

Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen

Research Report

Staatsfinanzen: Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken

IAB-Kurzbericht, No. 14/2008

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2008) : Staatsfinanzen: Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken, IAB-Kurzbericht, No. 14/2008, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158276>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IAB-Kurzbericht

14/2008

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Die Arbeitslosigkeit belastet die Staatsfinanzen, denn einerseits entstehen Mehrausgaben in den öffentlichen Haushalten und andererseits fallen Einnahmen aus. Dazu hat das IAB Modellrechnungen auf Basis von vereinfachenden Annahmen durchgeführt.

■ Im Jahr 2007 verursachte die registrierte Arbeitslosigkeit in Deutschland gesamtfiskalische Kosten in Höhe von rd. 68 Mrd. Euro. Davon waren 52 Prozent Ausgaben, vor allem für Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II; 48 Prozent resultierten aus Mindereinnahmen, vorwiegend bei Steuern und Sozialbeiträgen.

■ Der Bund und die Bundesagentur für Arbeit tragen mit 56 Prozent die Hauptlast. Aber auch die Länder und Gemeinden sowie die anderen Sozialversicherungsträger, insbesondere die Rentenversicherung, sind erheblich betroffen.

■ Die gesamtfiskalischen Kosten sind in den Jahren 2005 bis 2007 um rd. 25 Mrd. oder 27 Prozent auf 68 Mrd. Euro gesunken – insbesondere wegen der guten Wirtschaftsentwicklung, aber auch aufgrund der Arbeitsmarktreformen. So ist die Zahl der Arbeitslosen um rd. 22 Prozent zurück gegangen, die Kosten je Arbeitslosen sanken um rd. 7 Prozent.

Staatsfinanzen

Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken

von Hans-Uwe Bach und Eugen Spitznagel

Unterbeschäftigung verursacht hohe gesamtwirtschaftliche Verluste, die zu Mehrausgaben und Mindereinnahmen in den öffentlichen Haushalten führen. Diese Kosten belasten die gesamte öffentliche Finanzwirtschaft.

Arbeitslosigkeit ist eine der Hauptursachen von Armut, und sie belastet darüber hinaus die öffentlichen Budgets. Wie stark sich Arbeitslosigkeit auf die Betroffenen und die öffentlichen Haushalte auswirkt, hängt insbesondere vom System der sozialen Sicherung ab.

In den vergangenen Jahren wurde das System der sozialen Sicherung für Arbeitssuchende grundlegend reformiert. So wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verkürzt und die bisherige Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende zusammengeführt. Damit sollten die Anreize zur Arbeitsaufnahme verstärkt werden, denn die Höhe und insbesondere die Dauer der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und der daraus resultierende Anspruchslohn gelten weithin als Hindernis für mehr Beschäftigung und weniger

Arbeitslosigkeit. Zudem war beabsichtigt, das System gerechter und effizienter zu gestalten sowie Spielraum für Senkungen des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung zu schaffen. Schließlich sollte die Reform klare fiskalische Zuständigkeiten bei der Finanzierung von Versicherungs- und gesamtgesellschaftlichen Leistungen herstellen, auch um bisherige Fehlsteuerungen („Verschiebeshöfe“) zu vermeiden.

Aus diesem Reformschritt ergaben sich erhebliche Veränderungen bei der registrierten Arbeitslosigkeit. Diese betreffen Definition, Umfang und Struktur sowie ihre gesamtfiskalischen Kosten und deren Verteilung auf die Budgets von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen.

Im Folgenden werden zunächst die Grundlinien der Arbeitsmarktentwicklung in den Jahren 2001 bis 2007 nachgezeichnet und dann die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit für die Jahre 2001 bis 2007 dargestellt. Insbesondere werden die Kosten vor und nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Jahr 2005 verglichen. Dabei wird die fiskalische Wirkung des Reform-

schritten analysiert und nach Gewinnern und Verlierern gefragt.

■ Arbeitsmarktentwicklung in den Jahren 2001 bis 2007

Die Zahl der Erwerbstätigen nahm in den wachstumsschwachen Jahren 2001 bis 2004 um insgesamt 260.000 Personen ab. Stark rückläufig war insbesondere die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die um gut 1,3 Mio. sank. Zugleich erhöhte sich das Arbeitsangebot um rd. 250.000 Personen, und die Arbeitslosenzahl nahm um rd. 0,5 Mio. auf 4,38 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt 2004 zu. Mit Einführung der Grundsicherung im Jahr 2005 stiegen die Arbeitslosenzahlen sprunghaft, da in beträchtlicher Anzahl ehemalige Sozialhilfeempfänger zusätzlich als Arbeitslose registriert wurden. Im anschließenden konjunkturellen Aufschwung der Jahre 2006 und 2007 stieg die Zahl der Erwerbstätigen um gut 0,9 Mio. Personen und die Arbeitslosenzahlen sanken – bei leicht rückläufigem Arbeitsangebot – um rd. 1,1 Mio. auf rd. 3,78 Mio. im Jahresdurchschnitt 2007.

Die registrierte Arbeitslosigkeit macht zwar den größten Teil der gesamten Unterbeschäftigung aus. Daneben sollte aber „verdeckte“ Arbeitslosigkeit in verschiedenen Formen aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen sowie unter fiskalischen Gesichtspunkten nicht ausgeblendet werden:

- Die Stille Reserve in Maßnahmen besteht aus Personen, die an arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Maßnahmen verschiedener Art teilnehmen (Berufliche Weiterbildung, Trainingsmaßnahmen, Vorruhestandsregelungen u. a.).
- Die Stille Reserve im engeren Sinne besteht aus Personen, die unter günstigeren Bedingungen am Arbeitsmarkt aktiver Arbeit suchen würden, die aber weder arbeitslos gemeldet sind noch in Maßnahmen stehen.

Die Stille Reserve im engeren Sinne bewegte sich bis 2006 in einer Größenordnung von 0,7 bis 1 Mio. und umfasste im Jahr 2007 noch schätzungsweise 580.000 Personen. Die Stille Reserve in Maßnahmen schwankte zwischen 0,7 und 0,8 Mio. und belief sich im Jahr 2007 auf rd. 780.000 Personen. Die gesamte Unterbeschäftigung hat seit ihrem Höchststand im Jahr 2005 um rd. 1,1 Mio. auf rd. 5,1 Mio. Personen im Jahr 2007 abgenommen.

