

# Positionen des SoVD zu den Auswirkungen des Fiskalpakts

## 1 Inhalte des Fiskalpakts

Im Dezember 2011 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsländer (mit Ausnahme Großbritanniens und Tschechiens) im Rahmen des Europäischen Fiskalpakts auf haushaltspolitische Regeln. Der im März 2012 unterzeichnete Fiskalpakt sieht unter anderem vor, dass die Vertragsstaaten verbindliche und dauerhafte Schuldenbremsen einführen müssen. So darf das jährliche strukturelle Defizit 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes grundsätzlich nicht übersteigen, solange der öffentliche Schuldenstand nicht erheblich unter 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes liegt. Wird die 60-Prozentmarke deutlich unterschritten, darf das strukturelle Defizit bis zu 1,0 Prozent des BIP betragen. Die Regelungen müssen in den nationalen Verfassungen oder auf gleichwertigem Niveau verankert werden.

Für erhebliche Abweichungen von den Zielmarken sind die Vertragsstaaten verpflichtet, einen automatischen Korrekturmechanismus einzuführen. Die Regelungen zur Schuldenbremse werden durch ein sanktionsbewehrtes Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) flankiert. Nach monatelangen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern wurde schließlich im Juli 2013 das *Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags* verabschiedet. Hieraus und aus den bereits im Juni 2012 verabschiedeten Eckpunkten zur nationalen Umsetzung geht hervor, dass der Entwicklung der Sozialversicherungen und der kommunalen Finanzen bei der Einhaltung des Fiskalpaktes eine zentrale Bedeutung beigemessen wird.

Auch in den anderen beteiligten EU-Mitgliedsländern sollen die haushalterischen Ziele des Fiskalpaktes durch eine strenge Spar- und Kürzungspolitik auf der Ausgabenseite anstatt durch Verbesserungen auf der Einnahmeseite erreicht werden. Dies führt schon jetzt dazu, dass die öffentliche Daseinsvorsorge und die sozialen Sicherungssysteme in einigen EU-Mitgliedsländern, wie z. B. Griechenland, Spanien und Portugal, in ihrer Funktionsfähigkeit massiv bedroht sind.

## 2 Auswirkungen auf die öffentliche Daseinsvorsorge in Deutschland

Die Gesamtverschuldung der deutschen Kommunen (inzwischen 130 Mrd. Euro) hat sich seit dem Jahr 2007 eklatant erhöht und die Kluft zwischen armen und reichen Kommunen verstärkt. Mit dem Fiskalpakt werden die kommunalen Finanzen in die Defizitobergrenze einbezogen, so dass der finanzielle Druck auf Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen wachsen wird und Handlungsspielräume geringer werden. In den Kommunen könnten Ausgabenbegrenzungen, vor allem durch Einsparungen bei den so genannten freiwilligen Leistungen, z.B. beim kommunalen Wohnungsbau sowie bei sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen vor Ort, die Folge sein.

Im Rahmen des Fiskalpakts hat der Bund überdies zugesagt, unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein neues Bundesleistungsgesetz zu

verabschieden, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in der bisherigen Form ablöst. Die Reform der Eingliederungshilfe muss jedoch – im Interesse der Menschen mit Behinderungen – unter sozialpolitischen und nicht vorrangig unter finanzpolitischen Vorzeichen geführt werden. Eine inhaltliche Reform, einschließlich der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe, darf im Ergebnis nicht dazu führen, berechnete Ansprüche und Leistungen für die behinderten Menschen einzuschränken. Vielmehr muss sie Rechte auf Selbstbestimmung und Teilhabe für Menschen mit Behinderungen verbessern und ausweiten. Hierzu gehören eine größere Einkommens- und Vermögensunabhängigkeit der Eingliederungshilfe, die Stärkung des Wunsch- und Wahlrechts sowie der Grundsatz einer individuell bedarfsdeckenden Leistungsgewährung. Es erscheint fraglich, ob unter den Vorzeichen des Fiskalpaktes diese Ziele im Interesse der Menschen mit Behinderung umgesetzt werden.

Auch das steuerfinanzierte Leistungsrecht des SGB II (Hartz IV) und des SGB XII (Sozialhilfe) kann unter erneuten Spardruck geraten, so dass längst überfällige Leistungsverbesserungen unterbleiben oder gar Leistungsverschlechterungen eintreten. Solche Risiken bestehen auch für andere steuerfinanzierte Sozialleistungen des Bundes und der Länder.

