

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Martin Koller

Die Kosten der Erwerbslosigkeit

12. Jg./1979

2

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Die Kosten der Erwerbslosigkeit

Martin Koller*

Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind hoch. Selbst nach einem äußerst zurückhaltenden Ansatz errechnet sich für das zurückliegende Jahr 1978 ein Verlust am Bruttoinlandsprodukt von ca. 75 Mrd. DM- das ist der rechnerische Ausdruck für das Gesamtausmaß der *Opportunitätskosten* (die gegenwärtige Struktur und friktionelle Erwerbslosigkeit sind in diesem Ansatz berücksichtigt).

Auf Jahresbasis gerechnet ergibt sich ein durchschnittlicher Kostensatz von ca. 18000 DM je Erwerbslosen (für registrierte Arbeitslose und Leistungsempfänger sind die fiskalischen Kosten noch höher). Die Ausfälle an Steuern, Sozialbeiträgen und die Ausgaben für Lohnersatzleistungen brachten für die öffentlichen Haushalte *eine fiskalische Belastung* von insgesamt 23 Mrd. DM. Die Bundesanstalt für Arbeit, die Gebietskörperschaften und die übrigen Sozialversicherungsträger tragen diese Kosten etwa zu gleichen Teilen. In dem Maße, in dem es gelingt, mit geeigneten Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit einen Teil der (deflatorischen) Lücke an privater Nachfrage zu füllen, könnte mit zusätzlichen Einnahmen aus Unternehmenssteuern und freiwilligen Sozialabgaben gerechnet werden.

Nicht zuletzt wegen der erheblichen *individuellen* und *sozialen* Belastungen sind derartige Maßnahmen dringend erforderlich. Der Nettoaufwand hierfür verringert sich in dem Maße, in dem es gelingt, an fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit zu sparen.

Gliederung

1. Einleitung
2. Die Opportunitätskosten
3. Die fiskalischen Kosten
4. Die individuellen Kosten
5. Die gesellschaftlichen Kosten

1. Einleitung

Unterbeschäftigung bedeutet, daß Produktionsfaktoren brachliegen und evtl. sogar an Produktionswert verlieren, daß sich – technokratisch ausgedrückt – die Investitionen in Humankapital nicht in gewünschter Weise „amortisieren“. Die Gesamtbelastung für die Gesellschaft ergibt sich ja nicht nur in Höhe der Aufwendungen für Lohnersatzleistungen – entsprechend ist auch die Entlastung mehr als nur die Ersparnis an Arbeitslosengeld, wenn es gelingt, die Arbeitslosigkeit mit geeigneten Maßnahmen abzubauen.

Eines der häufigsten und hartnäckigsten Argumente gegen alternative Therapie-Vorschläge ist das der „zu hohen Kosten“. Zumeist bleibt die Argumentation aber vordergründig: Weder wird das tatsächliche Ausmaß der „Kosten“ der (registrierten) Arbeitslosigkeit voll realisiert, noch werden die beträchtlichen Kosten auch der unsichtbaren Unterbeschäftigung in die Betrachtung einbezogen. In diesem Beitrag werden die Kosten der Erwerbslosigkeit in einer Modellrechnung für das Jahr 1978 veranschaulicht¹⁾. Unter Erwerbslosen verstehen wir dabei registrierte Arbeitslose und stille Reserve zusammengenommen (1978: 1,635 Mio Personen); deshalb ist hier ausdrücklich von den „Kosten der Erwerbslosigkeit“ die Rede.

Unterbeschäftigung bedeutet entgangene Einnahmen bei den Beiträgen zur Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung

* Martin Koller ist Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Die hier vorgelegte Kostenberechnung ist Teil einer Untersuchung, die von der Deutsch-Britischen Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft (Bonn/London) im Rahmen ihres Arbeitsprogrammes „Sozialpolitische Fragen“ gefördert wurde (vgl. Fußnote 5).

¹⁾ Der Versuch, zu derartigen Kostenkalkulationen zu kommen, ist nicht neu. Vgl. dazu die wichtigsten Vorarbeiten bei Kaldor, N., Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment, in: Journal of Political Economy, Dezember 1936; Reyher, L., Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit – Vergleichende Kostenerwägungen zu unterschiedlichen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI – Mitteilungen 2, 1975, S. 63ff., Rehn, G., The Fight against Stagflation, Mimeo, Swedish Institute for Social Research (Hrsg.), August 1975, und Mukherjee, S., Unemployment Costs, Political and Economic Planning (Hrsg.), Broadsheet No 561, London 1976.

... rung sowie bei den direkten und indirekten Steuern, bedeutet einen Verzicht auf Produktion und Nachfrage, bringt Einbußen an persönlichem Einkommen und adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten, bedeutet einen Verlust an sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit und bringt eine Gefährdung des gesamten Systems der sozialen Sicherung mit sich.

Das gesamte Ausmaß dieser unterschiedlichen Kosten kann nach dem Prinzip der *Opportunitätskosten* zusammengefaßt und weitestgehend in monetären Größen ausgewiesen werden.