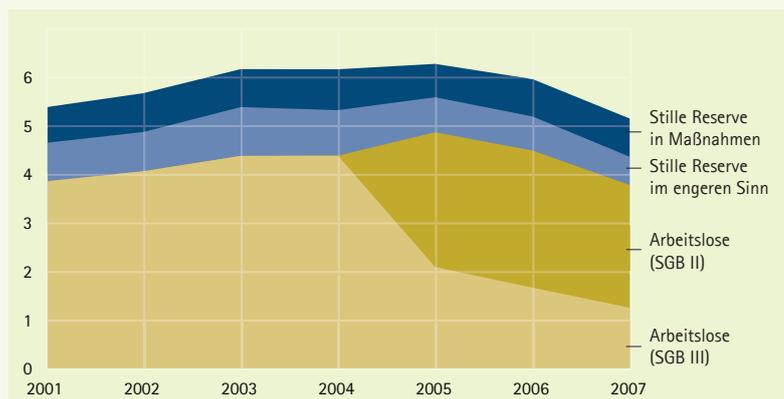
Die **Abbildung 1** zeigt die Entwicklung der gesamten Unterbeschäftigung und ihrer Komponenten.

Hieraus ergeben sich für die Gesamtwirtschaft Kosten, weil die volkswirtschaftlichen Ressourcen nicht ausgelastet sind. Diese lassen sich in ihrer Gesamtheit jedoch nicht seriös abschätzen (vgl. dazu z. B. Horn/Tober 2007). Daher beschränkt sich die folgende Analyse auf eine Modellrechnung zu den gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit.

Abbildung 1

Entwicklung der Unterbeschäftigung in Deutschland – Registrierte Arbeitslosigkeit und Stille Reserve 2001 bis 2007

Personen in Mio.; Jahresdurchschnitte



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB

© IAB

■ Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit

Die gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit sind enger definiert als die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Unterbeschäftigung.

Sie entstehen den öffentlichen Haushalten unmittelbar in Gestalt von Ausgaben und mittelbar durch Mindereinnahmen, weil Arbeitslose kein oder nur ein geringes Arbeitseinkommen beziehen. Dabei werden nur die registrierten Arbeitslosen berücksichtigt, die Stille Reserve bleibt außer Betracht.

Die folgenden Modellrechnungen beruhen auf vereinfachenden Annahmen (vgl. **Infokasten**, Seite 10). So ist u. a. unterstellt, dass alle registrierten Arbeitslosen zu den in ihrem letzten Beschäftigungsverhältnis gegebenen Bedingungen (z. B. Einkommen, Arbeitszeit) beschäftigt werden können. Insofern handelt es sich hier um fiktive Größen.

Die Höhe und die Struktur der Kosten der Arbeitslosigkeit sind unterschiedlich, je nachdem, ob bzw. welche Art von Lohnersatzleistungen die Arbeitslosen beziehen. Die Ausgaben werden im Wesentlichen aus Daten der Bundesagentur für Arbeit ermittelt. Die Mindereinnahmen werden auf Basis eines durchschnittlichen Arbeitseinkommens geschätzt, das die Arbeitslosen in einem Beschäftigungsverhältnis hätten erzielen können. Vereinfachend wird dabei das Einkommen vor der Arbeitslosigkeit unterstellt.

■ 68 Mrd. € Ausgaben und Mindereinnahmen im Jahr 2007

Nach den Modellrechnungen beliefen sich im Jahr 2007 die gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit in Deutschland auf knapp 68 Mrd. € (vgl. **Tabelle 1**, Seite 4). Das waren 20 Mrd. € weniger als im Jahr 2005.

Den größten Teil davon bilden mit 35 Mrd. € oder 52 Prozent die Ausgaben (2005: 53 %). Sie umfassen das Arbeitslosengeld I (Alg I) und das Arbeitslosengeld II (Alg II), jeweils einschließlich der abgeführten Sozialversicherungsbeiträge. Beim Alg II sind die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU), sowie Zahlungen für diverse Mehrbedarfe enthalten, die an Haushalte mit arbeitslosen Personen gezahlt werden. Hinzu kommen ein Zuschlag zum Alg II, der befristet gewährt wird, wenn Arbeitslose aus Alg I in Alg II übergehen (§ 24 SGB II) sowie etwaige Aufstockungsbeträge für Alg-I-Empfänger, deren Unterstützungsleistung geringer als die Grundsicherung nach dem SGB II ist. Weiterhin ist das Sozialgeld für

nichterwerbsfähige Mitglieder der Bedarfsgemeinschaften mit Arbeitslosen berücksichtigt.

Die Einnahmehausfälle des Staates wegen Arbeitslosigkeit betragen 33 Mrd. €. Diese Mindereinnahmen machen 48 Prozent der gesamtfiskalischen Kosten aus. Sie ergeben sich aus dem niedrigeren Steueraufkommen und aus den geringeren Sozialbeiträgen.

So hat der Staat im Jahr 2007 wegen Arbeitslosigkeit 10 Mrd. € weniger Lohn- und Einkommensteuer eingenommen. Das Aufkommen der Verbrauchsteuern war um knapp 3 Mrd. Euro geringer, denn die Privathaushalte schränken in der Regel ihre Konsumausgaben ein, wenn sich das Budget durch Arbeitslosigkeit verringert.

Auch die Träger der Sozialversicherung haben weniger eingenommen, denn die Beiträge für arbeitslose Leistungsempfänger sind geringer als jene, die aus einem Arbeitseinkommen gezahlt würden. Die höchsten Beitragsausfälle verzeichnete mit knapp 11 Mrd. € die Rentenversicherung. Den Krankenversicherungen und der BA sind durch die Arbeitslosigkeit Einnahmen in Höhe von 6 bzw. rd. 3 Mrd. € entgangen.

Ein Arbeitsloser kostete den Fiskus im Durchschnitt des Jahres 2007 schätzungsweise rd. 17.900 € (vgl. **Tabelle 1**). Bei den Empfängern von Arbeitslosengeld I – die 21 Prozent aller Arbeitslosen stellen – lag dieser Betrag mit 22.700 € weit höher. Die Empfänger von Arbeitslosengeld II – mit 64 Prozent die Mehrheit der Arbeitslosen – kosteten den Staat im Durchschnitt 18.300 €. Bei den 15 Prozent der Arbeitslosen, die keine Leistungen beziehen, belaufen sich die gesamtfiskalischen Kosten immerhin auf 9.500 € pro Kopf und Jahr, hauptsächlich weil sie keine Steuern und Sozialbeiträge zahlen.

