

# ***Haushaltskonsolidierung zu Lasten der Sozialversicherung ist kein Sparen***

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 (BT-Drs. 20/9999)**

10. Januar 2024

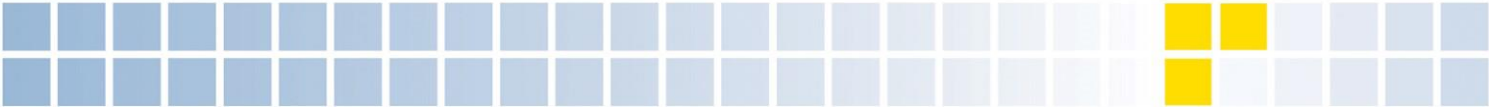
### ***Zusammenfassung***

Durch das Zweite Haushaltsfinanzierungsgesetz sollen Einsparungen im Bundeshaushalt umgesetzt werden. Zur am 11. Januar 2024 geplanten Anhörung des federführenden Bundestagausschusses sind jedoch weder die Sozialversicherungen noch die Sozialpartner eingeladen, obwohl wesentliche Einsparungen zu Lasten der Sozialversicherung und damit der beitragszahlenden Arbeitgeber und Beschäftigten erfolgen sollen und die Rechte der sozialen Selbstverwaltung durch diese finanziellen Eingriffe berührt werden. Auch vor dem Kabinettsbeschluss hat keine – sonst übliche – Verbändeanhörung seitens der Bundesregierung stattgefunden. Das offensichtliche Desinteresse von Bundesregierung und Parlament für die Anliegen der von ihren Entscheidungen Betroffenen zeugt von Abgehobenheit.

Die zu Lasten der Sozialversicherung vorgesehenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sind kein Sparen. Vielmehr ändert sich an den Ausgaben der Sozialversicherung nichts. Nur werden die Finanzierungskosten – z. T. sogar rückwirkend – auf die Beitragszahlenden verschoben.

Diese geplante **Haushaltsgesetzgebung zu Lasten Dritter** ist auch verfassungsrechtlich fragwürdig. Schon die Aufgabenverlagerung der Förderung der beruflichen Weiterbildung von den Jobcentern auf die Arbeitsagenturen und damit die Verschiebung der Aufgaben- und Kostenverantwortung in die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung im **Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024** ist laut eines Rechtsgutachtens von Prof. Degenhart **rechtswidrig**.

Jetzt fehlt es an einer rechtlich tragfähigen Begründung für den Ausgleichsbeitrag der Arbeitslosenversicherung von insgesamt 5,2 Mrd. € bis 2027. Im Rahmen der Corona-Pandemie wurden die Zugangsmöglichkeiten zum Kurzarbeitergeld durch den Gesetzgeber krisenbedingt erheblich ausgeweitet. Entsprechend wurde der Bundeszuschuss explizit auch für die Ausgaben beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld gewährt und nicht nur für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Die Argumentation, dass es sachgerecht sei, diese Ausgaben im Nachhinein zu erstatten, trägt daher nicht. Die 5,2 Mrd. € sind Beitragsmittel, die von den Beitragszahlenden aufgebracht wurden bzw. werden. **Beitragsmittel sind streng zweckgebunden** und dürfen nicht zur Finanzierung des allgemeinen Staatshaushalts verwendet werden. Hier ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sehr klar. Insofern stehen wesentliche Regelungen zur Entlastung des Bundeshaushalts auf rechtlich mehr als wackeligen Füßen. Hinzu kommt, dass dieses Vorgehen das Gegenteil von



rechtsstaatlich verlässlichem Regierungshandeln ist. Hier werden nach Gutdünken abgeschlossene Vorgänge der Vergangenheit wieder aus dem Hut gezaubert.