Dieser Begriff bedarf der Klärung:

Opportunitätskosten umschreiben in Form einer fiktiven Gegenrechnung, welche „Gewinne“ sich aus einer alternativen Verwendung der Mittel (hier: der unausgelasteten Produktionsfaktoren) hätten erzielen lassen. Hier wird nach den Verlusten an möglicher Nachfrage und Produktion gesucht, den *Opportunitätskosten der Erwerbslosigkeit*. Die rechnerische Größe dafür ist das *entgangene Volumen an Bruttoinlandsprodukt*.

Damit diese Größe plastischer wird, seien -etwas willkürlich - einzelne Aggregate besonders hervorgehoben:

- Da ist zum Beispiel das (entgangene) *Volkseinkommen* als Summe der (entgangenen) verfügbaren Einkommen bei Staat, Unternehmen und privaten Haushalten.
- Eine andere wichtige Größe ist die (entgangene) *Bruttolohn- und Gehaltssumme*. Daraus kann man z. B. ermitteln, welches durchschnittliche Bruttoentgelt ein Arbeitsloser hätte verdienen können, wenn er bei einer anderen (fiktiven) Auslastungssituation beschäftigt worden wäre. Daraus läßt sich auch errechnen, wieviel Staat und Sozialversicherung an gesetzlichen Sozialabgaben, an Lohn- und Verbrauchssteuern „verloren“ haben, die sie sonst direkt aus diesem Arbeitsentgelt bezogen hätten.
- Neben diesen direkt (dem Bruttolohn) zurechenbaren fiskalischen Einnahmeausfällen sind da aber auch noch die freiwilligen Beiträge zum gesamten System der Sozialversicherung und die ausgefallenen Unternehmenssteuern, um nur die wichtigsten zu nennen. Die gesamte Summe an Einnahmeausfällen umreißt, in welchem Ausmaß der Staat mitverliert; die Solidargemeinschaft trägt die Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit – entweder durch den Aufschub dringender gesellschaftspolitischer Aufgaben oder durch Erhöhung der „Umlagen“.

Aus dem hier vorgestellten umfassenden Kostenkonzept können also die Teilaggregate der *fiskalischen Kosten*, der *individuellen* oder *gesellschaftlichen Kosten* herausgerechnet werden, um dem jeweiligen (Interessens-)Standpunkt gerecht zu werden.

2. Die Opportunitätskosten der Unterbeschäftigung

Die rechnerischen Gesamt- oder Opportunitätskosten der Unterbeschäftigung fallen ganz unterschiedlich aus, je nachdem aus welchem Blickwinkel man sie sieht und von welchen Annahmen man dabei ausgeht. Fragt man zum Beispiel, um wieviel höher die Gesamtproduktion heute wäre, wenn der Auslastungsgrad des potentiellen Arbeitsvolumens so hoch wäre wie in Zeiten bester Arbeitsmarktlage, wenn obendrein die wegen der Rezession per saldo abgewanderten ausländischen Arbeitnehmer noch hier wären und wenn es schließlich keine Beeinträchtigung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität durch die Rezession gegeben hätten, dann errechnete sich z. B. für das Jahr 1978 eine Einbuße an Produktion in Höhe von etwa 127 Mrd. DM.

Nun ist es zwar durchaus nützlich, sich die Größenordnung der Verluste klarzumachen, die sich bei diesen maximalen Annahmen ergeben. Sie sind eine Warnung für die Zukunft. Aus heutiger Sicht aber sind solche Berechnungen zum Teil nur noch fiktiver Natur. Fragt man statt dessen – und unter dem Blickwinkel tatsächlicher, aktueller Alternativen von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, ist dies die einzig sinnvolle Fragestellung –, wieviel mehr unter den heutigen Bedingungen bei Vollbeschäftigung des verfügbaren Potentials produziert werden könnte, dann gelangt man erst zu einer realistischen Einschätzung der gegenwärtigen Kosten der Unterbeschäftigung.

Dabei muß man in Rechnung stellen,

- daß die jahrelange Unterbeschäftigung eine leichte *Abflachung des Produktivitätswachstums* zur Folge hatte; die zumindest kurzfristig nicht gänzlich aufzuholen ist. Durch die vielfach wegen schlechter Erwartungen und anhaltender Unterauslastung erfolgte Zurückstellung von Investitionen hat sich zwangsläufig der technische Fortschritt etwas verlangsamt;
- daß die abgewanderten Ausländer unter den gegenwärtigen Bedingungen des *Anwerbe-Stopps* gegenüber den Ländern außerhalb des Gemeinsamen Marktes nicht mehr zum Potential zu rechnen sind und daß
- die oben beschriebene *Strukturalisierung der Unterbeschäftigung*, konkret also die ungünstige Struktur der Arbeitslosen die schnelle Wiedererlangung des hohen Beschäftigungsgrades der Jahre der Hochkonjunktur kaum zuläßt. Das Vollbeschäftigungsziel darf zwar nicht relativiert, die Meßlatte darf nicht verschoben werden! Auf kurze Sicht aber wäre es unrealistisch, an den nun einmal gegebenen Tatsachen vorbeizusehen. Bei der Berechnung der Opportunitätskosten der Unterbeschäftigung in den nächsten zwei oder drei Jahren muß man daher wohl einen etwas größeren „Sockel“ an Rest- oder Friktionsarbeitslosigkeit unterstellen. Um es ganz deutlich zu sagen: Dieser vorübergehend größere „Sockel“ ist auch ein Bestandteil der Kosten der Unterbeschäftigung. Aber wir setzen das hier einmal bewußt ab, weil hier in erster Linie der Frage nachgegangen werden soll, was der erzwungene oder in Kauf genommene Verzicht auf alsbaldige Rückkehr zu einem möglichst hohen Beschäftigungsgrad kostet.