Bemerkenswert ist, dass die reinen Transfers direkt an Arbeitslose lediglich 6.800 € pro Kopf und Jahr verursachen, das sind 38 Prozent der Gesamtkosten. In diesem Durchschnittsbetrag sind Alg-I-Bezieher und Alg-II-Bezieher enthalten sowie Arbeitslose, die weder aus der Arbeitslosenversicherung, noch aus der Grundsicherung Transferleistungen beziehen. Dieser Durchschnittsbetrag hat sich über die Jahre wenig verändert.

Die Ausgaben für die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung der Leistungsempfänger machen durchschnittlich 14 Prozent der Gesamtkosten aus.

Den größten Block der gesamtfiskalischen Kosten bilden die Sozialleistungen für Arbeitslose nach dem SGB II. Mit 22,6 Mrd. € betragen sie knapp 34 Prozent der Gesamtkosten im Jahr 2007. Auf die Versicherungsleistungen aus dem BA-Haushalt (SGB III) entfallen rund 12 Mrd. € oder gut 18 Prozent.

■ Finanzierung der Arbeitslosigkeit neu geordnet

Im Jahr 2005 wurden Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammengelegt. Daraus ergaben sich für die Höhe und für die Struktur der Arbeitslosigkeit ebenso wie für die gesamtfiskalischen Kosten erhebliche Veränderungen.

Seitdem müssen sich alle erwerbsfähigen Personen arbeitslos melden, wenn sie die neue Leistung Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen wollen, sofern sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Vor der Reform hingen sowohl die Höhe des Arbeitslosengelds als auch die der Arbeitslosenhilfe von der individuellen Erwerbsbiografie ab, insbeson-

Tabelle 1

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in Deutschland 2001 bis 2007

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Absolut								
Registrierte Arbeitslose ¹⁾		1.000	4.219	4.535	4.830	4.812	4.487	3.776
ohne Aufschätzung		1.000	3.852	4.060	4.376	4.381		
Kosten pro Arbeitslosen	€ / Jahr	18.200	18.400	18.900	19.200	18.000	18.300	17.900
ohne Aufschätzung	€ / Jahr	18.500	18.900	19.400	19.600			
Transferleistung je Arbeitslosen ²⁾	€ / Jahr	6.600	6.700	6.800	6.900	6.500	6.700	6.800
Gesamtfiskalische Kosten	Mrd. €	76,7	83,7	91,5	92,2	87,7	82,2	67,6
ohne Aufschätzung	Mrd. €	71,4	76,8	84,7	85,7			
davon: Versicherungsleistung ³⁾	Mrd. €	22,2	24,1	25,1	24,7	22,2	17,6	12,3
Sozialleistung ⁴⁾	Mrd. €	18,2	20,0	21,5	23,3	24,6	25,7	22,6
Mindereinnahmen Steuern	Mrd. €	14,8	16,1	17,7	17,3	16,2	15,0	12,8
Mindereinnahmen Sozialbeiträge	Mrd. €	21,5	23,5	27,1	26,9	24,7	23,8	20,1
außerdem: Aussteuerungsbetrag (hier nur für arbeitslose Leistungsempfänger)								
Mehrausgaben BA / Mehreinnahmen Bund	Mrd. €					3,7	2,5	1,4
Struktur – Anteile in Prozent								
Gesamtfiskalische Kosten	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
davon: Versicherungsleistung ³⁾	%	28,9	28,8	27,5	26,8	25,3	21,4	18,1
Sozialleistung ⁴⁾	%	23,7	23,9	23,5	25,3	28,0	31,3	33,5
Mindereinnahmen Steuern	%	19,3	19,3	19,4	18,8	18,5	18,3	18,6
Mindereinnahmen Sozialbeiträge	%	28,0	28,1	29,7	29,2	28,2	29,0	29,8

1) Aufgeschätzt um die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die in den Jahren 2001 bis 2004 unter den im Jahr 2005 reformierten Bedingungen als Arbeitslose aufgetreten wären (Näheres siehe Infokasten auf Seite 10).

2) Ab 2005: I, ALG II, Aufstockungsbetrag für ALG-I-Empfänger, Zuschlag nach § 24 SGB II, Wohngeld, Kosten für Unterkunft und Heizung, Sozialgeld.
Vor 2005: ALG I, Alhi, Sozialhilfe, Wohngeld.

3) ALG-I-Leistung; Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung; ohne Leistungsempfänger nach § 428, 125, 126 SGB III und Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen.

4) ALG-II-Leistung; Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung; Aufstockungsbetrag für ALG-I-Empfänger; Zuschlag nach § 24 SGB II; Wohngeld; Kosten für Unterkunft und Heizung; Sozialgeld; vor 2005: Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Wohngeld; ohne Leistungsempfänger nach § 65 (4) und Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen.

Quelle: Berechnungen des IAB

dere vom Einkommen, das vor der Arbeitslosigkeit erzielt worden war. Seit dem Jahr 2005 gilt dies nur noch für das Arbeitslosengeld I, das je nach familiärer Situation in Höhe von 67 bzw. 60 Prozent des vorherigen Netto-Entgelts in der Regel für höchstens ein Jahr gezahlt wird. Für ältere Arbeitslose gelten längere Höchstbezugszeiten. Diese Versicherungsleistung nach dem SGB III wird aus den Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur BA gezahlt.

Die neue Leistung, das Arbeitslosengeld II, hängt grundsätzlich nicht mehr vom vorherigen Einkommen ab, sondern vom Bedarf der arbeitslosen Person bzw. der Bedarfsgemeinschaft, in der sie lebt (die frühere Arbeitslosenhilfe wurde zwar ebenfalls nur bei Bedürftigkeit gewährt, ihre Höhe hing jedoch vom früheren Arbeitseinkommen ab). Diese Leistung der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB II ist steuerfinanziert und wird aus Mitteln des Bundes gezahlt. Weit überwiegend (zu rd. 80%) sind die Empfänger Personen, die unter den Bedingungen vor der Reform Arbeitslosenhilfe bezogen hätten. Zum kleineren Teil (20%) handelt es sich um erwerbsfähige Personen, die unter den alten Bedingungen Sozialhilfe bezogen hätten.