Der Aufbau einer Rücklage in der Arbeitslosenversicherung ist zwar wichtig, damit die BA in Krisenzeiten schnell handlungsfähig ist. Die nun geplante **Festschreibung einer Mindestrücklagenhöhe** soll allerdings offenbar vorrangig dazu dienen, die Beitragskasse gut auszustatten, **um immer wieder auf sie zugreifen zu können**. Die Rücklage der Arbeitslosenversicherung wird faktisch als Schattenhaushalt genutzt. Es braucht zusätzlich eine Regelung, die den Griff in die Beitragskasse und weitere Aufgaben- und Kostenverlagerungen zuverlässig verhindert. Mit der jetzt vorgeschlagenen Regelung kann es im Verordnungswege auf absehbare Zeit keine Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung mehr geben. Gleichzeitig besteht kein Schutz vor einer Beitragssatzerhöhung. In der Einseitigkeit dieser Regelung wird deutlich, dass die Bundesregierung mit den Eingriffen in die Beitragskassen weitere Beitragsbelastungen bewusst in Kauf nimmt. Noch höhere Sozialversicherungsbeiträge gefährden Beschäftigung. Gerade in der jetzigen wirtschaftlichen Situation müssen alle zusätzlichen Belastungen vermieden werden. Notwendig sind nachhaltige und ausgabenkende Strukturreformen, eine Beitragssatzbremse und ein klarer Fahrplan, wie der Gesamtbeitragssatz wieder auf unter 40 % begrenzt werden kann. Dies gilt vor allem im Interesse von personalintensiven Betrieben und Beschäftigten in unteren Lohngruppen, die besonders durch hohe Sozialbeiträge belastet werden.

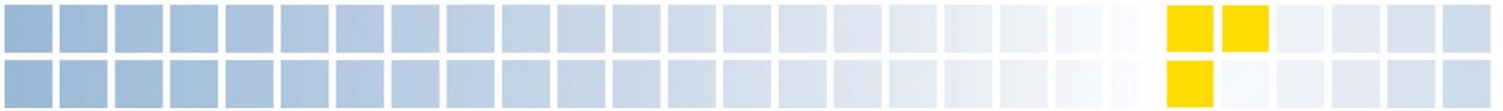
Die geplante weitere Senkung des **Bundeszuschusses zur Rentenversicherung** wird dazu führen, dass der Rentenbeitragssatz früher bzw. in höherem Maße wieder angehoben werden muss. Bezeichnend ist, dass ausgerechnet der Teil des Bundeszuschusses gekürzt wird, mit dem die Einnahmen aus der Öko-Steuerreform an die Bürgerinnen und Bürger zurückgegeben werden sollen. Damit zeigt die Ampelkoalition erneut, dass sie ökologisch motivierte Steuererhöhungen zur Erhöhung der Abgabenlast missbraucht, anstatt sie – wie einmal zugesagt – an anderer Stelle wieder entlastend an die Bürgerinnen und Bürger zurückzugeben.

Die geplanten Regelungen zur besseren Durchsetzbarkeit vorhandener Mitwirkungspflichten im Bürgergeld gehen in die richtige Richtung. Eine Streichung des Regelbedarfs sollte immer dann und so lange greifen, wie das Arbeitsangebot besteht und nicht angenommen wird. Die zusätzliche Begrenzung auf zwei Monate ist überflüssig. Es bleibt allerdings bei einem **bedingungslosen Wohneinkommen**, da die Kosten der Unterkunft auch dann noch nicht einmal anteilig gekürzt werden sollen, wenn beharrlich die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verweigert wird. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 auch eine Streichung aller Leistungen, also einschließlich der Wohnkosten für möglich erachtet. Die **präventive Wirkung** einer solchen Regelung darf dabei nicht unterschätzt werden. Bei fehlender Mitwirkung in Form von **Meldeversäumnissen sollte ebenfalls nachgeschärft und gleich zu Beginn der Regelsatz deutlicher gekürzt werden**.

