

Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen

Research Report

Kosten der Arbeitslosigkeit: Druck auf öffentliche Budgets lässt nach

IAB-Kurzbericht, No. 8/2012

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2012) : Kosten der Arbeitslosigkeit: Druck auf öffentliche Budgets lässt nach, IAB-Kurzbericht, No. 8/2012, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158377>

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

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Arbeitslosigkeit kommt den Staat teuer zu stehen. In allen öffentlichen Haushalten führt sie zu Ausgaben und es fallen Einnahmen weg. Im Vergleich zu einer Situation ohne Arbeitslosigkeit entstanden so im Jahr 2011 gesamt-fiskalische Kosten in Höhe von rd. 56 Mrd. Euro. Davon waren 55 Prozent Ausgaben, vor allem für Arbeitslosengeld I und II; 45 Prozent resultierten aus Mindereinnahmen bei Sozialbeiträgen und Steuern (vgl. Abbildung 1).

■ Die gesamt-fiskalischen Kosten waren in den Jahren 2005 bis 2008 um rd. 32 Mrd. oder 36 Prozent auf 56 Mrd. Euro gesunken. Im Krisen-jahr 2009 stiegen sie um 4 Mrd. Euro an, stagnierten 2010 und sanken 2011 erneut um 4 Mrd.

■ Der Bund und die Bundesagen-tur für Arbeit tragen mehr als die Hälfte der Kosten. Aber auch die Länder und Gemeinden sowie die Renten-, Kranken- und Pflegever-sicherungen sind erheblich be-troffen. Die Lasten der BA haben sich seit 2005 fast halbiert. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarkt-politik nahmen mit den Kosten der Arbeitslosigkeit ab.

■ Für konjunkturelle Kurzarbeit wurden 2009/2010 rd. 7,7 Mrd. Euro ausgegeben. Dadurch wurden Ent-lassungen und Ausgaben für Ar-beitslosigkeit vermieden.

Kosten der Arbeitslosigkeit

Druck auf öffentliche Budgets lässt nach

von Hans-Uwe Bach und Eugen Spitznagel

Arbeitslosigkeit belastet die privaten Haushaltskassen sowie die öffentlichen Budgets: Durch Unterbeschäftigung in Gestalt von offener und verdeckter Arbeitslosigkeit erzielen Arbeitnehmer keinen oder einen nur geringen Lohn, es entstehen gesamtwirtschaftliche Verluste, der Staat muss mehr ausgeben und nimmt weniger ein. Diese Kosten betreffen die gesamte öffentliche Finanzwirtschaft. Die Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern sind davon teils direkt betroffen, teils indirekt aufgrund ihrer Vernetzung.

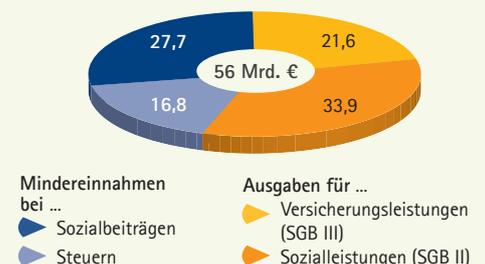
Wie stark sich die Arbeitslosigkeit individuell und gesamt-fiskalisch auswirkt, hängt insbesondere von den gewährten Leistungen ab. Hier hat sich in den vergangenen Jahren einiges geändert, denn das System der sozialen Sicherung für Arbeitsuchende wurde grundlegend reformiert. So ist die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes heute kürzer als früher und die bisherige Arbeitslosenhilfe wurde auf niedrigerem Leistungsniveau mit der Sozialhilfe zur Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige zusammengeführt. Mit die-

sen Reformen sollten vor allem die Anreize zur Arbeitsaufnahme verstärkt werden. Die erzielten Einsparungen sollten Spielraum für Senkungen des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung eröffnen. Schließlich sollte die Reform klare fiskalische Zuständigkeiten bei der Finanzierung von Versicherungs- und gesamtgesellschaftlichen Leistungen schaffen, auch um vorherige Fehlsteuerungen (fiskalische „Verschiebebahnhöfe“) zu vermeiden.

Die registrierte Arbeitslosigkeit macht den größten Teil der gesamten Unterbeschäftigung aus. Daneben gibt es eine „ver-

Abbildung 1

Gesamt-fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit
Verteilung nach Kostenart 2011, Anteile in %



Quelle: Berechnungen des IAB.

© IAB

deckte" Arbeitslosigkeit in verschiedenen Formen. Diese sogenannte Stille Reserve sollte aus arbeitsmarktpolitischen und aus 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, vorruhestandsähnliche Regelungen u. a.).

- Die Stille Reserve im engeren Sinne besteht aus Personen, die unter günstigeren Bedingungen am Arbeitsmarkt aktiver nach Arbeit suchen würden, die aber weder arbeitslos gemeldet sind, noch an Maßnahmen teilnehmen.

Grundsätzlich könnten alle Arbeitslosen und alle Personen in der Stillen Reserve einen Beitrag zur ge-

samtwirtschaftlichen Produktion leisten und ein Arbeitseinkommen beziehen. In diesem theoretischen Fall entstehen weder der Arbeitslosenversicherung noch der Grundsicherung Ausgaben, alle zahlen Steuern und Sozialbeiträge. Tatsächlich gibt es jedoch immer ein gewisses Maß an konjunktureller, saisonaler, friktioneller oder struktureller Arbeitslosigkeit mit entsprechenden Kosten, die jedoch möglichst gering sein sollten.

Die gesamte Unterbeschäftigung ist seit ihrem Höchststand im Jahr 2006 von rd. 6 Mio. Personen um insgesamt rd. 2,2 Mio. auf rd. 4,3 Mio. Personen im Jahr 2011 gesunken. Im Krisenjahr 2009 war temporär ein leichter Anstieg zu verzeichnen (Fuchs et al. 2012). **Abbildung 2** zeigt die Entwicklung der gesamten Unterbeschäftigung und ihrer Komponenten seit 1991.

Tabelle 1

Die gesamt-fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in Deutschland 2001 bis 2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	absolut in Tsd.										
Registrierte Arbeitslose ¹⁾	4.219,0	4.535,0	4.830,0	4.812,0	4.861,0	4.487,0	3.776,0	3.268,0	3.423,0	3.245,0	2.976,0
ohne Aufschätzung	3.852,0	4.060,0	4.376,0	4.381,0							
	in Tsd. € pro Jahr										
Kosten pro Arbeitslosen	18,2	18,4	18,9	19,2	18,0	18,3	17,8	17,1	17,5	18,5	18,9
ohne Aufschätzung	18,5	18,9	19,4	19,6							
Transferleistung je Arbeitslosen ²⁾	6,6	6,7	6,8	6,9	6,5	6,7	6,8	6,7	7,2	7,5	7,6
	in Mrd. €										
Gesamt-fiskalische Kosten insgesamt	76,7	83,7	91,5	92,2	87,7	82,2	67,2	55,9	59,8	60,2	56,4
ohne Aufschätzung	71,4	76,8	84,7	85,7							
davon:											
Versicherungsleistung ³⁾	22,2	24,1	25,1	24,7	22,2	17,6	12,3	9,0	13,8	14,0	12,1
Sozialleistung ⁴⁾	18,2	20,0	21,5	23,3	24,6	25,7	22,7	20,5	20,6	20,2	19,1
Mindereinnahmen Steuern	14,8	16,1	17,7	17,3	16,2	15,0	12,1	9,8	10,0	10,3	9,5
Mindereinnahmen Sozialbeiträge	21,5	23,5	27,1	26,9	24,7	23,8	20,1	16,5	15,4	15,7	15,6
<i>Außerdem: Aussteuerungsbetrag/Eingliederungsbeitrag in Mrd. €</i>											
Mehrausgaben BA/Mehreinnahmen Bund					3,7	2,5	1,4	3,3	3,9	4,4	4,0
	Anteile in Prozent										
Gesamt-fiskalische Kosten insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	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	18,2	16,2	23,0	23,2	21,6
Sozialleistung ⁴⁾	23,7	23,9	23,5	25,3	28,0	31,3	33,8	36,8	34,5	33,5	33,9
Mindereinnahmen Steuern	19,3	19,3	19,4	18,8	18,5	18,3	18,0	17,5	16,7	17,1	16,8
Mindereinnahmen Sozialbeiträge	28,0	28,1	29,7	29,2	28,2	29,0	30,0	29,5	25,8	26,1	27,7

1) 2001 bis 2004 aufgeschätzt um die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die in diesen Jahren unter den im Jahr 2005 reformierten Bedingungen als Arbeitslose aufgetreten wären. Näheres siehe IAB-Kurzbericht Nr. 14/2008, S. 10.