All diesen Einschränkungen haben wir hier Rechnung getragen und sind deshalb davon ausgegangen,

- daß das *gegenwärtige potentielle Arbeitsvolumen* zu 95,2 % *ausgelastet* werden würde, also um knapp 5 % mehr als tatsächlich. Dies entspricht im Hinblick auf die Personenkomponente dem Stand der Dinge im Jahre 1971, einem Jahr, das keineswegs durch einen hohen Beschäftigungsstand, sondern eher durch eine Mini-Rezession gekennzeichnet war; hinsichtlich der Arbeitszeit haben wir einen Abschlag vorgenommen, mit dem der gegenwärtigen Situation Rechnung getragen wird,
- daß Vollbeschäftigung dieses Potentials mit keiner höheren als der tatsächlichen *Produktivität des Jahres 1978* – das ist das Jahr unserer Vergleichsrechnungen – verbunden wäre,
- und daß schließlich die konkrete *Struktur der Nicht-Beschäftigten* seit Jahren deutlich vom Durchschnitt der Erwerbstätigen abweicht und demzufolge Einkommens- und Produktionsverluste insgesamt etwas niedriger zu veranschlagen sind, als wenn man Durchschnittswerte zugrundelegte.

Unter all diesen ja gewiß sehr zurückhaltenden Annahmen errechnet sich für das Jahr 1978 eine Einbuße an Produktion durch die Unterbeschäftigung in Höhe von rd. 74 Mrd. DM, etwa 5½% des Sozialprodukts in diesem Jahr.

Diese Zahl ist ja nun keineswegs nur eine theoretische Rechengröße. Ihr reales Spiegelbild sind vielmehr konkrete Einbußen bei privaten Haushalten, Unternehmen, Staatskassen und Sozialversicherungen.

Die nachfolgende Aufstellung zeigt, in welchem Maße verschiedene Teilkonten der Gesamtwirtschaft hiervon betroffen sind. (Da die Beispiele der Anschaulichkeit halber sowohl aus der Entstehungs- wie aus der Verwendungsseite des Sozialprodukts gewählt wurden, sind sie nicht durchweg addierbar):

- 47 Mrd. DM Verlust an verfügbarem Einkommen aller privaten Haushalte
- 41 Mrd. DM Verlust an privatem Verbrauch
- 33 Mrd. DM an entgangener Bruttolohn- und Gehaltssumme
- 17 Mrd. DM an entgangenem Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen
- 19 Mrd. DM Verlust an Steuereinnahmen
- 13 Mrd. DM Verlust an Sozialbeiträgen aller privaten Haushalte zum Gesamtsystem der sozialen Sicherung.

Die Kosten der Unterbeschäftigung werden vielleicht am deutlichsten bei der Summe an ausgefallenen Steuereinnahmen und Sozialbeiträgen: Bei gegebenem Finanzierungsbedarf der öffentlichen Hand müssen diese Ausfälle entweder durch eine Erhöhung der Steuern (bzw. Verzicht auf Steuer-senkungen), der Beitragssätze zur Sozialversicherung oder durch eine Erhöhung der Verschuldungsquote ausgeglichen werden. In der Bundesrepublik Deutschland sind in dieser Rezession alle drei Wege beschritten worden.

Im Anschluß wird nach den *fiskalischen Kosten der Erwerbslosigkeit* gefragt. Hierbei sind einige Hinweise zu den etwas komplizierteren Berechnungen nicht zu umgehen: Schließlich müssen die Annahmen und Voraussetzungen solcher Kalkulationen klar und nachvollziehbar sein. Die Ausgangsgröße ist das Bruttoentgelt, das Erwerbslose beziehen würden, wenn sie (wieder) beschäftigt wären. Aus dieser tat-

sächlich erwartbaren Bruttolohn- und Gehaltssumme leiten sich dann auch die Steuer- und Beitragseinnahmen ab, mit denen der Staat bei einem Anstieg der Beschäftigung rechnen könnte. Wegen der spezifischen Struktur der gegenwärtigen Unterauslastung sind hierbei jedoch, wie schon erwähnt, einige Abschläge von den gesamtwirtschaftlichen Durchschnittsgrößen zu machen:

- Vor allem wegen des relativ hohen Anteils von Frauen und Teilzeitkräften an der Gesamtzahl der Erwerbslosen wird das erwartbare Jahreseinkommen unter dem Durchschnitt aller Arbeitnehmer liegen. Wir sind hier von einem erzielbaren Jahres-Bruttoentgelt von 26000 DM ausgegangen.