### **Im Einzelnen**

#### **Griff in die Beitragskasse der Arbeitslosenversicherung ist kein Sparen und rechtswidrig**

Der Bundeszuschuss an die Arbeitslosenversicherung zur Abfederung der finanziellen Belastungen infolge der Corona Pandemie war notwendig. Gesamtgesellschaftliche Aufgaben in schweren Krisen müssen auch gesamtgesellschaftlich getragen werden. Den Zuschuss nachträglich als „**teilweisen Ausgleich der Finanzierungsbeteiligung des Bundes**“ i.H.v. insgesamt 5,2 Mrd. € wieder einzufordern, ist das Gegenteil von verlässlichem Regierungshandeln. Eine **rechtliche Begründung** wie ein im Haushaltsgesetz 2021 abschließend geregelter Erlass bzw. Zuschuss wieder zurückgefordert werden kann, **fehlt** in der

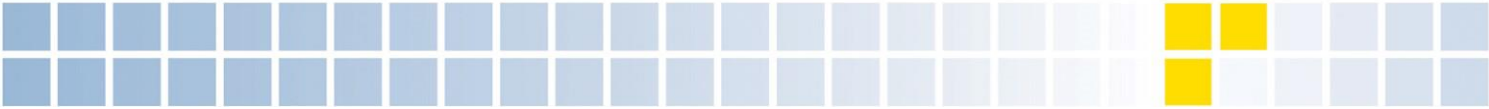


Gesetzesbegründung zu § 363 Abs. 3 SGB III-E. Der Bundeszuschuss bzw. Erlass des Darlehens wurde nach § 12 Haushaltsgesetz 2021 explizit auf die Ausgaben für die Sozialversicherungsbeiträge und das konjunkturelle Kurzarbeitergeld erstreckt. Jetzt zu argumentieren, dass das Kurzarbeitergeld eigentlich eine Leistung der Arbeitslosenversicherung ist und daher eine Erstattung sachgerecht sei, trägt daher nicht. Ein Bundeszuschuss ist gerade kein Darlehen, das zurückgefordert werden könnte. Die Argumentation leidet auch darunter, dass der Zugang zum Kurzarbeitergeld durch den Gesetzgeber krisenbedingt erheblich ausgeweitet wurde. Es handelte sich um eine Sonderregelung des Kurzarbeitergeldes. Das Kurzarbeitergeld wurde durch den Gesetzgeber zum Kriseninstrument umgestaltet, um in der Pandemie wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität zu erhalten. Dabei handelt es sich nicht mehr um das gleiche Instrument der krisenunabhängigen Arbeitsmarktpolitik. Der steuerfinanzierte Zuschuss für das gesamtgesellschaftliche Auffanginstrument war konsequent.

Bei den 5,2 Mrd. € bis 2027 handelt es sich **ganz klar um Beitragsmittel**, die von den Beitragszahlenden erbracht werden. Beitragsmittel sind **streng zweckgebunden** und dürfen **nicht zur Finanzierung des allgemeinen Staatshaushaltes** verwendet werden. Hier ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes eindeutig (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 22. Mai 2018 – 1 BvR 1728/12 – Rn. 71; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005 – 2 BvF 2/01 –, Rn. 103).

Der Aufbau einer Rücklage in der Arbeitslosenversicherung ist wichtig, damit die BA in Krisenzeiten schnell handlungsfähig ist. Eine Rücklage verhindert, dass der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung in einer Schwächephase prozyklisch erhöht werden muss und kontraproduktive Wirkungen entfaltet. Ein **Rücklagenaufbau** entspricht auch dem Versicherungsprinzip, nach dem die Finanzierung so zu gestalten ist, dass Risiken der Versichertengemeinschaft möglichst innerhalb des Gesamthaushalts der Versicherung aufgefangen werden können. Das bedeutet allerdings auch, dass die Arbeitslosenversicherung wirklich auch nur Risiken der Versichertengemeinschaft abdeckt. Die Bundesregierung entlastet sich jedoch zunehmend durch Aufgaben- und Kostenverlagerungen in die Arbeitslosenversicherung und nutzt die Beitragskasse der Bundesagentur für Arbeit als Sparsbuch, auf das sie aber noch nicht einmal selbst eingezahlt hat. In die Kasse der Arbeitslosenversicherung zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Geld ein, das ihnen über Beiträge abgezogen wird. Der Bund macht **Haushaltsgesetzgebung zu Lasten Dritter**. Wer sparen will, muss das bei sich tun. Insofern ist es richtig, nicht zwingend notwendige Regelungen, wie den zum 1. Juli 2023 eingeführten Bürgergeld-Bonus zu streichen. Ähnliches gilt z. B. auch für die Weiterbildungsprämie, deren positive Wirkung mehr als fraglich ist.