2) Ab 2005: Alg 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 und 126 SGB III, Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen und Beauftragung Dritter mit der Vermittlung.

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), Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen und Beauftragung Dritter mit der Vermittlung.

Quelle: Berechnungen des IAB.

Nach wie vor liegen volkswirtschaftliche Ressourcen in erheblichem Umfang brach und die Wertschöpfung ist deshalb geringer als das Produktionspotenzial. Diese „Output-Lücke“ spiegelt die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Unterbeschäftigung, sie lässt sich jedoch nicht genau abschätzen (Horn/Tober 2007 und Bach/Spitznagel 2008). Probleme bereitet hier insbesondere die Schätzung der potenziellen Produktivität der Stillen Reserve. Daher beschränken sich die folgenden Kosten-Analysen auf eine Schätzung der gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit, die Stille Reserve bleibt dabei außer Betracht.

■ Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit

Die gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit entstehen den öffentlichen Haushalten durch Ausgaben und durch Mindereinnahmen, weil Arbeitslose kein oder nur ein geringes Arbeitseinkommen erzielen. In diesem Fall werden meist Transferzahlungen geleistet, insbesondere Arbeitslosengeld I aus der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosengeld II aus der Grundsicherung. Überdies zahlen die Betroffenen weniger Steuern und es werden weniger Sozialbeiträge entrichtet. Die Kosten beziehen sich nur auf registrierte Arbeitslose. Personen, die Leistungen beziehen und in Maßnahmen oder auch in Arbeit stehen, bleiben hier zunächst außer Betracht. Dieser Personenkreis wird im Zusammenhang mit den Kosten und Nutzen der Arbeitsmarktpolitik angesprochen.

Die im Folgenden vorgestellten Ergebnisse beruhen auf Modellrechnungen mit vereinfachenden Annahmen (vgl. Infokasten auf Seite 12). So ist u. a. unterstellt, dass die Arbeitslosen zu den gleichen Bedingungen beschäftigt werden können (z. B. Lohn und Arbeitszeit), wie in ihrem letzten Beschäftigungsverhältnis vor der Arbeitslosigkeit. Die Mindereinnahmen sind auf Basis dieses Arbeitseinkommens geschätzt. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld und für die Sozialversicherung der Arbeitslosen ergeben sich im Wesentlichen aus den Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA).

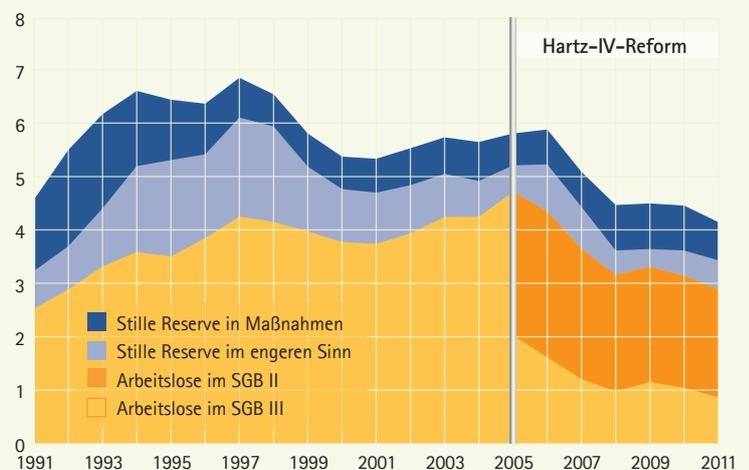
Ausgaben und Mindereinnahmen im Jahr 2011

Im Jahr 2011 beliefen sich die gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit in Deutschland auf 56,4 Mrd. Euro, das waren gut 31 Mrd. Euro

Abbildung 2

Die Unterbeschäftigung in Deutschland 1991 bis 2011 – Registrierte Arbeitslosigkeit und Stille Reserve

Personen in Mio.; Jahresdurchschnitte



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB.

© IAB

weniger als im Jahr 2005 (vgl. Tabelle 1 und Anhang-Tabelle A auf Seite 11).

Den größten Teil davon bilden mit 31 Mrd. Euro oder 55 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 Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU) sowie für diverse Mehrbedarfe enthalten, die an Haushalte mit arbeitslosen Personen gezahlt werden. Des Weiteren gehören dazu etwaige Aufstockungsbeträge für ALG-I-Empfänger, deren Leistung geringer ist als die Grundsicherung nach dem SGB II. Bis zum Jahr 2010 wurde außerdem befristet ein Zuschlag zum ALG II gewährt, wenn Arbeitslose aus ALG I in ALG II übergangen (§ 24 SGB II). Enthalten ist schließlich auch das Sozialgeld für nicht erwerbsfähige Personen, die zu Bedarfsgemeinschaften von Arbeitslosen gehören. Denn wenn diese nicht arbeitslos wären, würde für jene meist auch kein Sozialgeld gezahlt.

Die Einnahmehausfälle des Staates wegen Arbeitslosigkeit betragen 25 Mrd. Euro, das sind 45 Prozent der gesamtfiskalischen Kosten (2005: 47 %). Sie ergeben sich überwiegend aus den Mindereinnahmen bei den Sozialbeiträgen und zum kleineren Teil aus Steuerausfällen – jeweils im Vergleich zu einer Situation ohne Arbeitslosigkeit.

So nehmen die Träger der Sozialversicherung weniger ein, denn die Beiträge für arbeitslose Leistungs-

empfänger sind geringer als jene, die aus einem Arbeitseinkommen abgeführt würden. Die höchsten Beitragsausfälle im Jahr 2011 verzeichnete dabei mit knapp 9,1 Mrd. Euro die Rentenversicherung. Den Krankenversicherungen sind Einnahmen in Höhe von 4,3 Mrd. Euro entgangen, der Pflegeversicherung immerhin 0,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2). Bei der Arbeitslosenversicherung schlägt der Beitragsausfall voll zu Buche, weil es für Arbeitslose keine Ersatzzahlungen gibt. Die BA hat im Jahr 2011 wegen der Arbeitslosigkeit 1,7 Mrd. Euro weniger eingenommen. Im Jahr 2005 waren diese Mindereinnahmen mit 6,2 Mrd. Euro noch weit höher. Zu beachten ist dabei, dass der Beitragssatz im Zeitraum 2005 bis 2011 von 6,5 Prozent auf 3,0 Prozent gesunken ist.

Die Steuermindereinnahmen wegen Arbeitslosigkeit beliefen sich 2011 auf 9,5 Mrd. Euro. So hat der Staat 8,0 Mrd. Euro weniger Lohn- und Einkommensteuer eingenommen und das Aufkommen der Verbrauchssteuern war um 1,5 Mrd. Euro geringer, denn die Privathaushalte schränken in der Regel ihre Konsumausgaben ein, wenn ihr Budget durch Arbeitslosigkeit schmaler wird.

Die Höhe und die Struktur der Arbeitslosigkeitskosten sind bei den einzelnen Personengruppen unterschiedlich, je nachdem, ob sie Anspruch auf

Transferleistungen haben und welche Art von Lohnersatzleistungen sie gegebenenfalls beziehen.