Diesem Abschlag entsprechend sind die Verluste an Steuer- und Beitragseinnahmen, die den Nicht-Beschäftigten direkt zuzurechnen wären, etwas geringer.

- Den „Bestands-Sockel“ an (friktioneller) Unterbeschäftigung-Arbeitslose einschließlich stiller Reserve -haben wir aus den oben genannten Gründen relativ hoch mit ca. 350 Tsd. Personen veranschlagt. Dies entspricht etwa der Auslastung des Erwerbsspersonentials von 98,7% im Jahre 1971.

Aus diesen Berechnungen und Daten resultiert schließlich eine Summe an entgangenen Bruttolöhnen und -gehältern der fast 1,3 Millionen Erwerbslosen (= registrierte Arbeitslose und stille Reserve abzüglich Sockelarbeitslosigkeit), die bei entsprechender Nachfrage relativ rasch wieder beschäftigt werden könnten, in Höhe von knapp 33,5 Milliarden DM (in Preisen von 1978). Berücksichtigt man den durchschnittlichen Anteil der Löhne und Gehälter am Sozialprodukt, dann führt dies zu den oben bereits erwähnten 74 Milliarden DM an entgangener Produktion infolge der Unterbeschäftigung.

Von dieser Basis ausgehend wollen wir uns nun etwas näher mit den fiskalischen Kosten der Unterbeschäftigung befassen.

3. Die fiskalischen Kosten der Unterbeschäftigung

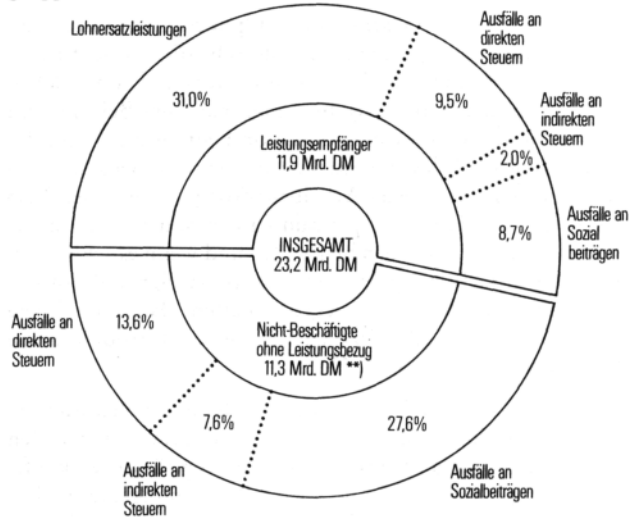
Dieser Teil der Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit findet allgemein die meiste Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit. Unter dem (etwas vordergründigen) finanzwirtschaftlichen Aspekt geht es um die Gesamtsumme der Unterstützungszahlungen an Arbeitslose sowie um die direkt zurechenbaren Ausfälle an Steuern und Sozialbeiträgen. Die fiskalischen Kosten ergeben sich also durch erhöhte Ausgaben und verringerte Einnahmen.

Bei den Nichtbeschäftigten entfällt, wie gezeigt, vorsichtig gerechnet ein Jahresbruttoentgelt von durchschnittlich 26 000 DM. Wären sie beschäftigt, würden den öffentlichen Haushalten daraus pro Jahr Beiträge zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung (in Höhe von ca. 32% des Bruttoeinkommens) sowie direkte und indirekte Steuern (in Höhe von ca. 16 bzw. 13%) zufließen. Hinzu kämen die beträchtlichen Aufwendungen für Lohnersatzleistungen, also an „Arbeitslosengeld“ oder „Arbeitslosenhilfe“ an über 40% der Erwerbslosen (nur an den registrierten Arbeitslosen gemessen ist der Anteil der Leistungsempfänger natürlich entsprechend höher). In diesen Unterstützungszahlungen sind z. T. auch von der Bundesanstalt für Arbeit für die Arbeitslosen gezahlte Beiträge an die Renten- und Krankenversicherung enthalten, die natürlich herausgerechnet wurden, um Doppelerfassungen zu vermeiden. Dasselbe gilt für die Einnahmen an indirekten Steuern, die dem Staat beispielsweise aus dem Verbrauch des Arbeitslosengeldes zufließen.

Auch wenn man die Kosten der „Sockel-Arbeitslosigkeit“ nicht in Rechnung stellt, ergibt sich eine Belastung aller öffentlichen Haushalte in Höhe von über 23 Mrd. DM.

Das Schaubild zeigt, wie sich diese fiskalischen Kosten verteilen.