Die im Gesetzentwurf des Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 geplante Anpassung der Verordnungsermächtigung für die Absenkung des Beitragssatzes in § 352 Abs. 1 SGB III-E und Festschreibung einer **Mindestrücklagenhöhe** soll offenbar vorrangig dazu dienen, die Beitragskasse immer so gut auszustatten, dass weiter auf sie zugegriffen und sie als Schattenhaushalt genutzt werden kann. Wenn die Bundesregierung es mit dem Aufbau einer Rücklage zu Abfederung von Krisen ernst meint, dann braucht es zusätzlich eine Regelung, die den Griff in die Beitragskasse verhindert. Zumindest dürfen bis zum Aufbau einer für Krisenfälle ausreichenden Rücklage keine weiteren Aufgaben und Kosten auf die Arbeitslosenversicherung übertragen bzw. verlagert werden. Mit der jetzt vorgeschlagenen Regelung kann es im Verordnungswege auf absehbare Zeit keine Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung mehr geben. Gleichzeitig besteht kein Schutz vor einer Beitragssatzerhöhung. In der Einseitigkeit der Regelung wird deutlich, dass die Bundesregierung mit den Eingriffen in die Beitragskassen weitere Beitragsbelastungen bewusst in Kauf nimmt. Noch höhere Sozialversicherungsbeiträge gefährden Beschäftigung. Die demografischen Lasten und damit die Risiken in den Sozialversicherungen steigen gleichzeitig weiter. Statt dringend nötiger Strukturreformen wird die Zukunftsfähigkeit der Sozialversicherungen zusätzlich gefährdet.



Eine Mindestrücklage von 0,65 % des BIP entspricht derzeit 25,2 Mrd. €. Als Orientierung mag die Nennung einer **Mindestrücklage** sinnvoll sein, jedoch **sollte** sie **nicht gesetzlich festgeschrieben** werden. Die Arbeitslosenversicherung ist sehr konjunkturreegibel. Die **Spielräume für gezielt antizyklische Beitragssatzsenkungen**, wie in der Krise 2009/ 2010, als der Beitragssatz von 3,3 % auf 2,8 % gesenkt worden war, **sollten nicht eingeschränkt werden**.

### ***Senkung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung bei gleichzeitiger Leistungsausweitung treibt Beitragssätze nach oben***

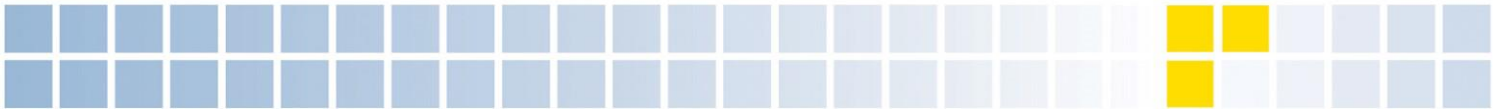
Die weitere **Kürzung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung** um jährlich 600 Mio. €, während gleichzeitig ein milliardenschweres Rentenpaket vorbereitet wird, ist das Gegenteil einer durchdachten Sozialpolitik. So wird unverantwortlich eine neue Beitragsspirale in Gang gesetzt.

Gerade in der jetzigen wirtschaftlichen Situation müssen alle zusätzlichen Belastungen vermieden werden. Notwendig sind nachhaltige und ausgabensenkende Strukturreformen, eine Beitragssatzbremse und ein klarer Fahrplan, wie der Gesamtbeitragssatz wieder auf unter 40 % begrenzt werden kann. Dies gilt vor allem im Interesse von personalintensiven Betrieben und Beschäftigten in unteren Lohngruppen, die besonders durch hohe Sozialbeiträge belastet werden.

