Arbeitslosenversicherung sowie Betriebsparteien sind eingesprungen, um die Konjunktur zu stabilisieren.

Doch jetzt steht nicht mehr die Finanzbranche im Zentrum der politischen und finanziellen Diskussion, sondern es sind die klammen öffentlichen Haushalte. Neue öffentliche Schuldenrekorde müssen registriert werden, auch wenn bei wieder anziehender Konjunktur weniger neue Schulden aufgenommen werden mussten als zunächst befürchtet. Die Arbeitslosenversicherung und das Hartz-IV-System haben sowohl in der Krise wie auch 2010 einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass die Neuverschuldung weit geringer ausgefallen ist als zunächst veranschlagt. Nach wie vor läuft finanziell vieles schief. Dies wird aber nicht mehr den Banken, sondern dem Staat angelastet, der die Kosten der Bankenrettung getragen und dem Finanzsektor

die Sozialisierung finanzieller Risiken ermöglicht hat. Jetzt kritisiert insbesondere die Finanzbranche die staatlichen Schuldenberge, obwohl insbesondere sie davon profitiert.

Insgesamt erhöhten sich bis Ende 2010 die deutschen Staatsschulden – inklusive derjenigen der Sozialversicherung und der zuzurechnenden Extrahaushalte – um 319 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr. Der wesentliche Grund für diesen starken öffentlichen Schuldenzuwachs sind die »umfangreichen Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung in Höhe von 241 Mrd. Euro«, so die Berechnungen der Bundesbank. Und weiter: »Die seit 2008 kumulierten Effekte von Finanzmarktstützungsmaßnahmen auf den Schuldenstand beliefen sich gemäß den derzeit berücksichtigten vorläufigen Werten auf 335 Mrd. Euro bzw. 13,4 % des BIP.«³⁷ Sollten sich die umfangreichen Risikoaktiva verwerten lassen, wird sich dies künftig in einem sinkenden Schuldenstand niederschlagen.

Diese gigantische Verlagerung von Bankenrisiken auf die öffentlichen Haushalte entspricht einer Finanzsumme, die fast fünfmal höher ist als alle sozialversicherten Arbeitnehmer sowie ihre Arbeitgeber in den letzten drei Jahren insgesamt an Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung gezahlt haben. Für das mit den Folgen der Finanzmarktkrise konfrontierte beitragsfinanzierte System hat der Bund in diesem Zeitraum lediglich einen einmaligen Bundeszuschuss von 5,2 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. In den kommenden Jahren soll dieses solidarische Sicherungssystem für die Benachteiligten des Arbeitsmarktes massiv dazu herangezogen zu werden, den mit der Bankenrettung verbundenen Schuldenberg abzutragen. Dies ist eine »Umverteilung pur« zu Lasten der kleinen Leute.

Der Bund drückt beim Schuldenabbau aufs Tempo und will die finanziellen Belastungen der Finanzkrise in die Sozialsysteme und auf breite Bevölkerungsschichten verlagern. Insbesondere Erwerbslose und Beitragszahler sollen dafür die Zeche bezahlen. Dies wird kombiniert mit einem neuerlichen Verschiebeparkplatz von den Beitrags- zu den Steuerzahlern. Die Reformanstrengungen der BA der vergangenen Jahre werden keinesfalls belohnt, sondern das beitragsfinanzierte System wird in eine strukturelle Unterfinanzierung getrieben und in ein finanzielles Korsett gezwängt, das beim nächsten Abschwung keinesfalls eine antizyklische Politik ermöglicht. ■

Der Autor:

Dr. Wilhem Adamy ist Leiter der Abteilung Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand und Sprecher der Arbeitnehmergruppe im Verwaltungsrat der BA.

31 ebenda, S. 11

32 siehe Antwort der Bundesregierung auf die Fragen der Abgeordneten Zimmermann (DIE LINKE), in: Plenarprotokoll 17/101, 17. Wahlperiode – 101. Sitzung des Deutschen Bundestags am 6. April 2011, S. 11618

33 Bundesministerium der Finanzen, a. a. O., S. 4

34 vgl. auch SoSiplus 6–7/2011, S. 1

35 vgl. ebenda; Wilhelm Adamy: Hartz IV wird quasi zur Sozialhilfe, a. a. O., S. 325 ff.

36 vgl. Bundesministerium der Finanzen, a. a. O., S. 11

37 Deutsche Bundesbank, Pressemitteilung vom 13. 4. 2011

Testen Sie den Marktführer!

Seit bald 60 Jahren gibt es »Soziale Sicherheit«, die führende Fachzeitschrift für Arbeit und Soziales.

Sie gilt als kompetente Informationsquelle für alle, die sich bei Sozialversicherungen, Verbänden, Gewerkschaften oder in Universitäten und Behörden mit sozialer Sicherung befassen.

Bestellen Sie noch heute Ihr Test-Abo und Sie erhalten 2 Ausgaben kostenlos.

Übrigens: Für Mitglieder der sozialen Selbstverwaltung übernimmt u.U. der jeweilige Sozialversicherungsträger die Kosten für ein Abonnement.



Test-Anforderung auch online möglich:
www.sozialesicherheit.de/testabo



Test-Abo »Soziale Sicherheit«

Ja, ich möchte die führende Fachzeitschrift für Arbeit und Soziales kennenlernen.

Ich erhalte zunächst **2 Ausgaben** kostenlos. Wenn ich Ihnen innerhalb von 7 Tagen nach Erhalt der 2. Ausgabe keine gegenteilige Mitteilung mache, möchte ich »Soziale Sicherheit« regelmäßig erhalten und nutzen. Der Jahresbezugspreis für das Abo-Paket beträgt € 110,40* inkl. MwSt. und Porto. Das Abonnement verlängert sich jeweils um ein weiteres Jahr, wenn es nicht 6 Wochen vor Jahresende gekündigt wird.

Leserservice
»Soziale Sicherheit«
Bund-Verlag GmbH
60424 Frankfurt/Main

Fax: 069/79 50 10-12
Service-Tel.: 069/79 50 10-96

Absender: **Privat** **Firma/Verwaltung**

Bitte vollständige Anschrift angeben und per Post oder Fax an den Bund-Verlag schicken. Die Absenderadresse gilt als Rechnungsadresse.

Name, Vorname

Firma/Verwaltung

Straße/Nr.

PLZ Ort

Telefon/Fax (für eventuelle Rückfragen)

E-Mail (für eventuelle Rückfragen)

Datum/Unterschrift

Ich möchte den E-Mail-Service Ihres Verlages nutzen, um über interessante Angebote und Neuheiten informiert zu werden. Diesen Service kann ich jederzeit bei der Bund-Verlag GmbH widerrufen.

Ihre Vertrauensgarantie: Sie haben das Recht, diese Bestellung innerhalb von 14 Tagen bei nebenstehender Bestelladresse schriftlich zu widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs.

*Inlandspreis, Preisänderungen vorbehalten.