

Unter der Oberfläche

Die wahren Kosten der Arbeitslosigkeit

Nein, neu ist er nicht, der Hinweis des IAB auf die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit. Aber es überrascht schon, wie hoch der Berg aus Mehrausgaben und Mindereinnahmen inzwischen geworden ist. Oft übersehen werden auch die langfristigen Schäden, die die Unterbeschäftigung darüber hinaus anrichtet. Sie sind eine Gefahr, die unter der Oberfläche lauert.

Keine Bildrechte
für Oline-Nutzung

Arbeitslosigkeit belastet nicht nur die Betroffenen, sondern auch die öffentlichen Haushalte auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite. Damit wird sie zu einer der Hauptursachen der Verschuldung des Staates. Sie kann sowohl zu spürbaren Defiziten in diesen Haushalten als auch zu schmerzhaften Einschnitten bei öffentlichen Leistungen führen und letztlich das System der sozialen Sicherung gefährden.

Im Jahr 2005 wurden Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammengelegt. Daraus ergeben sich für die Höhe und Verteilung der gesamtfiskalischen Arbeitslosigkeitskosten erhebliche Veränderungen. So müssen sich seitdem Personen arbeitslos melden, wenn sie die neue Leistung Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen wollen. Das IAB entwickelt sein Analysekonzept entsprechend weiter und wird zu einem späteren Zeitpunkt Ergebnisse vorstellen.

An dieser Stelle berichten wir nach dem bisherigen Analysekonzept über die volkswirtschaftlichen Kosten der gesamten Unterbeschäftigung und die gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit im Jahr 2004, also vor Hartz IV.

Volkswirtschaftliche Kosten der Unterbeschäftigung

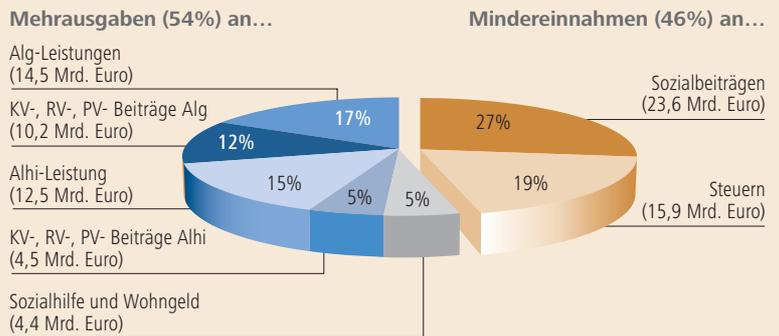
Die Zahl der registrierten Arbeitslosen hatte sich 2004 gegenüber dem Vorjahr geringfügig auf 4,381 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt erhöht. Daneben gab es verdeckte Unterbeschäftigung in verschiedener Form. Die Stille Reserve im engeren Sinne spiegelt Entmutigungs- und Verdrängungseffekte infolge der insgesamt schlechten Arbeitsmarktlage wider. Sie umfasste im Jahr 2004 schätzungsweise 900.000 Personen. Die Stille Reserve in Maßnahmen besteht aus Personen, die in arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Maßnahmen verschiedener Art aufgefangen sind (Berufliche Weiterbildung, Sprachkurse, Vorruhestandsregelungen u. a.). Sie belief sich im vergangenen Jahr auf rd. 850.000 Personen.

Durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturpassungsmaßnahmen (SAM) u. ä. und durch Kurzarbeit wird Beschäftigung geschaffen oder gesichert und offene Arbeitslosigkeit vermieden. Diese direkten Hilfen stehen im Jahr 2004 für ein Beschäftigungsäquivalent von zusam-

Abbildung 1

Gesamtfiskalische Mehrausgaben und Mindereinnahmen durch Arbeitslosigkeit 2004 – in %

Gesamtfiskalische Kosten 2004: 85,7 Mrd. Euro



Quelle: Berechnungen des IAB (Forschungsbereich 4)

© IAB

men 240.000 Personen und zählen insoweit zum Defizit an regulärer Beschäftigung. Zusammen sind dies knapp 6,4 Mio. Personen. Dieser Unterbeschäftigung (ohne ABM, SAM und verbleibende Arbeitszeit der Kurzarbeiter) entspricht ein Produktionsvolumen in Höhe von 250 Mrd. € oder gut 11 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit

Die gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit lassen sich präziser fassen. Sie entstehen den öffentlichen Haushalten direkt oder indirekt als Ausgaben oder Mindereinnahmen, weil Arbeitslose kein Arbeitseinkommen beziehen. Berücksichtigt wird hierbei nur die registrierte Arbeitslosigkeit, die Stille Reserve bleibt außer Betracht.