Bezeichnend ist, dass ausgerechnet der Teil des Bundeszuschusses (§ 213 Abs. 4 SGB VI) gekürzt wird, mit dem die Einnahmen aus der Öko-Steuerreform an die Bürgerinnen und Bürger zurückgegeben werden sollen. Damit zeigt die Ampelkoalition erneut, dass sie ökologisch motivierte Steuererhöhungen doch zur Erhöhung der Abgabenlast missbraucht, anstatt die Mehreinnahmen – wie einmal zugesagt – an anderer Stelle wieder entlastend an die Gesellschaft zurückzugeben. Damit verspielt die Ampelkoalition weiter ihre Glaubwürdigkeit in der Klimapolitik, die maßgeblich auf einer wachsenden CO<sub>2</sub>-Bepreisung beruht. Denn weder Bürgerinnen und Bürger noch Wirtschaft werden künftig noch darauf vertrauen, dass die daraus entstehenden Mehreinnahmen ihnen jemals wieder in vollem Umfang als Entlastung zurückgegeben werden.

### ***Zurückdrehen einzelner Bürgergeld-Regelungen bei den Mitwirkungspflichten sinnvoll, aber nicht ausreichend***

Wer die Möglichkeit hat seine Bedürftigkeit zu minimieren oder zu beseitigen, muss nicht von der Allgemeinheit alimentiert werden. Bürgergeldbeziehende bekommen finanzielle und ideelle Unterstützung, wenn sie diese benötigen. Die Unterstützung wird von allen Steuerzahlenden – auch solchen mit geringen Einkommen – finanziert. Es ist nicht in Ordnung, wenn Menschen ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommen. Diese wirksam durchsetzen zu können ist wichtig. Die überwältigende Mehrheit von Bürgergeldbeziehenden arbeitet aktiv mit und kommt ihren Mitwirkungspflichten nach. Für die wenigen, die die **Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verweigern**, besteht Regelungsbedarf. Genau den erkennt die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung nun auch explizit mit richtigen Argumenten an. Gerade die präventive Wirkung von Sanktionsregelungen darf dabei nicht unterschätzt werden. Darauf hat auch das



IAB immer hingewiesen. Es geht eben nicht nur um die, die jetzt schon eine Mitwirkung verweigern. Der Adressatenkreis ist weit größer.

Im Ergebnis werden Regelungen des erst vor einem Jahr in Kraft getretenen Bürgergeldgesetzes in Teilen wieder zurückgedreht. Die vorgeschlagene **Streichung des Regelbedarfes für Arbeitsverweigerer** sollte immer dann und so lange greifen, wie das Arbeitsangebot besteht und nicht angenommen wird. Die zusätzliche Begrenzung auf zwei Monate ist überflüssig.

Es bleibt allerdings bei einem **bedingungslosen Wohneinkommen**, da die Kosten der Unterkunft auch dann noch nicht einmal anteilig gekürzt werden sollen, wenn beharrlich die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verweigert wird. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 auch eine Streichung aller Leistungen, also einschließlich der Wohnkosten für möglich erachtet.

Wer unentschuldig zum Termin nicht erscheint, muss weiterhin lediglich eine Kürzung von 10 % des Regelbedarfes fürchten. Erst nach dreimaligem Nichterscheinen kann sich die Kürzung auf maximal 30 % addieren. Wer allerdings nicht zu Terminen erscheint, dem kann auch nur schwerlich eine zumutbare Arbeit angeboten werden. **Meldeversäumnisse** sind schon immer überwiegend der Grund für die Kürzung des Regelbedarfes. Die Einhaltung von Terminen ist für das Berufsleben wichtig und gerade jungen Menschen muss die Bedeutung klar gemacht werden. Deswegen sollte auch hier nachgeschärft und gleich zu Beginn der Regelsatz deutlicher gekürzt werden.

#### **Ansprechpartner:**

BDA | DIE ARBEITGEBER  
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

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

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.