Schaubild 1: Verteilung der direkt zurechenbaren fiskalischen Kosten der Unterbeschäftigung*) nach Kostenart und Personengruppen



*) ohne „Bestandssockel“ an Arbeitslosen und Stiller Reserve

**) darunter 5,8 Mrd. DM bei registrierten Arbeitslosen ohne Leistungsbezug

Die folgende Aufstellung zeigt die Ergebnisse für 1978 im Detail:

Fiskalische Kosten der Erwerbslosigkeit (1978)

(direkt den potentiell zu beschäftigenden Erwerbslosen zurechenbar; ohne Sockel-Arbeitslosigkeit)

	Mrd. DM
Ausfälle an direkten (Lohn-)Steuern	5,4
Ausfälle an indirekten Steuern	
(Ausfälle bereinigt um die Einnahmen an indirekten Steuern aus dem Verbrauch der Nettoeinkommen aus Lohnersatzleistungen)	2,2
Ausfälle an Sozialbeiträgen (bereinigt um die durch die BA erstatteten Sozialbeiträge)	8,4
Aufwendungen für Lohnersatzleistungen (einschließlich der erstatteten Sozialbeiträge an Renten- und Krankenversicherung)	7,2
fiskalische Kosten insgesamt	
(für 1,285 Mio. DM Nichtbeschäftigte = einschl. der stillen Reserve, aber ohne Sockel-Arbeitslosigkeit)	23,2
fiskalische Kosten je nichtbeschäftigter Erwerbssperson	DM 18056,-

Über 7 1/2 Mrd. DM an entgangenen Steuereinnahmen, etwa 8 1/2 Mrd. DM Ausfälle an Sozialbeiträgen und ca. 7 Mrd. DM für die verschiedenen Arten der Arbeitslosenunterstützung ergeben die beträchtliche Gesamtsumme von ca. 23 Mrd. DM an fiskalischen Kosten. Pro Kopf gerechnet ergibt sich daraus ein durchschnittlicher Verlust je Erwerbslosen von 18 000 DM. In dieser Kostenrechnung sind auch die Einnahmeausfälle enthalten, die durch die stille Reserve entstehen. Der durchschnittliche Kostensatz liegt für die registrierten Arbeitslosen höher, nämlich bei rd. 20 000 DM pro Kopf und Jahr.

Je nachdem, ob ein Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe besteht, ergeben sich Abweichungen von diesem Durchschnittskostensatz nach oben und unten:

Fiskalische Kosten für Nichtbeschäftigte ohne Leistungsanspruch (1978)

Ausfälle (je Nichtbeschäftigten und Jahr)	
an direkten Steuern	4 170,- DM
indirekten Steuern	2 333,- DM
Sozialbeiträgen	8 444,- DM
<hr/>	
zusammen	14 947, DM
fiskalische Kosten insgesamt	11,3 Mrd. DM
(für 756 Tsd. Nichtbeschäftigte ohne Leistungsanspruch)	

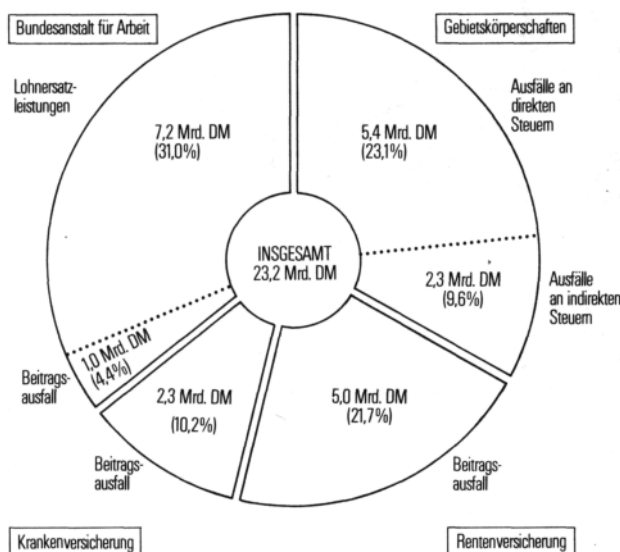
Bei *Nichtbeschäftigten ohne Leistungsanspruch* addieren sich die Einnahmeverluste auf eine Summe von nahezu 15000 DM pro Kopf und Jahr. Damit fällt etwa die Hälfte der Gesamtkosten für den Fiskus für jene 60% der Erwerbslosen an, die keinen Anspruch auf Unterstützungszahlungen haben oder wegen der langen Dauer ihrer Arbeitslosigkeit schon aus der Gruppe der Leistungsempfänger ausscheiden mußten. Das ist ein Aspekt, der in der öffentlichen Diskussion oft übersehen wird.

Die direkt zurechenbaren fiskalischen Belastungen für *Leistungsempfänger* sind natürlich höher. Im Jahre 1978 lagen sie bei ca. 22500 DM pro Kopf und Jahr:

Fiskalische Kosten für Leistungsempfänger (1978)

Ausfälle (je Leistungsempfänger) an	
direkten Steuern	4 170,- DM
indirekten Steuern	895,- DM
Sozialbeiträgen**	3 822,- DM
<hr/>	
Aufwendungen für Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe einschl. der Erstattung von Kranken- und Rentenversicherungsbeiträgen durch die Bundesanstalt für Arbeit)	13 610,- DM
<hr/>	
zusammen	22 497,- DM
fiskalische Kosten insgesamt	11,9 Mrd. DM
(für ca. 529 Tsd. Leistungsempfänger)	

Schaubild 2: Direkt zurechenbare fiskalische Kosten der Unterbeschäftigung*) nach Trägern 1978



* ohne die Kosten für den „Bestandssockel“ an Arbeitslosigkeit und Stiller Reserve.