Ein Arbeitsloser kostete dem Fiskus im Jahr 2011 im Durchschnitt insgesamt rd. 18.900 Euro (vgl. Anhang-Tabelle A). Bei den Empfängern von Arbeitslosengeld I – die 25 Prozent aller Arbeitslosen stellen – lag dieser Betrag bei 23.100 Euro. Die Empfänger von Arbeitslosengeld II – mit 67 Prozent bilden sie die große Mehrheit der Arbeitslosen – kosteten den Staat im Durchschnitt 18.700 Euro. Gut 8 Prozent der Arbeitslosen beziehen weder ALG I noch ALG II. Die gesamtfiskalischen Kosten sind bei dieser Gruppe weit geringer, belaufen sich jedoch immerhin auf 8.600 Euro pro Kopf und Jahr – hauptsächlich, weil hier Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen in voller Höhe ausfallen. Diese Personen bestreiten den Lebensunterhalt im Wesentlichen aus dem Einkommen von unterhaltspflichtigen Verwandten bzw. Lebenspartnern.

Seit dem Jahr 2005, in dem die damalige Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt worden waren, sind die gesamtfiskalischen Kosten bei allen drei Gruppen bis zum Jahr 2009 tendenziell gesunken und in der Folgezeit bis 2011 leicht gestiegen. Hauptgründe für den Rückgang der Gesamtkosten sind die kräftige Abnahme der Arbeitslosigkeit sowie

Tabelle 2

Verteilung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf die öffentlichen Haushalte 2001 bis 2011¹⁾

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	absolut in Mrd. €										
Bundesagentur für Arbeit	27,6	30,0	31,5	31,1	32,1	25,9	16,7	14,3	19,4	20,2	17,8
Bund	19,0	21,2	23,5	25,3	22,4	23,8	21,2	16,4	15,7	14,7	13,9
Länder	6,7	7,3	7,9	7,7	6,7	6,2	5,0	4,0	4,2	4,3	3,9
Gemeinden	7,2	7,6	7,8	7,6	8,0	8,3	7,2	6,6	6,9	7,0	6,7
Krankenversicherung	6,0	6,7	8,1	8,2	7,0	6,8	6,0	4,9	4,6	4,7	4,3
Rentenversicherung	9,3	10,0	11,7	11,2	10,7	10,4	10,5	8,9	8,4	8,5	9,1
Pflegeversicherung	0,8	0,9	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6
	Anteile in Prozent										
Bundesagentur für Arbeit	36,0	35,8	34,4	33,8	36,6	31,5	24,9	25,6	32,5	33,6	31,6
Bund	24,8	25,3	25,7	27,4	25,5	29,0	31,6	29,4	26,2	24,5	24,7
Länder	8,8	8,7	8,7	8,4	7,6	7,5	7,4	7,2	7,0	7,1	7,0
Gemeinden	9,4	9,1	8,5	8,2	9,2	10,1	10,7	11,8	11,5	11,6	12,0
Krankenversicherung	7,8	8,0	8,8	8,9	7,9	8,3	8,9	8,7	7,7	7,9	7,5
Rentenversicherung	12,1	11,9	12,8	12,2	12,2	12,6	15,6	15,9	14,0	14,1	16,1
Pflegeversicherung	1,1	1,1	1,1	1,1	0,9	1,0	1,0	1,3	1,1	1,1	1,1

1) 2001 bis 2004 aufgeschätzt um die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die in diesen Jahren unter den im Jahr 2005 reformierten Bedingungen als Arbeitslose aufgetreten wären. Näheres siehe IAB-Kurzbericht Nr. 14/2008, S. 10.

Quelle: Berechnungen des IAB.

die damit einhergehende Abnahme des Anteils der kostspieligeren SGB-III-Arbeitslosigkeit.

Bemerkenswert ist, dass die reinen Transfers direkt an Arbeitslose in den vergangenen Jahren im Schnitt lediglich Ausgaben zwischen 4.200 und 5.000 Euro pro Kopf und Jahr verursachten, also maximal 27 Prozent der gesamten Kosten. Einschließlich KdU, Wohngeld und Sozialgeld steigen die Beträge auf 6.500 bis 7.600 Euro, also auf maximal 41 Prozent der gesamten Kosten.

Diese Beträge spiegeln zwar nicht die Einkommenssituation der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen wider, denn es handelt sich hier um durchschnittliche Transferzahlungen auf Jahresbasis. Sie beziehen sich sowohl auf ALG-I- und ALG-II-Empfänger als auch auf Arbeitslose, die weder aus der Arbeitslosenversicherung noch aus der Grundsicherung Transferleistungen erhalten. Sie machen aber deutlich, dass die Kosten der Arbeitslosigkeit aus makro-ökonomischer Perspektive weit bedeutender sind, als es die Fokussierung auf Unterstützungsleistungen vermuten lässt.

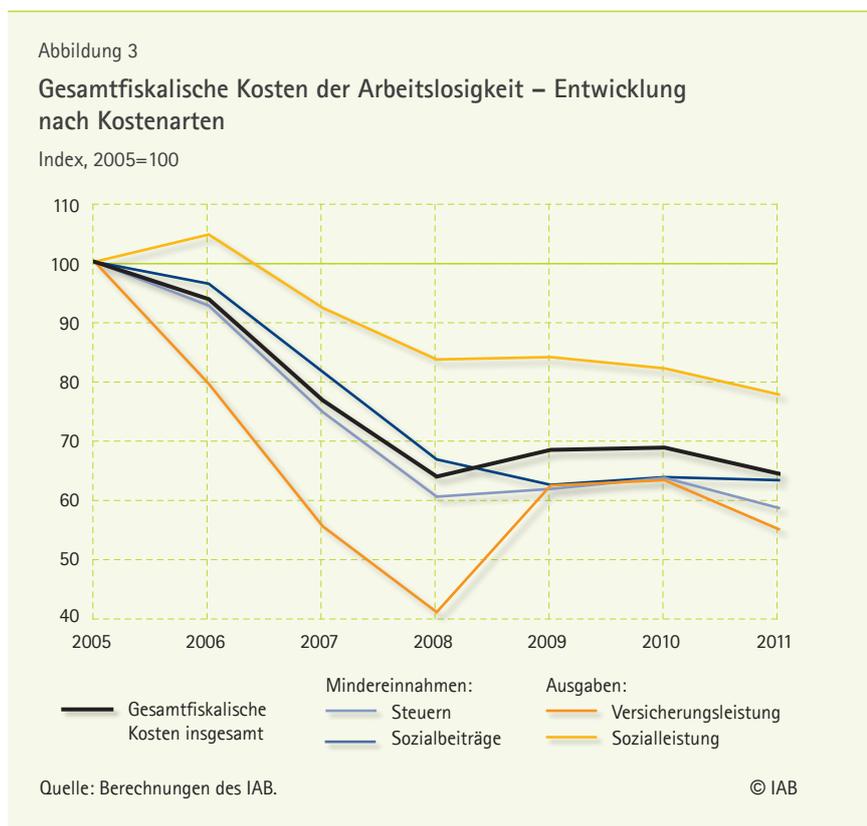
Anteil der Versicherungsleistungen sinkt, Anteil der Sozialleistungen steigt

Die einzelnen Komponenten der Kosten haben sich im Zeitablauf sehr unterschiedlich, teils gegenläufig entwickelt (vgl. Tabelle 1). So hat der kräftige Rückgang der Arbeitslosenzahlen im Rechtskreis der Arbeitslosenversicherung (SGB III) in den Jahren 2005 bis 2011 den Haushalt der BA stark entlastet: Während sich die Versicherungsleistungen in diesem Zeitraum von rd. 22 Mrd. auf rd. 12 Mrd. fast halbierten, sind von den Sozialleistungen aufgrund nahezu persistenter Arbeitslosenzahlen im Rechtskreis Grundsicherung (SGB II) nur knapp 6 Mrd. abgeschmolzen.

Die Sozialleistungen bilden seit Jahren den größten Kostenblock und trugen mit 19,1 Mrd. Euro knapp 34 Prozent zu den Gesamtkosten im Jahr 2011 bei – Tendenz steigend. Auf die Versicherungsleistungen aus dem BA-Haushalt entfielen rund 12 Mrd. Euro oder knapp 22 Prozent – Tendenz fallend.

Im Krisenjahr 2009 und auch noch 2010 sind die Kosten im Rechtskreis SGB III zwar vorübergehend gestiegen, während sie im Rechtskreis SGB II etwa stagnierten. Aber im Jahr 2011 war in beiden Rechtskreisen ein Rückgang um rund 2 bzw. 1 Mrd. Euro zu verzeichnen.

Die Veränderungen bei den Kostenarten spiegeln im Wesentlichen die wirtschaftliche Entwicklung



und den Umbau des Systems der sozialen Sicherung wider sowie die damit einhergehende Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit der Reform im Jahr 2005 (vgl. Abbildung 3): einerseits den kräftigen Rückgang der Arbeitslosenzahlen im Versicherungsbe- reich (SGB III) und andererseits die zögerliche und schwache Abnahme der Arbeitslosenzahlen im Bereich der Grundsicherung (SGB II). Die Minderein- nahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen gingen nahezu im Gleichschritt mit der gesamten Arbeits- losigkeit zurück.

Diese Entwicklungen führten zu Verschiebungen in der Struktur der Kosten der Arbeitslosigkeit: So sank der Anteil der Versicherungsleistungen von gut 25 Prozent im Jahr 2005 auf knapp 22 Prozent im Jahr 2011, während der Anteil der Sozialleistungen von 28 Prozent auf fast 34 Prozent stieg (vgl. Tabel- le 1 und Anhang-Tabelle A). Die Anteile der Steuer- und Beitragsausfälle an den gesamtfiskalischen Kos- ten der Arbeitslosigkeit änderten sich über die Jahre nur wenig.

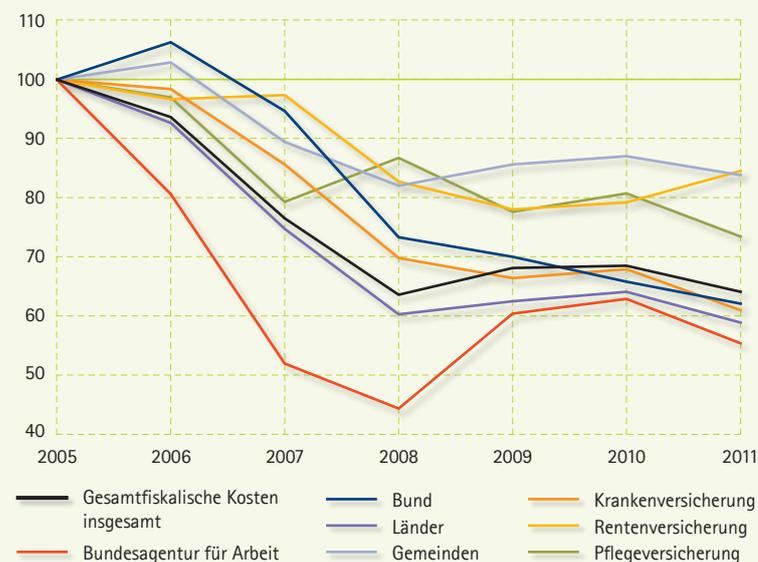
Alle öffentlichen Haushalte betroffen

Die Arbeitslosigkeit belastet die öffentlichen Finan- zen auf allen föderalen und institutionellen Ebenen. Betroffen ist insbesondere die Bundesagentur für Arbeit (BA), weil sie Arbeitslosengeld sowie entspre- chende Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflege-

Abbildung 4

Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit – Entwicklung nach öffentlichen Budgets

Index, 2005=100



Quelle: Berechnungen des IAB.

© IAB

versicherung 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, einen Teil der Kosten der Unterkunft (KdU) und das Sozialgeld. Außerdem nimmt er weniger direkte und indirekte Steuern ein. Den Ländern und Gemeinden entgehen ebenfalls Einnahmen, entsprechend ihren Anteilen am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern. Die Gemeinden haben früher die Sozialhilfe getragen und seit dem Jahr 2005 schultern sie mit dem Bund die Kosten der Unterkunft für Arbeitslose in der Grundsicherung etwa im Verhältnis 3:1. Das Wohngeld bringen Bund und Länder zu gleichen Teilen auf. Die Umsetzung des „Bildungs- und Teilhabepakets“ für Kinder und Jugendliche in Haushalten, die Leistungen aus der Grundsicherung beziehen, obliegt zwar den kommunalen Gebietskörperschaften, aber die Kosten trägt der Bund. Ein beträchtlicher Teil der Kosten entsteht aus der Arbeitslosigkeit von unterhaltspflichtigen Haushaltsmitgliedern. Er beträgt im Jahr 2011 schätzungsweise rd. 0,6 Mrd. Euro.

Auch die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen sind betroffen. Denn für arbeitslose Leistungsempfänger werden weniger Beiträge abgeführt als im Falle ihrer Beschäftigung und für Arbeitslose ohne Leistungsanspruch werden keinerlei Beiträge gezahlt.

BA und Bund tragen die größten Lasten

Die Berechnungen zeigen, dass die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit überwiegend die BA und den Bund betreffen (vgl. Tabelle 2 und Anhang-Tabelle A). Ihr gemeinsamer Kostenanteil lag bis 2005/2006 bei rd. 60 Prozent, erst seitdem deutlich darunter. Die Verteilung der Lasten auf die beiden Hauptfinanziers hat sich allerdings im Zuge des Umbaus der sozialen Sicherung zugunsten der BA verändert. Vor vier Jahren – auf dem Höhepunkt des wirtschaftlichen Aufschwungs – war ihr Anteil bis auf 26 Prozent gesunken. Im Krisenjahr 2009 trug die BA mit rd. 33 Prozent jedoch wieder den größeren Teil. Beim Bund verhält es sich umgekehrt: Er trug früher einen größeren Teil der Kosten als zuletzt mit rd. 25 Prozent im Jahr 2011. Der sogenannte Eingliederungsbeitrag (früher: Aussteuerungsbetrag), den die BA dem Bund jährlich zur Grundsicherung beisteuern muss, ist hier als Ausgabe der BA bzw. als Einnahme des Bundes berücksichtigt und somit für die gesamtfiskalischen Kosten neutral. Ohne diese Zahlungen wäre der Kostenanteil der BA geringer und der des Bundes entsprechend größer.

Diese Anteilsverschiebungen im Zeitverlauf ergeben sich größtenteils aus den Schwankungen der Ausgaben und Mindereinnahmen der BA im Auf und Ab der Konjunktur. Bei der Gestaltung des Beitrags zur BA sind diese Zusammenhänge zu würdigen. Eine Orientierung des Beitragssatzes an temporären Hochkonjunkturphasen mit niedrigen Arbeitslosenzahlen könnte die finanzielle Basis der Bundesagentur für Arbeit aushöhlen, ihre Abhängigkeit erhöhen und ihre Handlungsfähigkeit im Krisenfall einschränken. Aufgrund der Erfahrungen in bisherigen Konjunkturzyklen wäre auf eine mittelfristige Orientierung und Verstetigung des Beitragssatzes hinzuwirken – etwa angelehnt an ökonomische Eckdaten aus Mittelfrist-Prognosen.

Der Kostenanteil der Länder ist über die Jahre leicht gesunken und betrug 2011 rd. 7 Prozent. Die Gemeinden hatten dagegen mit 12 Prozent größere Lasten zu schultern als früher, insbesondere aufgrund der Persistenz der Sozialleistungen für KdU, die sie überwiegend tragen.

Die Anteile der Krankenversicherung bewegen sich seit 2005 um die 8 Prozent. Aufgrund steigender Beitragssätze schlugen hier die Mindereinnahmen zuletzt etwas stärker zu Buche als früher. Die Anteile der Rentenversicherung liegen zwischen 12 und 16 Prozent. Die Belastungen sind hier im

Jahr 2007 spürbar und nachhaltig gestiegen, da seitdem für Arbeitslose in der Grundsicherung weniger an die Rentenversicherung abgeführt wird als früher. So wurde der monatliche Fixbetrag zunächst von 78 Euro auf 40 Euro verringert und entfiel im Jahr 2011 ganz.

Bei den Mindereinnahmen der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung wirkt sich generell aus, dass die Beiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld I und II nicht am vollen vorherigen Bruttoarbeitsentgelt bemessen werden, sondern an reduzierten Bezugsgrößen. Der Unterschied zu den potenziellen Einnahmen im Falle einer Beschäftigung ist deshalb erheblich. Hinzu kommt, dass für Arbeitslose, die keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder aus der Grundsicherung beziehen, keinerlei Beiträge an diese Kassen gezahlt werden – es sei denn, die Betroffenen versichern sich selbst. Die anteiligen Mindereinnahmen der BA haben sich im Verlauf der vergangenen sechs Jahre mehr als halbiert und beliefen sich zuletzt auf rund 3 Prozent, denn der Beitragssatz zur BA war schrittweise verringert worden.

Die Belastung der Budgets durch die Arbeitslosigkeit hat sich bei den einzelnen Kostenträgern in den Jahren 2005 bis 2011 sehr unterschiedlich entwickelt (vgl. **Abbildung 4**). Während sich die Last der

BA fast halbiert hat, war bei Gemeinden und Rentenversicherung nur ein Rückgang um ein Sechstel zu verzeichnen.

■ Kosten der Arbeitsmarktpolitik

Die Kosten der Arbeitslosigkeit und die Kosten von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hängen zusammen, denn letztere können Arbeitslosigkeit mit all ihren individuellen und gesamtfiskalischen Folgen beenden oder vermeiden. Dabei kommt den präventiven Maßnahmen eine besondere Bedeutung zu, sei es in Gestalt von Kurzarbeit, Förderung beruflicher Weiterbildung im Betrieb oder vertiefter Berufsorientierung in der Schule, die allesamt vorausschauend ansetzen. Wenn solche Maßnahmen effektiv und effizient eingesetzt werden, können sie dazu beitragen, Arbeitslosigkeit und deren Kosten zu vermeiden.

Im Jahr 2011 wurden fast 16 Mrd. Euro für die aktive Arbeitsförderung im Rahmen des SGB III und des SGB II ausgegeben. Die relative Bedeutung des Finanzaufwands für die Arbeitsmarktpolitik und ihre Veränderung im Zeitablauf machen die Indikatoren in **Tabelle 3** deutlich. Hier werden die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf die Zahl der

Tabelle 3

Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik 2001 bis 2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Registrierte Arbeitslose ¹⁾ in Tsd.	4.219	4.535	4.830	4.812	4.861	4.487	3.776	3.268	3.423	3.245	2.976
Gesamtfiskalische Kosten (ohne § 428 usw.) in Mrd. €	76,7	83,7	91,5	92,2	87,7	82,2	67,2	55,9	59,8	60,2	56,4
<i>nachrichtlich:</i> Ausgaben § 428 SGB III bzw. § 65 (4) SGB II in Mrd. €	1,8	2,4	3,1	3,4	3,0	3,3	3,1	3,5	2,6	1,8	1,2
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	2,9	3,6	2,9	2,3
Überwiegend Pflichtleistungen nach SGB III (BA-Haushalt Kapitel 3)	8,0	8,6	8,8	9,6	10,0	8,6	7,9	7,9	13,2	12,1	8,9
<i>darunter:</i> Kurzarbeit insgesamt	0,4	0,6	0,7	0,6	0,6	0,3	0,4	0,4	5,2	4,0	1,3
Kurzarbeit konjunkturell					0,4	0,2	0,1	0,1	4,6	3,1	0,7
Eingliederungsleistungen nach SGB II (Bundeshaushalt Kapitel 1112)					3,6	4,6	5,0	5,5	5,1	6,0	4,4
Ausgaben insgesamt	21,9	22,1	20,9	18,7	17,2	15,7	15,4	16,3	21,9	21,0	15,6
<i>nachrichtlich:</i> Bundeszuschuss in Mrd. €	1,9	5,6	6,2	4,2	0,4						
Verhältnis der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik zur Arbeitslosenzahl in €/Jahr	5.191	4.873	4.327	3.886	3.538	3.499	4.078	4.988	6.398	6.471	5.242
Verhältnis der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik zu den gesamtfiskal. Kosten der Arbeitslosigkeit	0,29	0,26	0,23	0,20	0,20	0,19	0,23	0,29	0,37	0,35	0,28

1) 2001 bis 2004 aufgeschätzt um die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die in diesen Jahren unter den im Jahr 2005 reformierten Bedingungen als Arbeitslose aufgetreten wären. Näheres siehe IAB-Kurzbericht Nr. 14/2008, S. 10.

Quelle: Berechnungen des IAB.

Arbeitslosen bzw. auf die Kosten der Arbeitslosigkeit bezogen. Die so errechneten Kennzahlen beschreiben die fiskalische Intensität der Arbeitsmarktpolitik.

Die jährlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik wurden in den Jahren 2005 bis 2011 um 1,6 Mrd. Euro verringert, aber die (fiskalische) Intensität der aktiven Arbeitsförderung ist gestiegen: Bezogen auf einen Arbeitslosen wurden im Jahr 2005 durchschnittlich rd. 3.500 Euro ausgegeben, im Jahr 2011 waren es gut 5.200 Euro. Auch das Verhältnis

zwischen den Ausgaben für die aktive Arbeitsförderung und den gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit ist in diesem Zeitraum gestiegen, von 0,20 auf 0,28. Wegen der hohen Ausgaben für die Kurzarbeit lag es 2009 temporär bei 0,37.

Der Bedeutungsverlust der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 2001 bis 2004 hat sich demnach in der Folgezeit nicht fortgesetzt. Er betraf damals die „Ermessensleistungen“ im Haushalt der BA, den sogenannten Eingliederungstitel. Er wurde

i

Durch die Kurzarbeit werden Ausgaben für Arbeitslosengeld gespart

Der Zusammenhang zwischen Kosten der Arbeitslosigkeit und Kosten der Arbeitsmarktpolitik wird am Beispiel der Kurzarbeit besonders deutlich. In der Rezession 2008/2009 stiegen die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld sprunghaft und kräftig an, denn der Bezug des Kurzarbeitergeldes war erleichtert worden, um gefährdete Arbeitsverhältnisse zu sichern und über die Krise zu retten. So wurden den Betrieben unter bestimmten Bedingungen befristet die Sozialversicherungsbeiträge für Kurzarbeiter erstattet und weitere Anreize gesetzt.

Für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld (Kug) wurden im Jahr 2009 rd. 3 Mrd. Euro, im Jahr 2010 rd. 1,7 Mrd. Euro ausgegeben und den Arbeitgebern wurden Sozialversicherungsbeiträge für die Kurzarbeiter in Höhe von rd. 1,6 bzw. rd. 1,4 Mrd. Euro erstattet.

Eine Modellrechnung liefert Anhaltspunkte für eine Gesamtschätzung der fiskalischen Effizienz der Kurzarbeit. Diese hat in der großen Rezession des Jahres 2009 zusammen mit anderen Formen von flexiblen Arbeitszeiten einen großen Teil des konjunkturellen Schocks abgefangen und zur Stabilisierung des Arbeitsmarkts beigetragen. Durch die Kurzarbeit, als eine Alternative zur Arbeitslosigkeit, wurden somit potenzielle Kosten der Arbeitslosigkeit vermieden.

Die fiskalische Wirkung der Kurzarbeit hängt vor allem von folgenden Parametern ab:

- vom Wirkungsgrad der Kurzarbeit, gemessen am Verhältnis des vermiedenen Beschäftigungsrückgangs zum rechnerischen Beschäftigungsäquivalent. Dieses ergibt sich aus der Kurzarbeiterzahl und dem durchschnittlichen Arbeitsausfall für 2009 und 2010 mit 358.000 bzw. 139.000 Personen. Diese Äquivalente subsumieren die einzelbetrieblichen Verteilungen der Kurzarbeit (Struktur, Dauer und Arbeits-

zeitausfall). Der Wirkungsgrad spiegelt die betriebliche Personalpolitik angesichts der gegebenen ökonomischen Bedingungen wider. Er dürfte in der Krise hoch gewesen sein, denn damals ist die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe sehr tief eingebrochen, es wurden viele andere Anpassungsmaßnahmen oft parallel genutzt und ausgereizt. Einschlägige Untersuchungen weisen keine signifikanten Mitnahmeeffekte nach (Scholz/Sprenger/Bender 2011). Sie sind jedoch nicht auszuschließen (Dietz/Dittrich/Stops/Walwei 2011), denn Kurzarbeiter hätten auch ohnedies gehalten werden oder auch in anderen Betrieben unterkommen können. Da Mitnahmeeffekte nicht ganz ausgeschlossen werden können, nehmen wir für die Modellrechnung einen Wirkungsgrad von 90 Prozent an.

- vom durchschnittlich gezahlten Kurzarbeitergeld und den erstatteten Sozialbeiträgen. Auf Basis von Abrechnungsdaten der BA wird das Kug mit 256 Euro pro Kopf und Monat angesetzt (Durchschnitt 2009/2010). Im Jahr 2009 wurden überwiegend 50 Prozent der Sozialbeiträge erstattet, da die 100-Prozent-Erstattung (bei Kug mit Qualifizierung) nur schleppend vorankam und die generelle 100-Prozent-Erstattung (ab dem 7. Kurzarbeitsmonat) erst Mitte des Jahres 2009 eingeführt wurde. In der Folgezeit mehrten sich die Fälle mit 100-Prozent-Erstattung. In den Jahren 2009/2010 wurden den Arbeitgebern pro Kurzarbeiter im Durchschnitt monatlich 164 Euro an Sozialbeiträgen erstattet.

- vom Anteil der Leistungsberechtigten unter den Arbeitnehmern, die ohne Kurzarbeit entlassen worden wären. Da die Kurzarbeiter weit überwiegend zu den Kernbelegschaften des Verarbeitenden Gewerbes mit langen Beschäftigungsdauern gehören, haben sie in der Regel Ansprüche

auf das Arbeitslosengeld I mit einer längeren Bezugsdauer. Wir nehmen deshalb eine Leistungsempfängerquote von 90 Prozent an.

- von den vermiedenen Transferleistungen bei potenzieller Arbeitslosigkeit. Das ALG I wird im Wesentlichen von den gleichen Faktoren bestimmt wie das Kug. Deshalb können die vermiedenen Transferleistungen aus den für das Kug gezahlten Beträgen hergeleitet werden.

Unter diesen Annahmen waren die Ausgaben für die Kurzarbeit im Jahr 2009 für den Haushalt der BA kostenneutral. Das heißt, ohne die Kurzarbeit wären in etwa gleicher Höhe zusätzliche Ausgaben für das Arbeitslosengeld entstanden. Unter sehr restriktiven Annahmen gerechnet, wären immerhin 70 Prozent der Ausgaben für die Kurzarbeit durch Einsparungen beim Arbeitslosengeld gedeckt. Ohne jegliche Mitnahmeeffekte gerechnet, wären diese Einsparungen 25 Prozent größer als die Ausgaben für das Kug.

Für die Beschäftigten, die Betriebe und für die Gesamtwirtschaft war die Kurzarbeit in jedem Fall nützlich. Denn die Arbeitnehmer behielten ihre Arbeitsplätze, die Betriebe die eingearbeitete Belegschaft. Ohne die Kurzarbeit hätten möglicherweise viele nicht ausgelastete Unternehmen den Betrieb ganz eingestellt. Dann wären die Produktions- und Beschäftigungsverluste noch größer gewesen und es wären noch mehr Einnahmen ausgefallen und höhere Ausgaben für Arbeitslosengeld entstanden. Schließlich konnte sich die Wirtschaft nach der Krise nicht zuletzt wegen der Kurzarbeit ohne langwierige und kostspielige Personalsuche schnell aus der Talsohle lösen. Auch davon haben die öffentlichen Haushalte profitiert. In der Rückschau hat sich die Kurzarbeit in dieser exogen verursachten Krise bezahlt gemacht.

im Lauf dieser Jahre um fast 5 Mrd. Euro gekürzt (vgl. **Tabelle 3**), sodass immer weniger Arbeitslose gefördert werden konnten.

Ab dem Jahr 2005, als die Finanzierung der Arbeitslosigkeit neu geordnet worden war, nahm die Intensität der Arbeitsförderung wieder zu. Die Maßnahmen für Arbeitslose im SGB-II-Bereich werden seitdem aus dem Haushalt des Bundes finanziert. In früheren Jahren beteiligte sich der Bund an der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik im Wesentlichen indirekt durch Zuschüsse an den temporär defizitären Haushalt der BA. Zu dieser Neuordnung der fiskalischen Verantwortung ist anzumerken, dass dem Bundeshaushalt in den Jahren 2005 bis 2011 in Gestalt des sogenannten Aussteuerungs- bzw. Eingliederungsbeitrags Mittel in Höhe von rd. 23 Mrd. Euro aus dem BA-Haushalt zugeführt worden sind.

Nutzen der Arbeitsmarktpolitik

Durch die aktive Arbeitsmarktpolitik sollen möglichst viele der geförderten Personen in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Bei manchen Maßnahmen wird allein schon während der Teilnahme offene Arbeitslosigkeit vermieden.

So gehen Evaluationsstudien der Frage nach, wie viele Teilnehmer ohne die Maßnahme arbeitslos bleiben und weiter Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder aus der Grundsicherung beziehen würden (Heyer et al. 2012). Soweit sie während der Förderung (z. B. durch einen Eingliederungszuschuss) ein Arbeitsentgelt beziehen, werden diese Leistungen bereits während der Teilnahme eingespart und als Beschäftigte zahlen die Teilnehmer Steuern und Sozialbeiträge. Bei den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung fallen in der Nettobetrachtung lediglich Kosten für die Maßnahmen selbst an, da während der Weiterbildung ihr Anspruch auf Arbeitslosengeld fortbesteht. Allerdings können arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auch zusätzliche Kosten verursachen, wenn sie nicht richtig eingesetzt werden und z. B. Personen von der Aufnahme einer regulären Beschäftigung abhalten („Lock-in-Effekt“) oder eine Integration ohnehin erfolgt wäre.

Zieht man von den Gesamtkosten der Maßnahmen die Alternativkosten der – während der Teilnahme oder später vermiedenen – Arbeitslosigkeit ab, dann verbleiben die Nettokosten. Je nach Art der Maßnahme kommen oft noch zusätzliche positive und negative Effekte hinzu, die sich auf die Nettokosten auswirken können.

Am Beispiel der Kurzarbeit während der Wirtschaftskrise 2008/2009 werden fiskalische Wirkungen der präventiven Arbeitsmarktpolitik besonders deutlich. So spricht vieles dafür, dass durch die Kurzarbeit Arbeitsplätze gesichert und Ausgaben für Arbeitslosengeld gespart wurden (vgl. **Infokasten links**).

Die fiskalische, gegenwartsbezogene Bilanzierung von Kosten und Nutzen (im Sinne von Alternativkosten der Arbeitslosigkeit) in Euro und Cent wird den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aber nicht ganz 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 zulasten anderer Personen geht. So würden Mitnahme- und Verdrängungseffekte die Einsparungen schmälern oder gar aufzehren.

Andererseits können sich mit den Maßnahmen auch positive Folgewirkungen verbinden: Durch Beschäftigungs- und Weiterbildungsmaßnahmen kann z. B. Real- und Humankapital erhalten und aufgebaut werden. Solche realen Effekte der Arbeitsmarktpolitik werden in der Regel erst allmählich wirksam. Besonders schwer zu quantifizieren ist, in welchem Maße psycho-soziale und gesundheitliche Kosten der Arbeitslosigkeit durch Maßnahmen reduziert oder vermieden werden (Allmendinger et al. 2012). Im Ganzen besteht noch erheblicher Forschungsbedarf bezüglich des „Mehrwerts der Arbeitsmarktpolitik“ (Schmid 2007).

■ Schlussbetrachtung

Die Ergebnisse dieser Untersuchung machen deutlich, dass die fiskalischen Belastungen durch die Arbeitslosigkeit in der öffentlichen Finanzwirtschaft und der sozialen Sicherung auf verschiedenen Ebenen und an unterschiedlichen Stellen auftreten. Ihre Bedeutung erschließt oft erst der zweite Blick. Letztlich sind sie aber in allen öffentlichen Kassen schmerzhaft zu spüren.

Die Kosten der Arbeitslosigkeit betreffen hauptsächlich die Budgets der Bundesagentur für Arbeit, des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie der Sozialversicherungsträger. Diese Haushalte sind zwar im Hinblick auf ihre Einnahmen über verschiedene Grundregeln partiell verbunden. So wird das Aufkommen bestimmter Steuern auf die drei Ebenen der Gebietskörperschaften aufgeteilt und es gibt



Hans-Uwe Bach war Mitarbeiter der Forschungsgruppe „Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“ im IAB.



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

institutionalisierte Zahlungspflichten. Die Ausgaben werden jedoch weitgehend getrennt voneinander und meist unkoordiniert getätigt – z. B. bei der Finanzierung von Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und in der Bildungspolitik.

Eine gesamtfiskalische, alle tangierten Haushalte umfassende Betrachtung und Behandlung des Problems „Unterbeschäftigung“ unterbleibt in aller Regel. Die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit, ihre Verteilung und insbesondere ihre Ursachen sollten jedoch in der Diskussion um Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit stärker beachtet werden.

Bei einem effektiven und effizienten Einsatz von finanziellen Mitteln für präventive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können auf längere Sicht Kosten der Arbeitslosigkeit gespart werden. Da die fiskalischen Kosten und Erträge der Arbeitsmarktpolitik oft asymmetrisch auf die öffentlichen Budgets verteilt sind, wäre hier vermehrt an Co-Finanzierungsmodelle zu denken. Das heißt, dass Träger, deren Budgets durch Maßnahmen entlastet werden, auch etwas zu ihrer Finanzierung beitragen.

Über die fiskalischen Kosten hinaus können weitere Kosten entstehen – vor allem infolge langfristiger Arbeitslosigkeit – die jedoch schwer quantifizierbar sind. Sie werden oft erst auf den dritten Blick wahrgenommen. So kann Arbeitslosigkeit zum beruflichen Abstieg der Betroffenen und zur allmählichen Entwertung ihres 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 verringern – auch dies ist teuer, langfristig ganz besonders.

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit werden wegen der Verbesserung der Beschäftigungssituation im Jahr 2012 weiter sinken. So zeigen die Erfahrungen in der großen Rezession 2008/2009 und gleichermaßen in der konjunkturellen Erholung 2010/2011, dass die Ausgaben und Einnahmen des Haushalts der BA sehr konjunktursensibel sind. Um eine temporäre oder gar permanente Unterfinanzierung der BA zu vermeiden, sollte der aktuelle Beitragssatz bis auf Weiteres stabil gehalten und

aus Überschüssen Rücklage gebildet werden, auch um für konjunkturell schlechte Zeiten vorzusorgen. Denn es ist nicht zu erwarten, dass ein niedrigerer Beitragssatz – etwa vermittelt durch niedrigere Lohnnebenkosten, die zu mehr Beitragszahlern führen könnten – sich quasi selbst finanziert.

Literatur

- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2009): Wege aus der Grundsicherung. [IAB-Kurzbericht Nr. 28](#).
- Allmendinger, Jutta; Ludwig-Meyerhofer, Wolfgang; Spitznagel, Eugen (2012): [Arbeitslosigkeit](#). in: Günther Albrecht und Axel Groenemeyer (Hrsg.): Handbuch soziale Probleme, 2. überarbeitete Auflage, Band 1, S. 320-366.
- Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2008): Staatsfinanzen: Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken. [IAB-Kurzbericht Nr. 14](#).
- Dietz, Martin; Dittrich, Laura Maria; Stops, Michael; Walwei, Ulrich (2011): [Beschäftigungssicherung durch Arbeitskräftehorten](#). In: Sozialer Fortschritt, Jg. 60, H. 10, S. 221-231.
- Fuchs, Johann; Hutter, Christian; Klinger, Sabine; Spitznagel, Eugen; Weber, Enzo; Zapf, Ines; Zika, Gerd (2012): Arbeitsmarktprognose 2012: Der Aufwärtstrend flacht ab. [IAB-Kurzbericht Nr. 3](#).
- Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2012): [Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik](#): Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. In: Journal for Labour Market Research, Vol. 45, No. 1, S. 41-62.
- Horn, Gustav; Tober, Silke (2007): Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? Zu den Irrungen und Wirkungen der Potenzialrechnung. IMK-Report Nr. 17.
- Koller, Lena (2011): Lohnmobilität alleinstehender SGB-II-Leistungsempfänger. [IAB-Discussion Paper Nr. 5](#).
- Koller, Lena; Rudolph, Helmut (2011): Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer. [IAB-Kurzbericht Nr. 14](#).
- Protsch, Paula (2008): Wachsende Unsicherheiten: Arbeitslosigkeit und Einkommensverlust bei Wiederbeschäftigung, WZB-Discussionpaper SP I 2008-506.
- Schmid, Günther (2007): Der Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik. Vortrag auf der Tagung des SAMF im Dezember 2007 im WZB.
- Scholz, Theresa; Sprenger, Christian; Bender, Stefan (2011): Kurzarbeit in Nürnberg: Beruflicher Zwischenstopp oder Abstellgleis? [IAB-Kurzbericht Nr. 15](#).

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in Deutschland 2005 bis 2011

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Registrierte Arbeitslose	1.000	4.861	4.487	3.776	3.268	3.423	3.245	2.976
<i>davon in Prozent</i>								
ALG-I-Empfänger	%	29,2	24,8	20,7	18,3	26,6	26,6	24,6
ALG-II-Empfänger	%	54,2	59,8	64,5	66,2	62,6	64,2	67,3
ohne Leistungsbezug	%	16,6	15,4	14,8	15,5	10,8	9,2	8,1
Kosten pro Arbeitslosen	1.000 €	18,0	18,3	17,8	17,1	17,5	18,5	18,9
Kosten pro ALG-I-Empfänger	1.000 €	22,9	23,4	22,6	21,5	21,1	22,7	23,1
Kosten pro ALG-II-Empfänger	1.000 €	18,0	18,5	18,2	17,8	17,5	18,2	18,7
Kosten pro Nichtleistungsempfänger	1.000 €	9,6	9,6	9,2	8,8	8,4	8,8	8,6
Gesamtfiskalische Kosten	Mrd. €	87,7	82,2	67,2	55,9	59,8	60,2	56,4
<i>davon:</i>								
Versicherungsleistung¹⁾	Mrd. €	22,2	17,6	12,3	9,0	13,8	14,0	12,1
– Leistung ALG I (nur Arbeitslose)	Mrd. €	13,1	10,4	7,2	5,3	8,0	8,2	7,1
– Krankenversicherungsbeiträge	Mrd. €	3,6	2,8	2,0	1,5	2,3	2,3	2,1
– Rentenversicherungsbeiträge	Mrd. €	5,1	4,0	2,8	2,1	3,1	3,2	2,8
– Pflegeversicherungsbeiträge	Mrd. €	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Sozialleistung²⁾	Mrd. €	24,6	25,7	22,7	20,6	20,6	20,2	19,1
– Leistung ALG II (nur Arbeitslose)	Mrd. €	9,3	10,0	9,3	8,4	8,3	8,1	7,7
– Krankenversicherungsbeiträge	Mrd. €	2,9	2,8	2,7	2,5	2,5	2,4	2,5
– Rentenversicherungsbeiträge	Mrd. €	2,7	2,8	1,2	1,0	1,0	1,0	0,0
– Pflegeversicherungsbeiträge	Mrd. €	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
– Zuschlag nach § 24 SGB II	Mrd. €	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
– Aufstockungsbetrag für ALG I	Mrd. €	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
– Sozialgeld	Mrd. €	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
– Wohngeld	Mrd. €	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
– Kosten für Unterkunft und Heizung	Mrd. €	8,0	8,6	8,3	7,6	7,5	7,4	7,3
– Teilhabe-/Bildungspaket	Mrd. €							0,6
Mindereinnahmen Steuern	Mrd. €	16,2	15,0	12,1	9,8	10,0	10,3	9,5
– Einkommensteuer	Mrd. €	13,1	12,3	10,0	8,1	8,5	8,7	8,0
– Indirekte Steuern	Mrd. €	3,1	2,8	2,1	1,7	1,5	1,6	1,5
Mindereinnahmen Sozialbeiträge	Mrd. €	24,7	23,8	20,1	16,5	15,4	15,7	15,6
– Krankenversicherung (Saldo)	Mrd. €	7,0	6,8	6,0	4,9	4,6	4,7	4,3
– Rentenversicherung (Saldo)	Mrd. €	10,7	10,4	10,5	8,9	8,4	8,5	9,1
– Pflegeversicherung (Saldo)	Mrd. €	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6
– Bundesagentur für Arbeit	Mrd. €	6,2	5,8	3,1	2,0	1,8	1,8	1,7
Außerdem: Aussteuerungsbetrag bzw. ab 2008 Eingliederungsbeitrag								
Mehrausgaben BA	Mrd. €	3,7	2,5	1,4	3,3	3,9	4,4	4,0
Mehreinnahmen Bund	Mrd. €	3,7	2,5	1,4	3,3	3,9	4,4	4,0
Bundesagentur für Arbeit	Mrd. €	32,1	25,9	16,7	14,3	19,4	20,2	17,8
Bund	Mrd. €	22,4	23,8	21,2	16,4	15,7	14,7	13,9
Länder	Mrd. €	6,7	6,2	5,0	4,0	4,2	4,3	3,9
Gemeinden	Mrd. €	8,0	8,3	7,2	6,6	6,9	7,0	6,7
Krankenversicherung	Mrd. €	7,0	6,8	6,0	4,9	4,6	4,7	4,3
Rentenversicherung	Mrd. €	10,7	10,4	10,5	8,9	8,4	8,5	9,1
Pflegeversicherung	Mrd. €	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6
Nachrichtlich: Mehrausgaben und Mindereinnahmen für nicht arbeitslose Leistungsempfänger³⁾								
Leistungsempfänger	1.000	541	627	646	738	678	674	572
Kosten	Mrd. €	11,3	13,2	13,1	14,4	12,8	13,1	11,2

1) Ohne Leistungsempfänger nach § 428, 125, 126 SGB III, Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen und Beauftragung Dritter mit der Vermittlung.

2) Ohne Leistungsempfänger nach § 65 (4), Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen und Beauftragung Dritter mit der Vermittlung.

3) Einschließlich der in Fußnote 1 und 2 genannten Leistungsempfänger.

Quelle: Berechnungen des IAB.

■ Zur Vorgehensweise

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit werden durch einen Vergleich der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hände zwischen den Situationen „Arbeitslosigkeit“ bzw. „Erwerbstätigkeit“ ermittelt. Dabei werden die Bezieher von Arbeitslosengeld I und II getrennt (aber nach dem gleichen Schema) behandelt.

Im Zuge der „Hartz-IV-Reform“ wurde die Finanzierung der Arbeitslosigkeit neu geordnet und im Jahr 2005 der Systemwechsel vollzogen. Dabei wurden Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammengelegt und es ergaben sich für die Höhe und für die Struktur der Arbeitslosigkeit ebenso wie für die gesamtfiskalischen Kosten erhebliche Veränderungen (Bach/Spitznagel 2008).

Bei den Beziehern von Arbeitslosengeld I (ALG I) kann vom Betrag der Leistung auf das potenzielle Einkommen rückgerechnet werden. (Aufgrund der Beitragsbemessungsgrenze kommen hohe potenzielle Einkommen dadurch nicht zum Tragen, jedoch spielen sie auf das Ganze gesehen eine geringfügige Rolle.) Unterstellt ist dabei, dass dieses Einkommen etwa den jeweiligen Marktverhältnissen entspricht. Dabei gibt es in beide Richtungen Abweichungen. So zeigen Untersuchungen der Einkommensmobilität von Arbeitslosen, dass es bei ihrer Wiedereingliederung sowohl Abstiege als auch Aufstiege gibt (Protsch 2008).

Das Arbeitslosengeld II (ALG II) ist nicht einkommensabhängig (im obigen Sinn), sodass sich die Frage nach dem „erzielbaren“ Einkommen dieses Personenkreises stellt. Das potenzielle Arbeitseinkommen der ALG-II-Bezieher dürfte im Durchschnitt deutlich geringer als das der ALG-I-Bezieher sein, denn es handelt sich hier um Personen, bei denen niedrige berufliche Qualifikation, gesundheitliche Einschränkungen und sonstige Handicaps häufiger als sonst vorhanden sind. Bei den ALG-II-Beziehern, die etwa den früheren Empfängern von Arbeitslosenhilfe gleichstehen (rd. 80 %), orientieren sich die Berechnungen an der vor der Reform beobachteten Einkommensrelation zwischen Arbeitslosenhilfeempfängern und Arbeitslosengeldempfängern, die 90:100 betrug. Bei dem Teil der ALG-II-Bezieher, die den vor-

maligen Sozialhilfeempfängern entsprechen (rd. 20 %), wird vereinfachend angenommen, dass sie am Markt im Durchschnitt etwa das Einkommen eines 1-Euro-Jobbers (Grundsicherung plus Einkommen aus 1-Euro-Job) erzielen können.

Untersuchungen zur Einkommensmobilität von ALG-II-Empfängern zeigen, dass es unter jenen, die nach der Arbeitslosigkeit eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben, Gewinner und Verlierer in annähernd gleich großer Zahl gibt. So erzielte jeweils fast die Hälfte dieser Personen Einkommen, die um durchschnittlich 5 Prozent höher bzw. niedriger waren als in ihrer letzten Beschäftigung (Koller 2011 und Koller/Rudolph 2011). Für die Jahre 2008/2009 gibt es Angaben für das realisierte monatliche Bruttoeinkommen von Personen, die aus Arbeitslosigkeit mit ALG-II-Bezug in Beschäftigung eingemündet sind (aus der IAB-Panel-Erhebung „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), Achatz/Trappmann 2009). Mit durchschnittlich rd. 1.500 Euro liegt dieses Einkommen nahe bei den nach dem oben beschriebenen Verfahren ermittelten Werten.

Diese Schätzwerte für das Einkommen der arbeitslosen Bezieher von ALG I und II aus einer potenziellen Beschäftigung bilden die Grundlage für die Berechnung der Ausfälle an Sozialbeiträgen und Steuern. Die Mindereinnahmen der Kranken-, Renten-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung ergeben sich als Saldo aus den potenziellen Zahlungen (aus einem Arbeitseinkommen) und den entsprechenden Zahlungen (bei Arbeitslosigkeit) von der BA bzw. aus dem Bundeshaushalt. 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.

Wenn Arbeitslose nach den gesetzlichen Regelungen aus einer zulässigen stundenweisen Tätigkeit (bis zu 15 Stunden) Einkommen erzielen, werden sie hier nicht gegengerechnet. Zwar betrifft dies schätzungsweise ein Zehntel aller Arbeitslosen, aber es handelt sich um relativ geringe Beträge, die schwer abzuschätzen sind. Außerdem könnten die-

se „Jobs“ auch nach Aufnahme einer vollen Tätigkeit beibehalten werden. Die Approximation des potenziellen Arbeitseinkommens durch das Bemessungsentgelt der Leistungen (ALG und früher ALHI) unterschätzt das tatsächliche Einkommen etwas, weil mögliche anrechenbare Nebeneinkünfte sowie Partner-einkommen bei der Bemessung der Leistung teilweise abgezogen werden.

■ Zur Abgrenzung des Personenkreises

Berücksichtigt werden die registrierten Arbeitslosen in den Rechtskreisen SGB III und II (einschließlich zugelassene kommunale Träger). Ausgespart werden Personen, die nicht als Arbeitslose gezählt werden. Dabei handelt es sich vor allem 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 hier keine Unterscheidung zwischen Leistungs- und Nichtleistungsempfängern 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 oder der Sozialversicherungsbeiträge. Die Empfänger werden als Personen im Rechtskreis SGB II geführt, finanziert werden sie sowohl aus Beitragsmitteln (SGB III) als auch aus Steuermitteln (SGB II). Die Pro-Kopf-Beträge werden dadurch im SGB-III-Bereich etwas zu niedrig und im SGB-II-Bereich etwas zu hoch angesetzt.

Im Bereich SGB II sind die ehemaligen Empfänger von ALG I gesondert zu berücksichtigen, denn sie bekamen bis 2010 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 wurde der Betrag halbiert.