■ Arbeitsmarktreform deckt versteckte Kosten auf

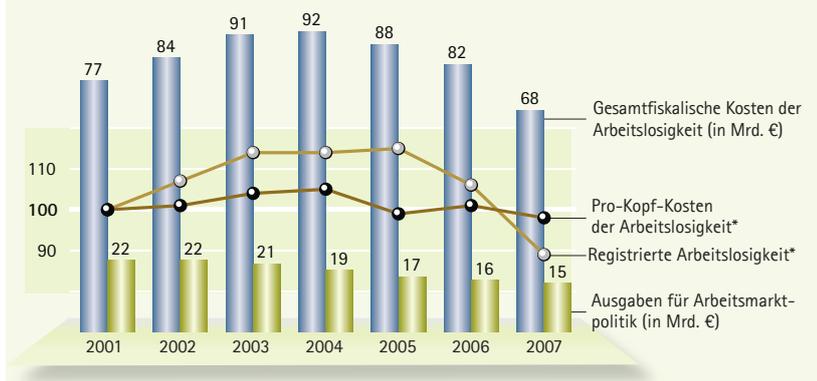
Vor der Reform – im Jahr 2004 – beliefen sich die durch analoge Modellrechnungen geschätzten Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit in Deutschland auf knapp 86 Mrd. €. Ein sinnvoller Vergleich der Jahre 2005 bis 2007 mit den Vorjahren muss die veränderten institutionellen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt berücksichtigen. So wurde im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe analog zur verdeckten Arbeitslosigkeit auch ein Teil ihrer bisher verdeckten Kosten sichtbar.

Dabei handelt es sich um Ausgaben und Mindereinnahmen für schätzungsweise 430.000 erwerbsfähige Personen, die vor der Reform im Wesentlichen Sozialhilfe bezogen haben, jedoch nicht arbeitslos gemeldet waren. Die gesamtfiskalischen Kosten dieser verdeckten Arbeitslosigkeit betragen schätzungsweise rd. 6 Mrd. €. Im Sinne einer „Rückwärtsimulation“ (siehe Infokasten auf Seite 10) sind sie den o. g. Kosten zuzurechnen, damit die Jahre vor der Reform sinnvoll mit der Zeit nach der Reform verglichen werden können.

Demnach betragen die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit 2004 faktisch 92 Mrd. € (vgl. Tabelle 1). Sie waren seit dem Jahr 2001 um 20

Abbildung 2

Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit und Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik 2001 bis 2007



* Indexwerte (2001 = 100)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB

© IAB

Prozent auf ihren absoluten Höchststand gestiegen – hauptsächlich wegen der kräftigen Zunahme der Arbeitslosigkeit in den Jahren mit schwacher Wirtschaftsentwicklung 2001 bis 2004, aber auch wegen steigender Kosten pro Kopf (vgl. Abbildung 2): Während die Zahl der Arbeitslosen in diesem Zeitraum um 14 Prozent stieg, nahmen die Kosten je Arbeitslosen um gut 5 Prozent zu.

Im Einführungsjahr der Grundsicherung ist die Arbeitslosigkeit für den Staat beträchtlich „billiger“ geworden. Die gesamtfiskalischen Kosten haben sich insgesamt (- 5 %) und pro Kopf (- 6 %) vom Jahr 2004 auf das Jahr 2005 verringert. Vor allem wurde der langjährige Anstieg der Kosten gestoppt.

In den Folgejahren sind die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit stetig und kräftig gesunken, von 2004 bis 2007 um 24,6 Mrd. €, oder 27 Prozent. Dieser Rückgang ergab sich hauptsächlich aus dem Abbau der Arbeitslosigkeit (- 22 %). Aber auch die Kosten je Arbeitslosen haben sich in diesen Jahren spürbar verringert (- 7 %), vor allem weil AlII-Empfänger weniger Kosten verursachen als früher die AlI-Empfänger.

■ Weniger Versicherungsleistungen – mehr Sozialleistungen

Die einzelnen Komponenten der gesamtfiskalischen Kosten haben sich im Zeitablauf sehr unterschiedlich, teils gegenläufig entwickelt. So haben sowohl die Versicherungs- und Sozialleistungen für Arbeitslose als auch die Ausfälle bei Steuern und Sozialbeiträgen in den Jahren 2001 bis 2004 fast stetig zugenommen. Ab dem Reformjahr 2005 zeigt sich ein anderes Bild: Während sich die Versicherungsleistungen von 2005 bis 2007 von rd. 22 Mrd. auf rd. 12 Mrd. fast halbieren, steigen die Sozialleistungen zunächst weiter. Sie sinken erst im Jahr 2007, liegen aber mit rd. 23 Mrd. € immer noch auf dem Stand des Jahres 2004.

Diese unterschiedlichen Entwicklungen spiegeln im Wesentlichen den Umbau des Systems der sozialen Sicherung bzw. die Entwicklung von Umfang und Struktur der Arbeitslosigkeit wider: einerseits den kräftigen konjunkturellen Rückgang der Arbeitslosenzahlen im „Versicherungsbereich“ des Rechts-

kreises SGB III und andererseits die zögerliche und schwache Abnahme der Arbeitslosenzahlen im Bereich der Grundsicherung des Rechtskreises SGB II. Die Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen nahmen nahezu im Gleichschritt mit der gesamten Arbeitslosigkeit ab.

Diese Entwicklungen führten zu gravierenden Verschiebungen in der Struktur der Kosten der Arbeitslosigkeit: So sank der Anteil der Versicherungsleistungen von knapp 30 Prozent im Jahr 2001 auf 18 Prozent im Jahr 2007, während der Anteil der Sozialleistungen von 24 Prozent auf 34 Prozent stieg. Die Anteile der Steuer- und Beitragsausfälle änderten sich nur wenig.

■ Alle öffentlichen Haushalte betroffen

Die Arbeitslosigkeit belastet das System der öffentlichen Finanzen auf allen föderalen und institutionellen Ebenen.

Betroffen ist insbesondere die Bundesagentur für Arbeit (BA), weil sie Arbeitslosengeld sowie entsprechende Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung für Arbeitslose im Rechtskreis SGB III zahlt, und weil Beiträge ausfallen.

Der Bund musste früher die Arbeitslosenhilfe tragen, seit 2005 zahlt er das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld. Außerdem nimmt er weniger direkte und indirekte Steuern ein.

Die Länder und Gemeinden nehmen ebenfalls weniger Steuern ein – entsprechend ihren Anteilen am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern. Die Gemeinden haben früher die Sozialhilfe getragen, und das Wohngeld wurde zu gleichen Teilen von Bund und Ländern aufgebracht. Seit dem Jahr 2005 werden die Kosten der Unterkunft für Arbeitslose in der Grundsicherung von Bund und Gemeinden etwa im Verhältnis 1:2 geschultert.

Auch die Rentenversicherung und die Krankenversicherung sowie die Pflegeversicherung sind erheblich betroffen: Für arbeitslose Leistungsempfänger werden weniger Beiträge abgeführt als im Falle ihrer Beschäftigung und für Arbeitslose ohne Leistungsanspruch werden keinerlei Beiträge gezahlt.

Die Berechnungen zeigen, dass die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit überwiegend die BA und den Bund betreffen (vgl. Tabelle 2 und Abbildung 3). Ihr Kostenanteil liegt seit 2001 durchgängig bei rd. 60 Prozent, zuletzt leicht darunter (56 %). Die Verteilung der Lasten auf die beiden Hauptfinanziers hat sich allerdings im Zuge des Umbaus der sozialen Sicherung zu Gunsten der BA verändert. Sie trägt inzwischen mit rd. 17 Mrd. € nur

Tabelle 2

Verteilung der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit auf die öffentlichen Haushalte¹⁾ 2001 bis 2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Absolut – in Mrd €							
Bundesagentur für Arbeit	27,6	30,0	31,5	31,1	32,1	25,9	16,7
Bund	19,0	21,2	23,5	25,3	22,4	23,8	21,2
Länder	6,7	7,3	7,9	7,7	6,7	6,2	5,2
Gemeinden	7,2	7,6	7,8	7,6	8,0	8,3	7,4
Krankenversicherung	6,0	6,7	8,1	8,2	7,0	6,8	6,0
Rentenversicherung	9,3	10,0	11,7	11,2	10,7	10,4	10,5
Pflegeversicherung	0,8	0,9	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7
insgesamt	76,6	83,7	91,5	92,2	87,7	82,2	67,6
Struktur – Anteile in Prozent							
Bundesagentur für Arbeit	36,0	35,8	34,4	33,8	36,6	31,5	24,7
Bund	24,8	25,3	25,7	27,4	25,5	28,9	31,4
Länder	8,8	8,7	8,7	8,4	7,6	7,5	7,6
Gemeinden	9,4	9,1	8,5	8,2	9,2	10,1	11,0
Krankenversicherung	7,8	8,0	8,8	8,9	7,9	8,3	8,8
Rentenversicherung	12,1	11,9	12,8	12,2	12,2	12,6	15,5
Pflegeversicherung	1,1	1,1	1,1	1,1	0,9	1,0	1,0
insgesamt	100						

¹⁾ Aufgeschätzt um die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die in den Jahren 2001 bis 2004 unter den im Jahr 2005 reformierten Bedingungen als Arbeitslose aufgetreten wären (Näheres siehe Infokasten auf Seite 10).

Quelle: Berechnungen des IAB

noch ein knappes Viertel der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit. Im Jahr 2004 war es noch mehr als ein Drittel gewesen. Beim Bund verhält es sich umgekehrt. Er trägt mit rd. 21 Mrd. € oder rd. 31 Prozent heute einen größeren Teil als früher (rd. 25 %). Der sog. Aussteuerungsbetrag – den die BA an den Bund zahlen musste, wenn Arbeitslose ihre Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erschöpften und in die Grundsicherung wechselten – ist hier jährlich als Ausgabe der BA bzw. als Einnahme des Bundes berücksichtigt. Ohne diese Zahlungen wäre der Kostenanteil der BA geringer und der des Bundes entsprechend größer.

Der Kostenanteil der Länder ist leicht gesunken und beträgt inzwischen 8 Prozent. Sie zahlen jetzt weniger Wohngeld, weil die Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom Bund und von den Gemeinden übernommen werden.

Die Gemeinden tragen (mit rd. 12 %) heute größere Lasten als früher, weil die übernommenen Kosten der Unterkunft schwerer wiegen als die frühere Sozialhilfe, an deren Stelle inzwischen das vom Bund gezahlte Arbeitslosengeld II getreten ist.

Die Kostenanteile der Krankenversicherung und der Rentenversicherung schwankten in den Jahren seit 2001 um 8 bzw. 12 Prozent. Im Jahr 2007 stiegen die Belastungsquoten jedoch spürbar an. So wird an die Rentenversicherung für Arbeitslose im SGB-II-Bereich seitdem weniger abgeführt als bisher. Der monatliche Fixbetrag wurde von 78 € auf 40 € verringert. Bei der Krankenversicherung schlagen die Mindereinnahmen aufgrund steigender Beitragssätze zuletzt etwas stärker zu Buche.

Bei den Mindereinnahmen der Rentenversicherung und der Krankenversicherung wirkt sich generell aus, dass die Beiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld I und II nicht am vorherigen Bruttoarbeitsentgelt bemessen werden. Der Unterschied zu den potenziellen Einnahmen im Falle einer Beschäftigung ist erheblich. Hinzu kommt, dass für Arbeitslose, die keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder aus der Grundsicherung beziehen, keine Beiträge an diese Kassen gezahlt werden – es sei denn, sie versichern sich selbst.

Abbildung 3

Verteilung der gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit 2001 bis 2007 auf öffentliche Budgets

Anteile in %



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB

© IAB

■ Änderung der Alg-I-Bezugsdauer verschiebt die Lasten zwischen BA und Bund

Das Arbeitslosengeld I ist der größte Ausgabenblock im Haushalt der BA. Seit dem Jahr 2006 wurde die Bezugsdauer des Alg I zweimal geändert. Im Jahr 2006 wurde sie für die unter 55-Jährigen auf 12 Monate und für die Älteren auf 18 Monate verkürzt. Im Jahr 2008 wurde dies teilweise zurückgenommen.

Aus der ersten Änderung ergaben sich direkte Einsparungen im Haushalt der BA, die den Spielraum für die Senkung des Beitragssatzes erweitert haben. Darüber hinaus dürfte die Neuregelung die Anreize zur Arbeitsaufnahme generell verstärkt, die durchschnittliche effektive Alg-Bezugsdauer zusätzlich verkürzt und so indirekt zu weiteren Einsparungen geführt haben. Die größeren Anreize zur Arbeitsaufnahme dürften die Ausgleichsprozesse zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt verbessert und so weitere positive Beschäftigungseffekte nach sich gezogen haben.

Im Rahmen einer Vorausrechnung wurden mögliche Haushaltswirkungen der Gesetzesänderung geschätzt. Da die neuen Regelungen nur die Neuzugänge in Arbeitslosigkeit betrafen, waren frühestens nach einem Jahr Einsparungen zu erwarten gewesen (von möglichen Signal- und Anreizeffekten einmal abgesehen). Mit der vollen Wirkung im Haushalt der BA in Höhe von rd. 6 Mrd. € wäre im Jahr 2008 zu rechnen gewesen.

Aufgrund von Übergangs- und Anpassungsprozessen hat die BA im Jahr 2007 durch die Verkürzung der Höchstbezugsdauer 0,8 Mrd. € eingespart.

Gesamtfiskalisch betragen die Einsparungen wegen der Vernetzung der Haushalte von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen jedoch nur 0,5 Mrd. €. Denn es entstanden Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen in anderen Budgets, die die Einsparungen im BA-Haushalt teilweise ausgeglichen haben. So wechselten mehr Arbeitslose als sonst wegen Erschöpfung ihres Anspruchs auf Alg I aus dem SGB-III-Bereich in den Bereich der Grundsicherung. Sie bezogen also früher als sonst Alg II und belasteten v. a. das Budget des Bundes. Außerdem haben die Kranken- und Rentenversicherungen weniger eingenommen, weil für diese Arbeitslosen weniger Beiträge abgeführt werden.

Inzwischen wurde ein Teil dieser Neuregelungen zurückgenommen. Ab dem Jahr 2008 können Arbeitslose ab 50 Jahren das Alg I – nach dem Lebensalter gestuft – bis zu 24 Monate lang beziehen. Auch hier zeigen sich die wahren Kosten und ihre Verteilung auf die verschiedenen Träger der sozialen Sicherung erst aus einer gesamtfiskalischen Perspektive. So kommen auf die BA schätzungsweise Mehrausgaben in Höhe von rd. 1,3 Mrd. € zu, während die Sozialleistungen um 0,3 Mrd. € sinken. Denn der längere Bezug des Alg I führt zu Einsparungen beim Alg II, weil die älteren Arbeitslosen später als bisher in die Grundsicherung des SGB II übergeleitet werden. Deshalb fließen der Kranken- und Rentenversicherung 0,3 Mrd. € mehr Beiträge zu. Die gesamtfiskalische Berechnung zeigt: Die Netto-Belastung ist mit 0,9 Mrd. € nur etwa halb so groß wie die geschätzten Mehrausgaben der BA. Sie ist aber dennoch beträchtlich.

■ Weniger Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

Neben den Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit verursacht die Unterbeschäftigung Kosten für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (vgl. **Abbildung 2**). So wurden im Jahr 2007 rd. 15 Mrd. € für die aktive Arbeitsförderung im Rahmen des SGB III und des SGB II ausgegeben. Hinzu kamen rd. 4,3 Mrd. € für die eher sozialpolitisch motivierte Weiterzahlung von Arbeitslosengeld an ältere Personen, die nicht mehr als Arbeitslose gezählt werden (faktischer Vorruhestand nach § 428 SGB III bzw. § 65(4) SGB II).

Um die relative Bedeutung des Finanzaufwands für die Arbeitsmarktpolitik und ihre Veränderung im Zeitablauf deutlich zu machen, werden im folgenden die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Zahl der Arbeitslosen bzw. zu den Kosten der Arbeitslosigkeit ins Verhältnis gesetzt. Die so errechneten Kennzahlen beschreiben die fiskalische Intensität der Arbeitsmarktpolitik (vgl. **Tabelle 3**).

Die jährlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik wurden in den Jahren 2001 bis 2007 um knapp 7 Mrd. € verringert. Zugleich hat die (fiskalische) Intensität der aktiven Arbeitsförderung nachgelassen: Bezogen auf einen Arbeitslosen wurden dafür im Jahr 2001 rd. 5.200 € ausgegeben, im Jahr 2007 waren es noch rd. 4.000 € (vgl. **Tabelle 3**). Parallel dazu nahm die Relation zwischen den Ausgaben für aktive Arbeitsförderung und den gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit von 0,29 im Jahr 2001 auf 0,22 im Jahr 2007 ab. Dieser Prozess konzentrierte sich auf die Jahre 2001 bis 2004 und betraf ausschließlich die „Ermessensleistungen“ der BA, den sogenannten Eingliederungstitel in ihrem Haushalt. Er wurde im Lauf dieser Jahre um fast 5 Mrd. € gekürzt. Diese Kürzungen gingen mit kräftigen Zunahmen der Arbeitslosenzahlen einher.

Ab dem Jahr 2005, in dem die Finanzierung der Arbeitslosigkeit neu geordnet wurde, verändern sich Umfang und Intensität der Arbeitsförderung kaum mehr. Die Maßnahmen für Arbeitslose im SGB-II-Bereich werden seitdem voll vom Bund finanziert. In früheren Jahren beteiligte sich der Bund an der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik im Wesentlichen indirekt durch Zuschüsse an den defizitären Haushalt der BA. Zu dieser Neuordnung der fiskalischen Verantwortung ist anzumerken, dass dem Bundeshaushalt in den Jahren 2005 bis 2007 in Gestalt des sog. Aussteuerungsbetrags Mittel in Höhe von rd. 7,7 Mrd. € aus den Überschüssen des BA-Haushalts zugeführt worden sind.

Die Autoren



Hans-Uwe Bach
ist Mitarbeiter der Forschungsgruppe
„Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“ im IAB.
hans-uwe.bach@iab.de



Dr. Eugen Spitznagel
ist Leiter der Forschungsgruppe
„Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“ im IAB.
eugen.spitznagel@iab.de

Tabelle 3:

Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik 2001 bis 2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Registrierte Arbeitslose ¹⁾ in 1.000	4.219	4.535	4.830	4.812	4.861	4.487	3.776
Gesamtfiskalische Kosten (ohne § 428 usw.), Mrd.€	76,7	83,7	91,5	92,2	87,7	82,2	67,6
nachrichtlich: Ausgaben § 428 SGB III bzw. § 65(4) SGB II, Mrd. €	1,8	2,4	3,1	3,4	3,0	3,3	3,1
Arbeitsmarktpolitik – Ausgaben in Mrd. €							
Ermessensleistungen nach SGB III (BA-Haushalt Kapitel 2)	13,9	13,5	12,1	9,1	3,6	2,5	2,5
Pflichtleistungen nach SGB III (BA-Haushalt Kapitel 3)	8,0	8,6	8,8	9,6	9,8	8,6	7,9
Eingliederungsleistungen nach SGB II (Bundeshaushalt Kapitel 1112)					3,6	4,4	4,8
Ausgaben insgesamt	21,9	22,1	20,9	18,7	17,0	15,5	15,2
nachrichtlich: Bundeszuschuss in Mrd. €	1,9	5,6	6,2	4,2	0,4		
Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik je Arbeitslosen in € / Jahr	5.191	4.873	4.327	3.886	3.497	3.454	4.025
Verhältnis der Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik zu den Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit	0,29	0,26	0,23	0,20	0,19	0,19	0,22

¹⁾ Aufgeschätzt um die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die in den Jahren 2001 bis 2004 unter den im Jahr 2005 reformierten Bedingungen als Arbeitslose aufgetreten wären (Näheres siehe Infokasten auf Seite 10).

Quelle: Berechnungen des IAB

■ Kosten und Nutzen der Arbeitsmarktpolitik

Durch die aktive Arbeitsmarktpolitik sollen möglichst viele der geförderten Personen in den „Ersten Arbeitsmarkt“ integriert werden. Aber allein schon durch die Teilnahme an den Maßnahmen wird registrierte Arbeitslosigkeit vermieden, vor allem bei besonders benachteiligten Personengruppen und in Regionen mit besonders schlechter Arbeitsmarktlage.

Zieht man von den Gesamtkosten der Maßnahmen die Alternativkosten der – während der Teilnahme vermiedenen – Arbeitslosigkeit ab, dann verbleiben geringere Nettokosten. So würden zum Beispiel die Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) das Arbeitslosengeld oder Leistungen aus der Grundsicherung weiter beziehen, wenn sie arbeitslos blieben. Da sie in ABM ein Arbeitsentgelt beziehen, werden diese Leistungen während der Teilnahme eingespart. Bei den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung fallen in der Nettobetrachtung lediglich Kosten für die Maßnahmen selbst an, da wäh-

rend der Weiterbildung der Anspruch auf Arbeitslosengeld weiter besteht. Allerdings können solche Maßnahmen auch indirekt Kosten verursachen, z. B. wenn sie Personen von der Aufnahme einer regulären Beschäftigung abhalten.

Die fiskalische, gegenwartsbezogene Bilanzierung von Kosten und Nutzen (im Sinne von Alternativkosten der Arbeitslosigkeit) in Euro und Cent wird den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aber nicht gerecht. Denn in dem Maße, wie es zu einer dauerhaften Integration der Geförderten in den Ersten Arbeitsmarkt kommt, werden weitere mögliche künftige Lohnersatzleistungen eingespart sowie Mehreinnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen erzielt. Dies gilt allerdings nur, soweit die Eingliederung nicht zu Lasten anderer Personen geht. Mitnahme- und Verdrängungseffekte würden die Einsparungen schmälern oder gar kompensieren.

Andererseits können sich mit den Maßnahmen aber auch weitere positive Wirkungen verbinden: So erhöhen sie teilweise das Angebot an öffentlichen Leistungen. Insbesondere in den neuen Bundeslän-

Zur Vorgehensweise

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit werden – vereinfacht ausgedrückt – durch einen Vergleich der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hände zwischen den Situationen „Arbeitslosigkeit“ bzw. „Erwerbstätigkeit“ ermittelt. Dabei wurden Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger getrennt (aber nach dem gleichen Schema) behandelt. Bis zum Jahr 2004 waren beide Leistungsarten einkommensabhängig und es konnte jeweils auf das der Leistung zugrunde liegende Einkommen geschlossen werden. Mit der Arbeitsmarktreform im Jahr 2005 hat sich das teilweise geändert.

Bei den Beziehern von Arbeitslosengeld I kann – wie vor der Reform – vom Betrag der Leistung auf das potenzielle Einkommen rückgerechnet werden. Unterstellt ist dabei, dass dieses Einkommen etwa den jeweiligen Marktverhältnissen entspricht. Die neue Leistung Arbeitslosengeld II ist nicht einkommensabhängig (im obigen Sinn) und es stellt sich die Frage nach dem „erzielbaren“ Einkommen dieses Personenkreises.

Das potenzielle Arbeitseinkommen der Bezieher von Arbeitslosengeld II dürfte im Durchschnitt deutlich geringer sein, weil es sich hier um Personen handelt, bei denen niedrige berufliche Qualifikation, gesundheitliche Einschränkungen und sonstige Handicaps häufiger als sonst vorhanden sind. Bei den Beziehern von Arbeitslosengeld II, die (zu rd. 80%) den vormaligen Alhi-Empfängern gleichstehen, orientiert man sich an der vor der Reform beobachteten Einkommensrelation zwischen Arbeitslosenhilfeempfängern und Arbeitslosengeldempfängern, die 90 Prozent betrug. Bei dem Teil der Beziehern von Arbeitslosengeld II, die (zu rd. 20%) den vormaligen Sozialhilfeempfängern entsprechen, wird stark vereinfachend angenommen, dass sie am Markt im Durchschnitt etwa das Einkommen eines 1-Euro-Jobbers (Grundsicherung plus 1-Euro-Job) erzielen können. Diese Schätzwerte des jeweiligen potenziellen Einkommens bilden die Grundlage für die Berechnung potenzieller Sozialbeiträge und Steuern (aus einer Beschäfti-

gung). Die Mindereinnahmen der Kranken-, Renten-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung ergeben sich als Saldo aus den potenziellen Beiträgen (aus einer Beschäftigung) und den entsprechenden Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit bzw. aus dem Bundeshaushalt (bei Arbeitslosigkeit). Analog ergeben sich die Mindereinnahmen bei den indirekten Steuern als Saldo aus dem bei Beschäftigung bzw. bei Arbeitslosigkeit für den Verbrauch zur Verfügung stehenden Einkommen, wobei im Falle von Arbeitslosigkeit eine Sparquote von Null angenommen ist.

Einkommen, die Arbeitslose nach den gesetzlichen Regelungen aus einer zulässigen stundenweisen Tätigkeit (bis zu 15 Stunden) erzielen, werden hier nicht gegengerechnet. Zwar betrifft dies schätzungsweise knapp 10 Prozent aller Arbeitslosen. Aber es handelt sich um relativ geringe Beträge, die schwer abzuschätzen sind. Außerdem könnten diese „Jobs“ auch nach Aufnahme einer vollen Tätigkeit beibehalten werden.

Die Approximation des potenziellen Arbeitseinkommens durch das Bemessungsentgelt der Leistungen (Alg und früherer Alhi) unterschätzt das tatsächliche Einkommen etwas, weil mögliche anrechenbare Nebeneinkünfte sowie Partnereinkommen nicht berücksichtigt sind.

Zur Abgrenzung des Personenkreises

Berücksichtigt werden die registrierten Arbeitslosen in den Rechtskreisen SGB III und II (einschließlich zugelassene kommunale Träger, kurz zkt). Die Leistungsempfängerzahlen im Rechtskreis SGB III werden um Personen vermindert, die nicht als Arbeitslose gezählt werden. Dabei handelt es sich v. a. um die Leistungsempfänger nach § 428 SGB III (58-Jährige und Ältere, die der Vermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen) sowie um die Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen.