** diese Ausfälle entstehen zum größeren Teil dadurch, daß die BA im Jahre 1978 nur die Hälfte der Rentenversicherungsbeiträge zu tragen hatte. Ab 1979 ergibt sich eine etwas andere Verteilung der Kostenbelastung.

In Schaubild 2 wird aufgezeigt, in welcher absoluten Höhe und mit welchem Anteil an der Gesamtsumme der direkt zurechenbaren fiskalischen Kosten der Erwerbslosigkeit die verschiedenen Träger oder Fiscis beteiligt sind. Über ein Drittel der Kosten trägt also die Bundesanstalt für Arbeit. Ein weiteres Drittel entfällt in Form von verringerten Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften. Das letzte Drittel dieser Kosten trifft die übrigen Träger der Sozialversicherung in Form von Beitragsausfällen.

4. Die individuellen Kosten der Arbeitslosigkeit

Die Verknüpfung von fiskalischen und individuellen Kosten liegt auf der Hand. Die Einnahmeausfälle des Staates ergeben sich aus den persönlichen Einbußen an Steuer- und beitragspflichtigem Entgelt. Wie hoch diese Einkommenseinbußen im Einzelfall sind, hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Zunächst einmal davon, ob (noch) Anspruch auf Unterstützungsleistungen während der Arbeitslosigkeit besteht: Arbeitslosengeld in Höhe von 68% des bisherigen Nettoeinkommens wird höchstens bis zu einem Jahr bezahlt; die anschließende Gewährung von Arbeitslosenhilfe dient lediglich der Sicherung von Mindestfamilieneinkommen auf dem Niveau der Sozialhilfe.

Wie hoch die *Einbußen am verfügbaren Haushaltseinkommen* sind, hängt weiter davon ab, wieviele Familienmitglieder zu diesem Haushaltseinkommen beitragen und wer davon von Arbeitslosigkeit betroffen ist. In relativ seltenen Extremfällen können die Einbußen an Nettoeinkommen relativ gering sein (bei Doppelverdienern mit durchschnittlichem Einkommen, von denen einer vorübergehend für ein halbes Jahr arbeitslos wird und Arbeitslosengeld empfängt, können die tatsächlichen Nettoeinbußen evtl. sogar unter 3% liegen – hier wird man wohl nach Lösungen suchen müssen, die die größten Verzerrungen durch die Steuerprogression beseitigen und eine gleichmäßigere Einkommensbelastung gewährleisten). In der überwiegenden Zahl der Fälle sind die finanziellen Einbußen jedoch erheblich höher und führen zu einer spürbaren *Senkung des Konsumstandards*. Nach einer Umfrage des IAB führt Arbeitslosigkeit bei ca. 80% zu einer Einschränkung der persönlichen Ausgaben. Eine im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums durchgeführte Repräsentativerhebung ergab eine Verringerung des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens von 2400 DM auf durchschnittlich 1600 DM im Falle der Arbeitslosigkeit. Und dies, obwohl dieselbe Untersuchung gleichzeitig zeigte, daß es in etwa 60% der Arbeitslosenhaushalte mindestens einen weiteren beschäftigten Verdienender gibt²⁾.

Neben der Häufigkeit spielt jedoch vor allem die *Dauer der Arbeitslosigkeit* eine entscheidende Rolle. Nach der zitierten IAB-Umfrage ist vor allem bei Langfristarbeitslosen mit einem durchschnittlichen Einkommensverlust von rund 45% zu rechnen. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit zeigt sich ebenfalls auch ein steigender Anteil der Sozialhilfeempfänger (7% bei den Kurzfristarbeitslosen, 25% bei einer Dauer von mehr als zwei Jahren).

Besonderes Interesse verdient auch die Frage, wie sich das erwartbare Lebenseinkommen durch die Arbeitslosigkeit verringert. Neuere Untersuchungsergebnisse zeigen, daß es hier erhebliche Unterschiede gibt. Nach der subjektiven Einschätzung der Befragten hat etwa ein Drittel der Wiederbe-

²⁾ Vgl. Brinkmann, Ch., Finanzielle und psycho-soziale Belastungen während der Arbeitslosigkeit, in: MittAB 4/1976, S.397ff. sowie Infratest Sozialforschung, Infratest Wirtschaftsforschung, Sörgel, W., Arbeitsuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und -beratung, Bericht über ein Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1978.

schäftigten eine etwa gleichwertige Stelle gefunden, ein Drittel hat sich nach eigener Aussage sogar verbessert. Erhebliche Verschlechterungen ergaben sich jedoch vor allem bei den langfristigen und älteren Arbeitslosen.

Dahinter stehen erhebliche Umschichtungen und eine relativ große Mobilitätsbereitschaft.