Art und Höhe dieser Kosten sind unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um Empfänger von Arbeitslosengeld (Alg) oder Arbeitslosenhilfe (Alhi) handelt, oder um Personen, die keine Lohnersatzleistungen beziehen. Schon deshalb ist eine entsprechend differenzierte Rechnung erforderlich.

Bei der Ermittlung von Ausgaben und Mindereinnahmen wird von einem durchschnittlichen Arbeitseinkommen ausgegangen, das die Arbeitslosen in einem Beschäf-

Keine Bildrechte für Oline-Nutzung

tigungsverhältnis erzielen könnten, näherungsweise vom Einkommen aus den Zeiten vorheriger Beschäftigung. Und es ist hilfsweise unterstellt, dass sich Arbeitszeiten und Löhne nicht ändern, wären sie denn beschäftigt.

Dieses Einkommen bildet die Grundlage für die Berechnung potenzieller Sozialbeiträge und Steuern der Arbeitslosen. Die Mindereinnahmen der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung ergeben sich als Saldo aus den potenziellen Einnahmen (im Falle einer Beschäftigung) und den tatsächlichen Einnahmen aus Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit (im Falle der Arbeitslosigkeit). Analog ergeben sich die Mindereinnahmen bei den indirekten Steuern.

Mindereinnahmen fast so groß wie Ausgaben

Im Jahr 2004 beliefen sich die gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit in Deutschland auf knapp 86 Mrd. € (vgl. Abbildung 1 auf Seite 49), eine Mrd. € mehr als 2003. 54 Prozent davon waren Mehrausgaben (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, Sozial-

hilfe und Wohngeld) und 46 Prozent waren Mindereinnahmen (entgangene Steuern und Sozialbeiträge). 58 Mrd. € sind der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland zuzurechnen, 28 Mrd. € der in Ostdeutschland.

Im Durchschnitt kostete ein Arbeitsloser im Jahr 2004 dem gesamten Fiskus rd. 19.600 €. Bei den Arbeitslosengeldempfängern lag dieser Betrag höher (23.000 €). Sie machten rd. 36 Prozent der Arbeitslosen aus. Weniger kosteten die Arbeitslosenhilfeempfänger (18.900 €), die 45 Prozent stellten, sowie jene 19 Prozent der Arbeitslosen, die keine Leistungen beziehen. Deren gesamtfiskalische Kosten belaufen sich aber immerhin noch auf 14.700 € pro Kopf und Jahr, hauptsächlich wegen der Mindereinnahmen.

Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe größter Kostenblock

Den größten Kostenblock (knapp 50 %) bildeten 2004 die Ausgaben für Arbeitslosengeld (25 Mrd. €) und Arbeitslosenhilfe (17 Mrd. €). Bemerkenswert ist, dass auf

Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, die als reine Transfers direkt an Arbeitslose fließen, lediglich 32 Prozent der Gesamtkosten entfielen. Die Ausgaben für Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung dieser Leistungsempfänger machten weitere 17 Prozent aus. Dies verdeutlicht, dass unter gesamtfiskalischen Gesichtspunkten Kürzungen bei den Transfereinkommen, z. B. über geringere Leistungssätze oder eine kürzere Bezugsdauer, nur begrenzt zur Entlastung öffentlicher Haushalte beitragen können.

Insbesondere führt lang anhaltende Arbeitslosigkeit die Betroffenen nicht selten in die Sozialhilfe. Außerdem können Wohngeldansprüche entstehen. Wenn kein Arbeitslosengeld bzw. keine Arbeitslosenhilfe (mehr) gezahlt werden oder im Einzelfall die Grenze für das Haushaltseinkommen unterschritten wird, können solche Ansprüche in höherem Umfang geltend gemacht werden. Für 2004 schätzen wir das arbeitslosigkeitsbedingte Gesamtvolumen dieser Sozialleistungen auf rd. 4,5 Mrd. € oder gut 5 Prozent der Gesamtkosten.