### **3 Auswirkungen auf die Sozialversicherung in Deutschland**

Das beitragsfinanzierte Umlagesystem im deutschen Sozialversicherungssystem ist ein Erfolgsmodell, das vielen Ländern weltweit als Vorbild gilt. Es hat in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise erneut seine Stabilität und Leistungsfähigkeit bewiesen. Dabei war es von Vorteil, dass die beitragsfinanzierten Umlagesysteme – anders als steuerfinanzierte Systeme – weniger direkt von Sparzwängen infolge der Finanzmarktkrise sowie internationalen Vereinbarungen wie beispielsweise dem Europäischen Fiskalpakt betroffen sind. Die grundgesetzliche Eigentumsgarantie bietet hierbei immer noch einen – wenn auch begrenzten – Mindestschutz.

Da die einzelnen Sozialversicherungszweige neben der Beitragsfinanzierung auch Steuerzuschüsse erhalten, haben Haushaltskonsolidierungen infolge der Sparvorgaben des Fiskalpaktes auf Kosten der Sozialversicherungen und damit zu Lasten der Versicherten schon begonnen und werden verstärkt fortgesetzt.

Ein weiterer, mittelbarer Konsolidierungsdruck könnte für die gesetzlichen Sozialversicherungen entstehen, wenn die Empfehlungen der Europäischen Kommission für die Verbesserung der Finanzsituation der öffentlichen Haushalte in Deutschland umgesetzt und die Mehrwertsteuerbefreiung für öffentliche Einrichtungen gestrichen werden. Denn bei verschiedenen Leistungen der Sozialversicherungsträger z.B. für den Bereich der Rehabilitation könnte dies zu einem erheblichen Kostenanstieg führen, der entweder durch einen Anstieg des Beitragssatzes oder durch Leistungskürzungen aufgefangen werden müsste. Dieser Kostenanstieg wird von den Sozialversicherungsträgern auf insgesamt 34 Mrd. Euro

im Jahr geschätzt, was etwa 3 Beitragssatzpunkten in der Sozialversicherung entspricht.

#### **a. Gesetzliche Rentenversicherung**

Die gesetzliche Rentenversicherung verfügt derzeit über Rücklagen in Höhe von rund 30 Mrd. Euro. Somit konnte der Beitragssatz zweimal in Folge abgesenkt werden. Für das Jahr 2014 zeichnet sich derzeit Spielraum für eine weitere Beitragssatzsenkung ab. Im Rentenrecht ist vorgesehen, die Rücklagen in den kommenden Jahren nach und nach abzubauen, bis die Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben erreicht ist. In haushaltsrechtlicher Sicht bedeutet dieser Abbau der Nachhaltigkeitsrücklage allerdings ein Defizit, das bei der im Fiskalpakt festgelegten Schuldenbremse von maximal 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes wirksam wird. Der gesetzlich vorgegebene Abbau der Nachhaltigkeitsrücklage kann dadurch zum Überschreiten des Grenzwertes der Schuldenbremse führen. Damit wird letztlich eine neue Diskussion um Leistungskürzungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung ausgelöst.

#### **b. Gesetzliche Krankenversicherung**

Die Schuldengrenze des Fiskalpaktes umfasst zwar generell auch die Sozialversicherungssysteme und damit die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV). Die GKV weist dabei aber Besonderheiten auf, die eine direkte Einwirkung der Schuldengrenze unwahrscheinlich erscheinen lassen. Denn die GKV unterliegt der gesetzgeberischen Verpflichtung, keine Defizite aufzubauen. Um diese zu vermeiden, müssen einseitige Zusatzbeiträge erhoben werden. Das heißt, die GKV kann damit nicht direkt unter die Schuldengrenze fallen.

Dennoch gibt es verschiedene Wege, wie die Schuldengrenze auch die GKV belastet. Zum einen erhält die GKV einen Steuerzuschuss für die sogenannten versicherungsfremden Leistungen. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung hat die Bundesregierung bereits eine massive Reduzierung ihres Zuschusses zum Gesundheitsfonds vorgenommen. Damit müssen die sogenannten versicherungsfremden Leistungen aus Beiträgen bzw. im Extremfall aus einseitigen Zusatzbeiträgen der Versicherten finanziert werden – obwohl sie gesamtgesellschaftliche Aufgaben sind.