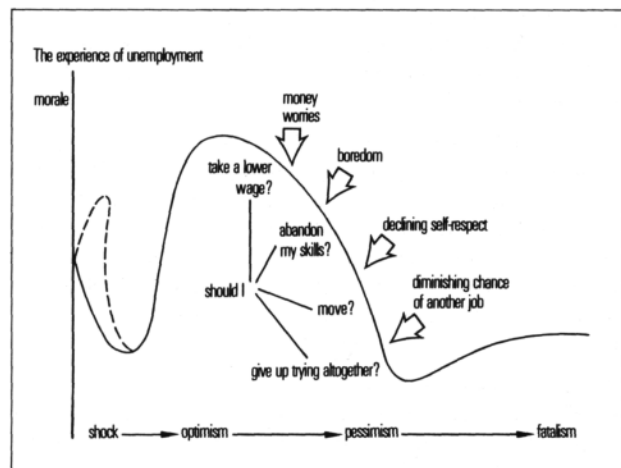
Ein ganz entscheidendes und häufig leider vernachlässigtes Ergebnis ist jedoch darin zu sehen, daß berufliche Wiedereingliederung nach der Arbeitslosigkeit zum Teil auch zu *beruflicher Dequalifikation* führt: 16% der wiederbeschäftigten Arbeitslosen gehen aus dem erlernten Beruf in un- oder angelernte Tätigkeit nachher. Hier zeigen sich also ganz erheblich verringerte Chancen, adäquate Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden. Dieser down-grading-Effekt führt nicht nur zu geringerem Verdienst im neuen Arbeitsverhältnis, sondern vor allem zu einem Verlust an Qualität der Tätigkeit³⁾.

Gerade der zweite Aspekt ist jedoch für die Volkswirtschaft von erheblicher Bedeutung. Die kostspieligen Investitionen in Humankapital „amortisieren“ sich am schnellsten und besten in adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Verlust qualifizierter Arbeitsplätze, der Verlust an Qualifikation in langandauernder Arbeitslosigkeit oder in minderqualifizierten Tätigkeiten hinterher, bedeutet eine sträfliche „Verschleuderung“ volkswirtschaftlichen Kapitals. So gesehen, ist es nicht von vornherein ein volkswirtschaftlicher Schaden, wenn die Suche nach qualifizierter neuer Arbeit und das Reduzieren der durch die Rezeption gebrochenen Erwartungen Zeit in Anspruch nimmt.

Stärker noch als die finanziellen werden jedoch die *psychischen und sozialen* Belastungen empfunden. Die durch Arbeitslosigkeit entstandene freie Zeit wird zum Problem. Die Beziehungen zu Freunden und Bekannten werden belastet. In der zitierten IAB-Umfrage antwortete mehr als ein Drittel der Arbeitslosen, es hätte in der Familie „häufiger als sonst Ärger gegeben“. Erste Untersuchungsergebnisse psychologischer Testreihen zeigen vor allem bei Älteren den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und depressiven Erkrankungen.

Harrison hat versucht, die Kurve dieser individuellen Belastungen idealtypisch nachzuzeichnen.

Schaubild 3



Quelle: R. Harrison: The Demoralising Experience of Prolonged Unemployment, in: Department of Employment Gazette, April 1976, S. 340.

³⁾ Vgl. *Autoren-gemeinschaft*, Zur Beschäftigungslage der Angestellten. Eine empirische Analyse, in: MittAb 3/1976, S. 302ff. sowie die Infratest-Studie, a.a.O., S. 60ff.

⁴⁾ Vgl. *Fleisher, B. M.*, The Effects of Unemployment on Juvenile Delinquency, in: Journal of Political Economy, 1963, S. 543ff. sowie *Steinbilper, G.*, Arbeitslosigkeit und Kriminalität, in: Kriminalistik, September 1976, S. 385ff.

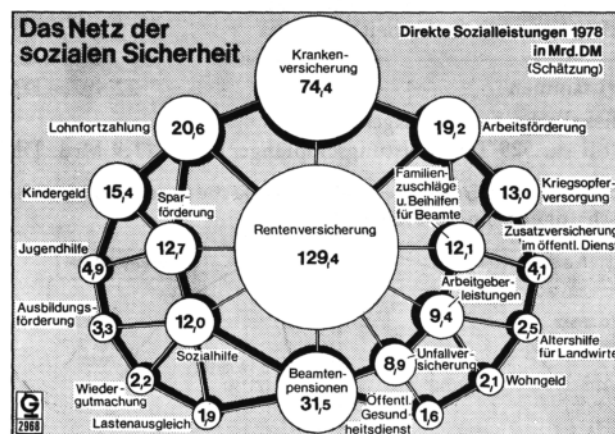
Vor allem langfristige Arbeitslosigkeit zerrüttet soziale Beziehungen und führt zu Identitätskrisen.