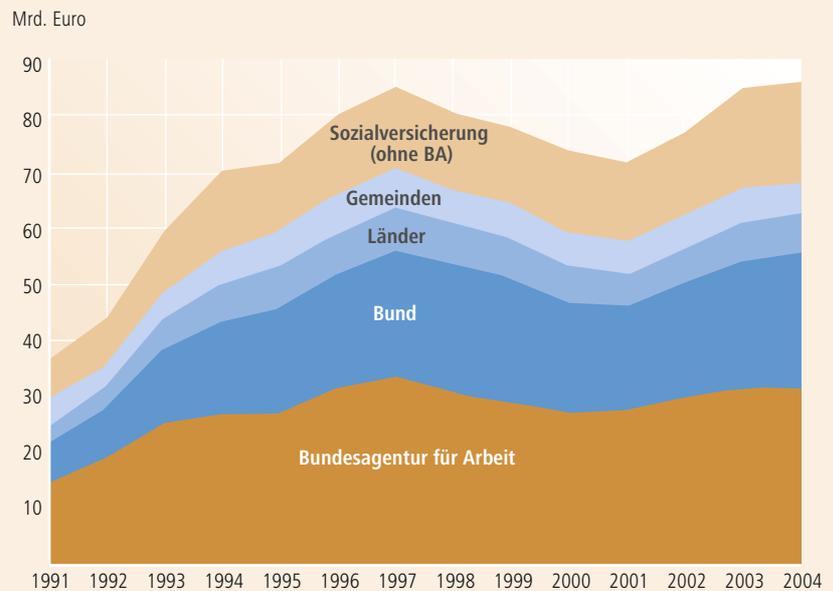
Die gesamtfiskalischen Mindereinnahmen sind mit rd. 40 Mrd. € nur wenig kleiner als die Ausgaben. Sie ergeben sich aus dem niedrigeren Steueraufkommen und aus den geringeren Sozialbeiträgen.

So führen die arbeitslosigkeitsbedingten Einkommensausfälle zu einem entsprechend geringeren Aufkommen bei der Lohn- und Einkommenssteuer. Im Jahr 2004 hat der Fiskus deshalb rd. 16 Mrd. € weniger eingenommen. Allein diese Mindereinnahmen bilden 19 Prozent der gesamtfiskalischen Kosten. Außerdem

fallen wegen Arbeitslosigkeit indirekte Steuern aus. Da das Budget dieser Privathaushalte schmaler wird, schränken sie in der Regel ihre Konsumausgaben ein, was zu erheblichen Mindereinnahmen bei den indirekten Steuern führt. Dadurch sind dem Fiskus rd. 2,7 Mrd. € entgangen. Aufgrund von weniger Beschäftigung und Einkommen haben auch die Träger der Sozialversicherung weniger ein-

Abbildung 2

Entwicklung und Budgetinzidenz der gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit 1991–2004 – in Mrd. Euro



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB (Forschungsbereich 4)

© IAB

genommen. Die höchsten Beitrags-Ausfälle verzeichnete mit 10 Mrd. € die Rentenversicherung. Den Krankenversicherungen und der Bundesagentur für Arbeit sind rd. 7 Mrd. € bzw. 6 Mrd. € entgangen.

Alle öffentlichen Haushalte betroffen

Die Arbeitslosigkeit belastet das System der öffentlichen Finanzen somit auf allen föderalen und institutionellen Ebenen (vgl. Abbildung 2). Insbesondere betroffen ist die Bundesagentur für Arbeit (BA), weil sie Arbeitslosengeld sowie entsprechende Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung für Arbeitslose zahlt, und weil ihr zudem Beiträge entgehen. Der Bundeshaushalt muss die Arbeitslosenhilfe tragen und nimmt weniger direkte und indirekte Steuern ein. Die Länder und Gemeinden sind – ihren Anteilen am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern entsprechend – ebenfalls von den Steuerausfällen betroffen. Die Gemeinden haben zusätzlich die Sozialhilfe zu tragen. Das Wohngeld wird zu gleichen Teilen von Bund und Ländern aufgebracht. Auch die Rentenversicherung

Die Autoren



Hans-Uwe Bach ist Mitarbeiter im Forschungsbereich 4 „Konjunktur, Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“ am IAB.



Dr. Eugen Spitznagel ist Leiter des Forschungsbereichs 4 „Konjunktur, Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“ am IAB.

Für weitere Informationen

hans-uwe.bach@iab.de
eugen.spitznagel@iab.de

und die Krankenversicherung sowie die Pflegeversicherung sind erheblich betroffen. Zum einen, weil für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger weniger an Beiträgen abgeführt wird als im Falle ihrer Beschäftigung. Zum anderen, weil ihnen für Arbeitslose ohne Leistungsanspruch keinerlei Beiträge zufließen.

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit werden hauptsächlich von der BA und vom Bund getragen. Im Jahr 2004 hatten deren Budgets Ausgaben und Mindereinnahmen in Höhe von rd. 31 Mrd. € bzw. 25 Mrd. € zu verkraften (36 % bzw. 29 % der Gesamtkosten). Die Länder wurden mit 7 Mrd. € (8 %), die Gemeinden mit knapp 6 Mrd. € (7 %) belastet, davon waren allein zwei Drittel arbeitslosigkeitsbedingte Sozialhilfeleistungen.

Bei den Mindereinnahmen der Rentenversicherung in Höhe von 10 Mrd. € (rd. 11 %) und der Krankenversicherung mit 7 Mrd. € (8 %) wirkt sich auch aus, dass die Beiträge für Arbeitslosengeld (Alg)- und Arbeitslosenhilfe (Alhi)-Empfänger nicht am vorherigen Bruttoentgelt bemessen werden, das der Leistung zugrunde liegt. Der Unterschied zu den potenziellen Einnahmen im Falle einer Beschäftigung ist erheblich, insbesondere auch deshalb, weil für Arbeitslose ohne Leistungsbezug keinerlei Beiträge an diese Kassen gezahlt werden.

Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse machen deutlich, dass anhaltend hohe Arbeitslosigkeit das Gleichgewicht öffentlicher Haushalte bedroht und das System der sozialen Sicherung gefährdet. Die fiskalischen Belastungen treten in unserem horizontal wie vertikal sehr differenzierten System öffentlicher Finanzwirtschaft und sozialer Sicherung auf mehreren Ebenen und bei verschiedenen Trägern auf. Die Budgets der Bundesagentur für Arbeit und des Bundes sind davon besonders betroffen.

Darüber hinaus können monetär schwer fassbare Kosten entstehen, vor allem infolge langfristiger Arbeitslosigkeit. Sie werden oft erst auf den zweiten Blick wahrgenommen. So führt Arbeitslosigkeit häufig zu Dequalifizierung, beruflichem Abstieg und zur Entwertung des brachliegenden Humankapitals. Von erheblicher Bedeutung sind auch

Keine Bildrechte
für Oline-Nutzung

psycho-soziale sowie gesundheitliche Belastungen infolge von Arbeitslosigkeit und sozialer Exklusion. Zu bedenken sind weiterhin Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit, Radikalismus und Kriminalität sowie Langzeitfolgen, die sich aus beruflichen Sozialisationsproblemen vor allem bei Jugendlichen ergeben können. So kann Arbeitslosigkeit bei den Betroffenen die Motivation zur Arbeit und zu gesellschaftlichem Engagement zerstören – auch dies ist teuer, ganz besonders auf lange Sicht.

Die öffentlichen Haushalte sind teilweise zwar – namentlich bei den Einnahmen – über verschiedene Regeln verbunden (Aufteilung des Steueraufkommens auf die drei Ebenen der Gebietskörperschaften, Zuschusspflichten zur Sozialversicherung usw.). Ausgabewirtschaftlich handeln sie jedoch weitgehend unabhängig voneinander und meist unkoordiniert – z. B. bei 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 ihre Ursachen sollten in der Diskussion um Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit stärker beachtet werden. Oft werden nur die „hohen Kosten“ der Arbeitsmarktpolitik kritisiert. Dabei wird übersehen, dass sich die Ausgaben für effektive Maßnahmen bereits kurzfristig über eingesparte Kosten bei der Arbeitslosigkeit teilweise selbst finanzieren. Netto und auf längere Sicht sieht diese Rechnung sogar noch freundlicher aus.