Der zweite Weg, wie die Schuldengrenze auf die GKV wirkt, ist der Sozialausgleich für die Zusatzbeiträge. Es ist derzeit gesetzgeberisch beabsichtigt, den Sozialausgleich aus Steuermitteln zu finanzieren. Besteht aber Kürzungsbedarf, so ist auch hier zu erwarten, dass nicht genügend Steuermittel bereit gestellt werden mit der Folge, dass die Versicherten den Sozialausgleich durch eigene Beiträge aufbringen müssen oder es zu unvermeidbaren Leistungskürzungen kommt.

Schließlich ist die GKV indirekt auch von der Schuldengrenze betroffen, da die Bundesländer die notwendigen Investitionskosten für die Krankenhäuser bezahlen müssten und dies schon bisher nicht in ausreichendem Umfang tun. Es steht zu befürchten, dass unter dem Eindruck der Schuldengrenze die Investitionsmittel weiter gesenkt werden. Die GKV könnte dann unter zunehmenden Druck geraten, immer

stärker Finanzierungslasten für Investitionen zu übernehmen. Der ökonomische Druck auf die Kliniken steigt – zu Lasten der Versorgungsqualität der Patientinnen und Patienten.

### **c. Arbeitslosenversicherung**

Auch auf die gesetzliche Arbeitslosenversicherung wird sich der Fiskalpakt negativ auswirken. Denn die vom Fiskalpakt vorgegebene Sparpolitik wird zwangsläufig die Binnenwirtschaft belasten und zu einem sinkenden Wirtschaftswachstum führen. Dies hat eine steigende Arbeitslosigkeit zur Folge. Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung werden steigen, während ihre Einnahmen weiter sinken werden.

Auch der Bundeszuschuss, den die Arbeitslosenversicherung erhält, wird durch den Fiskalpakt bzw. die Schuldenbremse in seiner Höhe gefährdet. Dies ist bereits seit Jahren der Fall und im Zuge der letzten jährlichen Haushaltsstrukturgesetze weiter verschärft worden. So muss die Bundesagentur für Arbeit (BA) die größten Kürzungsbeiträge der Sozialversicherungen zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes erbringen. Es ist zu befürchten, dass – wenn der Bundeshaushalt konsolidiert werden muss – zusätzliche Leistungskürzungen im Bereich der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung vorgenommen werden. Eine Folge der Sparpolitik werden daher noch mehr finanzielle Kürzungen und Einsparungen bei der Arbeitsförderung sein. Davon betroffen sind dann insbesondere die benachteiligten schwer vermittelbaren Menschen wie ältere, behinderte und schwerbehinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

## **4 Zusammenfassung und Forderungen**

Der Fiskalpakt gibt der nationalen Finanzpolitik einen engen Rahmen vor. Die Haushalte von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen müssen nahezu ausgeglichen sein. Es besteht die konkrete Gefahr, dass die Bundesregierung und Landesregierungen den Fiskalpakt als Vorwand nutzen, um einen weiteren und noch stärkeren Abbau sozialer Rechte, Standards, Maßnahmen und Leistungen zu betreiben.

Der SoVD fordert: Kein weiterer Sozialabbau! Stattdessen müssen die Arbeitseinkommen wieder kontinuierlich steigen; prekäre Beschäftigung, Niedriglöhne und Armut müssen abgebaut werden. Wir brauchen einen gesetzlichen Mindestlohn und einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor. Der Arbeitsmarkt ist wieder stärker zu regulieren. Wettbewerbsvorteile, die zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Arbeitslosen und sonstiger sozial benachteiligter Personengruppen in der Bundesrepublik gehen und die Wettbewerbsnachteile sowie die Arbeits- und Lebensbedingungen für viele Menschen in den Euro-Krisenländern weiter verschärfen, müssen abgebaut werden. Des Weiteren darf die Mehrwertsteuerbefreiung für öffentliche Einrichtungen nicht gestrichen werden.

Die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme muss gesichert werden; die gesetzlichen Sozialversicherungen sind auszubauen als zukunftsfähige Bürger- bzw. Erwerbstätigenversicherung.

Die Einnahmen der öffentlichen Haushalte sind erheblich zu verbessern. Bund, Länder und Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, Armut wirksam zu bekämpfen und einen sozialen Ausgleich in der Gesellschaft zu schaffen.

Daher ist eine veränderte Verteilung der Abgabenlast auf die Gesamtheit der Steuerpflichtigen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit erforderlich. Anzuheben ist die Besteuerung hoher und höchster Einkommen, die Schlupflöcher bei den Unternehmens- und Erbschaftssteuern sind zu stopfen; die Besteuerung der Kapitalerträge ist anzuheben; eine wirksame Besteuerung hoher Vermögen sowie von Finanzmarkttransaktionen ist einzuführen.