Drei weitere Gruppen der Arbeitslosen werden gesondert berücksichtigt. Im Bereich SGB III sind es die Empfänger von Wohngeld. Ihre Zahl ist in der Wohngeldstatistik nachgewiesen. Da keine Unterscheidung zwischen Leistungs- und Nicht-

leistungsempfängern möglich ist, werden sie proportional auf die Gruppen aufgeteilt.

Des Weiteren sind es im Rechtskreis SGB III Personen, deren Alg I niedriger ist als die Grundsicherung für Arbeitsuchende im SGB II. In diesen Fällen kann die Leistung aufgestockt werden – entweder durch die Erhöhung der Regelleistung, der Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) oder der Sozialversicherungsbeiträge. Hier liegt eine Mischfinanzierung vor: Die Empfänger werden als Personen im Rechtskreis SGB II geführt, finanziert werden sie aber sowohl aus Beitragsmitteln (SGB III) als auch aus Steuermitteln (SGB II).

Im Bereich SGB II sind die ehemaligen Empfänger von Alg I gesondert zu berücksichtigen. Sie bekommen zusätzlich zur Alg-II-Leistung einen auf zwei Jahre befristeten Zuschlag nach § 24 SGB II, wenn das Alg I höher war als das Alg II. Im zweiten Jahr wird der Betrag halbiert.

Zur „Rückwärtssimulation“

Es wird aufgeschätzt, wie viele Sozialhilfeempfänger in den Jahren 2001 bis 2004, vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, unter den im Jahr 2005 reformierten Bedingungen als Arbeitslose aufgetreten wären. Die Datenbasis bildet die Sozialhilfestatistik.

Bei den dort geführten Personen, die sich als „nicht erwerbstätig wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit u. ä.“ eingestuft haben wird angenommen, dass sie zur Hälfte erwerbsfähig im Sinne des SGB II sind. Sie stehen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung und können der Arbeitslosenzahl zugerechnet werden. Alle Personen, die sich als „nicht erwerbstätig aus sonstigen Gründen“ einstufen, werden als erwerbsfähig angenommen und der Arbeitslosenzahl in vollem Umfang zugerechnet. Diese Annahmen sind konsistent mit der Entwicklung der Zahl der Alhi-Empfänger im Jahr 2004 bzw. der Alg-II-Empfänger im ersten Halbjahr 2005. Auf Basis dieser Annahmen wird bis zum Jahr 2001 zurück gerechnet.

dem haben die investiven Teile von ABM und SAM – u. a. in dem BA-Programm „Aufbau Ost“ – in früheren Jahren die Angebotsbedingungen der Wirtschaft verbessert. Die Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung können gesamtwirtschaftliches Humankapital erhalten und aufbauen.

Solche realen Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik werden aber nur begrenzt und teils erst allmählich wirksam. Besonders schwer zu quantifizieren sind psycho-soziale und gesundheitliche Kosten der Arbeitslosigkeit, die durch Maßnahmen reduziert oder vermieden werden können. Im Ganzen besteht noch erheblicher Forschungsbedarf bezüglich des „Mehrwerts der Arbeitsmarktpolitik“ (vgl. Schmid, 2007).

■ Fazit

Die Ergebnisse dieser Untersuchung machen deutlich, dass die fiskalischen Belastungen durch die Arbeitslosigkeit in unserem horizontal wie vertikal sehr differenzierten System öffentlicher Finanzwirtschaft und sozialer Sicherung an verschiedenen Stellen und Ebenen zu spüren sind. Sie betreffen hauptsächlich die Budgets der Bundesagentur für Arbeit, des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie der Sozialversicherungsträger.

Diese Haushalte sind zwar – namentlich im Hinblick auf ihre Einnahmen – über verschiedene Grundregeln partiell verbunden (Aufteilung des Steueraufkommens auf die drei Ebenen der Gebietskörperschaften, Zuschusspflichten zur Sozialversicherung usw.). Ausgabewirtschaftlich handeln sie jedoch weitgehend getrennt voneinander und meist unkoordiniert – z. B. in der Frage der Finanzierung von Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit.

Eine gesamtfiskalische, alle tangierten Haushalte umfassende Betrachtung und Behandlung des Problems „Unterbeschäftigung“ unterbleibt daher in aller Regel. Die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit, ihre Verteilung und insbesondere ihre Ursachen sollten in

der Diskussion um Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit stärker beachtet werden.

Über die fiskalischen Kosten hinaus können schwer abschätzbare Kosten entstehen, vor allem infolge langfristiger Arbeitslosigkeit. Sie werden oft erst auf den zweiten Blick wahrgenommen. So kann Arbeitslosigkeit zum beruflichen Abstieg der Betroffenen und zur Entwertung des brachliegenden Humankapitals führen. Von erheblicher Bedeutung sind auch psycho-soziale sowie gesundheitliche Belastungen infolge von Arbeitslosigkeit. Zu bedenken sind weiterhin mögliche Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit, Radikalismus und Kriminalität sowie Langzeitfolgen, die sich aus beruflichen Sozialisationsproblemen vor allem für Jugendliche ergeben können. So kann Arbeitslosigkeit bei den Betroffenen die Motivation zur Arbeit und zu gesellschaftlichem Engagement zerstören – auch dies ist teuer, langfristig ganz besonders.

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit werden wegen der guten Wirtschaftslage zwar auch im Jahr 2008 kräftig sinken. Aber für das Jahr 2009 wird derzeit allgemein eine konjunkturelle Schwäche erwartet. Dann dürfte der Rückgang der Kosten der Arbeitslosigkeit stocken. Eine weitere Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung wäre deshalb mit Risiken verbunden.

Literatur

Hans-Uwe Bach, Eugen Spitznagel: Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?, IAB-Kurzbericht Nr. 10/2003

Gustav Horn, Silke Tober: Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? Zu den Irrungen und Wirrungen der Potenzialrechnung, IMK-Report Nr.17/2007

Günther Schmid: Der Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik. Vortrag auf der Tagung des SAMF im Dezember 2007 im WZB.

Impressum: IAB-Kurzbericht Nr. 14/2008 ■ **Redaktion:** Elfriede Sonntag ■ **Graphik Et Gestaltung:** Monika Pickel, Elisabeth Strauß ■ **Technische Herstellung:** pms offsetdruck gmbh, Wendelstein ■ **Rechte:** Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet ■ **Bezugsmöglichkeit:** IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co.KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0180-100-2707; Fax: 0180-100-2708; e-Mail: iab-bestellservice@wbv.de ■ **IAB im Internet:** <http://www.iab.de>. Dort finden Sie u. a. diesen Kurzbericht zum Download ■ **Anfragen:** iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911/179-0 ■ **ISSN** 0942-167X