5. Die gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit

Die gesellschaftlichen Nachteile der Unterbeschäftigung gehen beträchtlich über die hier erfaßten Aspekte hinaus. Hierzu liegen noch kaum Forschungsergebnisse vor. Eine Beschäftigungspolitik, die die Leute „weg von der Straße“ bringt, kann mit vielerlei sozialpolitischen Argumenten gestützt werden. Obwohl es bisher noch keinerlei ausreichend gestützte Hinweise auf eine feste Beziehung zwischen allgemeiner Arbeitslosigkeit und Kriminalität gibt, haben doch Studien in den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik gezeigt, daß die Jugendkriminalität mit der Jugendarbeitslosigkeit positiv korreliert⁴⁾. Die Kosten des Strafvollzugs sind hoch, erfolgreiche Resozialisierung ist selten. Auch deshalb könnte man argumentieren, die Gesellschaft hätte ein Eigeninteresse daran, sich selbst zu schützen, indem sie Arbeitsplätze für arbeitslose Jugendliche schafft und so den unheilvollen Zirkel von Kriminalität – Arbeitslosigkeit – Kriminalität aufzubrechen versucht. Arbeitslosigkeit bedeutet verlorenen Boden im Kampf gegen die Armut. Auch wenn die so häufig befürchteten politischen Veränderungen, wie z. B. die Radikalisierung bislang nicht beobachtet werden können, so bedeutet Arbeitslosigkeit doch einen Verlust an sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit.

Das wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen hält, welch hohen Anteil die entgangenen Beiträge zum Gesamtsystem der Sozialversicherung neben dem Steuerverlust an den eingangs errechneten Opportunitätskosten haben.

Schaubild 4

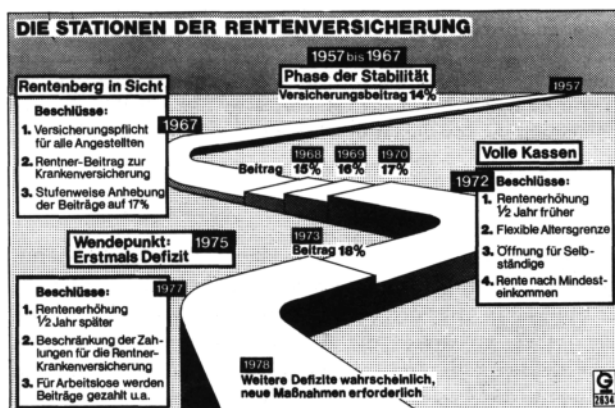


Das Netz der sozialen Sicherheit ist feinmaschig geknüpft und weit gespannt. Gerade deshalb ist es aber auch so leicht zu gefährden. Die Ausfälle von über 30 Mrd. DM an Einnahmen aus potentieller Beschäftigung der Arbeitslosen reißen eine erhebliche Finanzierungslücke, gefährden die langfristige Konsolidierung der Sozialhaushalte und bringen weit mehr an Belastung mit als jene wenigen schwarzen Schafe unter den Arbeitslosen, die dieses Netz mit einer Hängematte verwechseln mögen.

Entscheidend ist aber auch, daß mit den „Löchern“ der mittelfristigen Finanzplanung der weitere Ausbau der sozialen Sicherheit in Frage gestellt wird. Sinnvolle Reformen der Ein-

kommensumverteilung im Sinne langfristig gerechter Generationenverträge werden damit zum Teil unmöglich gemacht.

Schaubild 5



Besonders deutlich wird das u. a. auch an der prekären Situation der Rentenversicherung, deren Rücklagen mittlerweile auf zwei Monatsreserven zusammenschmolzen sind.

Das Gesamtausmaß an Opportunitätskosten ist, wenn man so will, ein finanztechnisches Maß für die Verluste an gesellschaftlicher Wohlfahrt (ausgedrückt als Verlust an Bruttoinlandsprodukt und damit als *Verlust an zusätzlich verteilbaren Gütern*). Der für 1978 kalkulierte Verlust von ca. 74 Mrd.

DM ist – und das sollte mit diesen Beispielen verdeutlicht werden – keineswegs nur eine „akademische“ Rechengröße: Er hat Rückwirkungen auf den gesamten öffentlichen Finanzierungsbedarf und damit direkt und indirekt auf die Höhe der verfügbaren Einkommen.

Bei beschäftigungspolitischen Alternativen zur Arbeitslosigkeit, mit denen – wie z.B. mit antizyklischen Staatsausgaben oder mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – zumindest zum Teil die deflatorische Lücke an privater Nachfrage gefüllt werden kann, zeigt sich, daß der Gesamtfiskus wegen der induzierten Einkommenswirkungen zusätzliche Einnahmen (z. B. an Unternehmenssteuern und freiwilligen Sozialversicherungsbeiträgen) erwarten könnte.

Erst wenn man die vermeidbaren (fiskalischen) Kosten der Erwerbslosigkeit in geeigneter Weise in Rechnung stellt, wird man zu einem realistischen Bild dessen kommen, was einzelne Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit „unter dem Strich“ tatsächlich kosten⁵⁾. Nun ist der Sichtwinkel des bloßen Finanztechnikers sicher zu eng angesichts der sozialen Probleme der Arbeitslosigkeit. Wenn der jedoch etwas erweitert wird, ist das möglicherweise auch schon ein Gewinn.

⁵⁾ Eine derartige – bilanzierende – Bewertung findet sich zum Beispiel bei Reyher, L., M. Koller, E. Spitznagel, Beschäftigungspolitische Alternativen zur Arbeitslosigkeit. Eine vergleichende Untersuchung über die Bundesrepublik Deutschland und das Vereinigte Königreich, IAB, April 1979 (erscheint demnächst in den Beiträgen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung).