

IAB-Kurzbericht

2/2014

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Die Arbeitslosigkeit in Deutschland verursachte im Jahr 2012 gesamtfiskalische Kosten in Höhe von 53,8 Mrd. Euro. Das entspricht etwa 2,0 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Zehn Jahre zuvor waren es noch 4,3 Prozent des BIP bzw. 91,5 Mrd. Euro.

■ In den öffentlichen Haushalten schlagen diese Kosten einerseits als Ausgaben für Versicherungs- und Sozialleistungen zu Buche. Andererseits entstehen Mindereinnahmen durch entgangene Steuern und Sozialbeiträge (vgl. Abbildung 1).

■ Die größten Teile der 2012 durch Arbeitslosigkeit entstandenen Kosten haben die Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie der Bund übernommen. Weitere Kostenträger sind die Länder und Gemeinden sowie die Renten-, Kranken- und Pflegekassen.

■ Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie die Kurzarbeit können antizyklisch eingesetzt werden, um auf dem Arbeitsmarkt stabilisierend einzugreifen. Das belastet vor allem den Haushalt der BA zusätzlich, da sich die Maßnahmekosten nur teilweise oder zeitversetzt durch vermiedene Kosten der Arbeitslosigkeit refinanzieren.

■ Zuletzt ist die Arbeitslosigkeit kaum mehr gesunken und strukturelle Arbeitsmarktprobleme werden wieder deutlicher. Qualifizierung kann dazu beitragen, Arbeitslosigkeit zu beenden oder zu vermeiden und deren Kosten weiter zu senken.

Arbeitsmarkt und öffentliche Haushalte

Kosten der Arbeitslosigkeit nochmals gesunken

von Karl Heinz Hausner, Heidemarie Engelhard und Enzo Weber

Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich seit den Hartz-Reformen nachhaltig erholt und selbst die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/2009 hat er bemerkenswert gut überstanden. Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit haben sich in den letzten zehn Jahren real mehr als halbiert. Dennoch belasten sie die öffentlichen Haushalte in erheblichem Umfang und der Abbau der Arbeitslosigkeit hat seit dem Jahr 2012 seinen Schwung verloren. Für künftige Erfolge am Arbeitsmarkt werden insbesondere Investitionen in die Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik nötig sein.

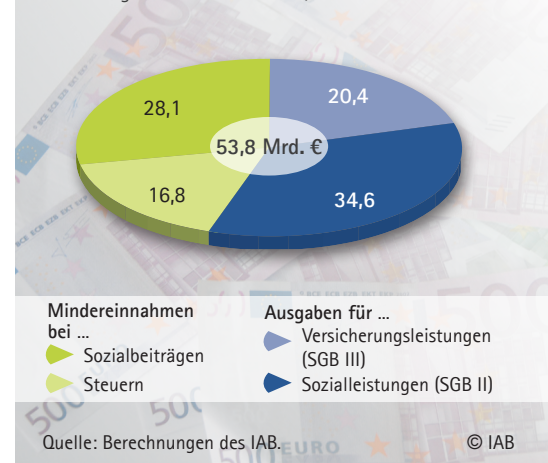
In der Europäischen Union (EU) hatten im Jahr 2012 lediglich Luxemburg, die Niederlande und Österreich niedrigere Arbeitslosenquoten als Deutschland. Die Bundesrepublik zählte zudem zu den wenigen Ländern, in denen sich die Arbeitslosigkeit gegenüber dem Niveau vor der weltweiten Rezession 2008/2009 verringerte. Die EU-Erwerbslosenquote (nach ILO-Definition, vgl. Infokasten auf Seite 3) erhöhte sich

zwischen 2008 und 2012 von 7,1 Prozent auf 10,5 Prozent, während im gleichen Zeitraum die deutsche Erwerbslosenquote von 7,5 Prozent auf 5,5 Prozent sank.

Trotz dieser Fortschritte werden private Haushalte, Unternehmen und der Staat durch Arbeitslosigkeit finanziell noch immer stark belastet. Im Folgenden geht es um die Kosten der Arbeitslosigkeit für die

Abbildung 1

Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit
Verteilung nach Kostenart 2012, Anteile in %



Öffentliche Hand.¹ Sie schlagen insbesondere bei den Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden sowie bei den Sozialversicherungsträgern zu Buche (gesamtfiskalische Kosten).

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen betrug im Durchschnitt des Jahres 2012 rund 2,90 Mio. (2011: 2,98 Mio.). Von ihnen haben 0,9 Mio. Personen die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I (Alg I) erhalten und 2,0 Mio. die Sozialleistung Arbeitslosengeld II (Alg II). Die gesamtfiskalischen Kosten gehen dabei weit über die direkten Leistungen in Form von Arbeitslosengeld hinaus. Denn Arbeitslose zahlen z. B. meist geringere Konsumsteuern an Bund, Länder und Gemeinden, da ihre verfügbaren Einkommen in der Regel deutlich niedriger sind als bei Beschäftigten.

Die jährlichen Gesamtkosten pro Arbeitslosen sind in den letzten zehn Jahren innerhalb einer Bandbreite von 17.100 Euro bis 19.200 Euro relativ stabil geblieben und betrugen im Jahr 2012 18.600 Euro² (vgl. Tabelle 1). Die direkt ausbezahlten Transferleistungen an Arbeitslose sind von durchschnittlich

6.500 Euro im Jahr 2005 (dem ersten Jahr nach der Zusammenlegung der vorherigen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II) auf 7.500 Euro im Jahr 2012 gestiegen. Diese Zunahme entspricht der Erhöhung der Nominallöhne von etwa 15 Prozent in diesem Zeitraum und ist damit etwas höher als der in den Jahren 2005 bis 2012 gemessene Anstieg der Verbraucherpreise um 12,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013).

■ Tiefstand der Kosten im Jahr 2012

Im Jahr 2012 verursachte die Arbeitslosigkeit in Deutschland direkt zurechenbare gesamtfiskalische Kosten in Höhe von 53,8 Mrd. Euro (2011: 56,3 Mrd. Euro). Das entspricht etwa 2 Prozent des deutschen

¹ Öffentliche Hand ist der Sammelbegriff für den gesamten öffentlichen Sektor, insbesondere die haushaltsorientierten Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeindeverbände, Gemeinden) sowie Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, die mit Steuer- bzw. Abgabenhöhe ausgestattet sind.

² Es handelt sich hier wie im Folgenden um nominale, also nicht um die Preisentwicklung bereinigte Werte.

Tabelle 1

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in Deutschland 2003 bis 2012 – nach Kostenarten

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Registrierte Arbeitslose ¹⁾	1.000	4.830	4.812	4.861	4.487	3.776	3.268	3.423	3.245	2.976	2.897
Ohne Aufschätzung	1.000	4.376	4.381								
Kosten pro Arbeitslosen	1.000 €/Jahr	18,9	19,2	18,0	18,3	17,8	17,1	17,5	18,5	18,9	18,6
Ohne Aufschätzung	1.000 €/Jahr	19,4	19,6								
Transferleistung je Arbeitslosen ²⁾	1.000 €/Jahr	6,8	6,9	6,5	6,7	6,8	6,7	7,2	7,5	7,6	7,5
Gesamtfiskalische Kosten insgesamt	Mrd. €	91,5	92,2	87,7	82,2	67,2	55,9	59,8	60,2	56,3	53,8
Ohne Aufschätzung	Mrd. €	84,7	85,7								
davon:											
Versicherungsleistung ³⁾	Mrd. €	25,1	24,7	22,2	17,6	12,3	9,0	13,8	14,0	12,1	11,0
Sozialleistung ⁴⁾	Mrd. €	21,5	23,3	24,6	25,7	22,7	20,5	20,6	20,2	19,1	18,6
Mindereinnahmen Steuern	Mrd. €	17,7	17,3	16,2	15,0	12,1	9,8	10,0	10,3	9,5	9,0
Mindereinnahmen Sozialbeiträge	Mrd. €	27,1	26,9	24,7	23,8	20,1	16,5	15,4	15,7	15,6	15,1
Außerdem: Aussteuerungsbetrag / Eingliederungsbetrag											
Mehrausgaben BA / Mehreinnahmen Bund	Mrd. €			3,7	2,5	1,4	3,3	3,9	4,4	4,0	3,0
Gesamtfiskalische Kosten insgesamt	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Versicherungsleistung ³⁾	%	27,5	26,8	25,3	21,4	18,2	16,2	23,0	23,2	21,6	20,4
Sozialleistung ⁴⁾	%	23,5	25,3	28,0	31,3	33,8	36,8	34,5	33,5	33,9	34,6
Mindereinnahmen Steuern	%	19,4	18,8	18,5	18,3	18,0	17,5	16,7	17,1	16,8	16,8
Mindereinnahmen Sozialbeiträge	%	29,7	29,2	28,2	29,0	30,0	29,5	25,8	26,1	27,7	28,1

1) Aufgeschätzt um die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die in den Jahren 2003 bis 2004 unter den im Jahr 2005 reformierten Bedingungen als Arbeitslose aufgetreten wären. Näheres siehe Infokasten auf Seite 11.

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, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe, Wohngeld.

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

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

Quelle: Berechnungen des IAB.

Bruttoinlandsprodukts (BIP). Damit sind diese Kosten beispielsweise um ca. 10 Mrd. Euro geringer als die Ausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden sowie Sozialversicherungsträgern für Zinsen auf Staatsschulden (64 Mrd. Euro im Jahr 2012; Deutsche Bundesbank 2013).

Innerhalb der letzten zehn Jahre haben sich die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit real mehr als halbiert: Im Jahr 2003 betrugen sie noch 4,3 Prozent (91,5 Mrd. Euro) des damaligen BIP. Zu dem positiven Ergebnis haben insbesondere die Arbeitsmarktreformen und die streckenweise bessere Wirtschaftsentwicklung beigetragen.

Die bisher umfangreichsten Reformen des deutschen Arbeitsmarktes im Rahmen der Agenda 2010 traten in den Jahren 2003 bis 2005 in Kraft (Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Hartz I bis IV). In der Folge verbesserte sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt erheblich. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stieg seit 2005 um etwa 10 Prozent auf rund 29 Mio. Personen im Jahr 2012 und erreichte damit wieder das Niveau von Anfang der 1990er Jahre. Zugleich sank die Zahl der Arbeitslosen von 4,9 Mio. im Jahr 2005 um über 40 Prozent auf 2,9 Mio. im Jahr 2012. Makroökonomische Analysen zeigen eine strukturelle und permanente Verbesserung durch die Reformen. Die über längere Zeit moderate Lohnentwicklung sowie die zeitweise kräftige Konjunktur haben die Fortschritte am Arbeitsmarkt zusätzlich gestützt (z. B. Klinger/Rothe/Weber 2013).

Das Wirtschaftswachstum hat sich in Deutschland – anders als in den europäischen Nachbarländern – in den letzten Jahren trotz Banken-, Finanz- und Staatsschuldenkrise insgesamt gut entwickelt. So ist das deutsche Bruttoinlandsprodukt in den Jahren 2010 bis 2012 kumuliert um 8,0 Prozent gestiegen, in der Eurozone hingegen nur um 2,7 Prozent und in den Ländern der EU um 3,4 Prozent (Frankreich: 3,4 %, Großbritannien: 2,4 %). Auch Japan (6,3 %) und die Vereinigten Staaten (6,4 %) erreichten nicht die deutschen Wachstumszahlen (SVR 2012). Allerdings waren hierzulande auch die Nachholeffekte höher als in anderen Ländern: Im Rezessionsjahr 2009 verzeichnete Deutschland einen Einbruch der Wirtschaftsleistung um 5,1 Prozent, in der Eurozone waren es 4,4 Prozent.

Der deutsche Arbeitsmarkt hat diese Krise bemerkenswert gut überstanden. Die Erwerbslosigkeit hat sich im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr lediglich von 7,5 Prozent auf 7,8 Prozent erhöht, während

sie in der Eurozone von 7,6 Prozent auf 9,6 Prozent deutlich gestiegen ist.

■ Unterbeschäftigung

Die Unterbeschäftigung ist die Summe aus Erwerbslosigkeit und Stiller Reserve.³ Im Jahr 2012 setzte sich der kontinuierliche Rückgang der Unterbeschäftigung fort. Sie ist von etwa 6 Mio. Personen im Jahr 2005 auf knapp 3,6 Mio. Personen gesunken und hat damit ihren tiefsten Stand seit der Wiedervereinigung erreicht (Fuchs et al. 2013).

Zur Stillen Reserve im engeren Sinn zählen Personen, die sich trotz Erwerbslosigkeit aus unterschiedlichen Gründen nicht bei den Arbeitsagenturen melden – sei es, weil sie keine monetären Leistungen erwarten oder sich keine Vermittlungsergebnisse versprechen. Zu dieser Gruppe gehörten im Jahresdurchschnitt 2012 knapp 0,6 Mio. Menschen.

Die Stille Reserve in Maßnahmen umfasst Personen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie beruflichen Weiterqualifizierungen teilnehmen, aber nicht – wie z. B. Beschäftigte mit Ein-Euro-Jobs – erwerbstätig sind. Im Jahresdurchschnitt 2012 zählten 0,7 Mio. Personen zu diesem Personenkreis. In den letzten Jahren sind die Teilnehmerzahlen aufgrund eines geringeren Einsatzes der aktiven Arbeits-

³ Die BA veröffentlicht in ihren Monatsberichten ein anderes Konzept der Unterbeschäftigung.

i

Definition von Erwerbs- und Arbeitslosigkeit

Nach der ILO-Abgrenzung (International Labour Organization) gilt jede nicht erwerbstätige Person im Alter von 15 bis 74 Jahren als erwerbslos, wenn diese aktiv nach einer Tätigkeit sucht und diese kurzfristig aufnehmen kann, wobei es auf den zeitlichen Umfang der gesuchten Tätigkeit nicht ankommt. Dabei ist es unerheblich, ob eine Meldung bei einer staatlichen Institution erfolgt und ob ein Bezug von Sozialleistungen vorliegt. Die Gesamtzahl der Erwerbslosen wird anhand einer Stichprobe hochgerechnet. Die Erwerbslosenzahl wird vom Statistischen Bundesamt ermittelt und liegt deutlich unter der von der BA veröffentlichten Arbeitslosenzahl. Das Konzept der ILO eignet sich gut für die Betrachtung von zeitlichen Entwicklungen und internationalen Vergleichen, da es nicht wie das Konzept der BA von veränderlichen sozialrechtlichen Regelungen abhängig ist.

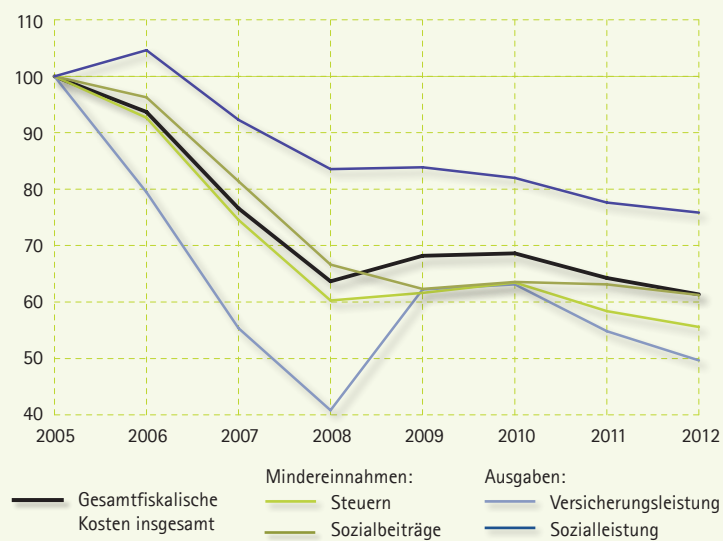
Gemäß BA-Definition betrug die deutsche Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt 2012 6,8 Prozent. Um als arbeitslos erfasst zu werden, darf kein Beschäftigungsverhältnis von 15 Wochenstunden und mehr vorliegen. Außerdem sind die Suche nach einer Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden sowie eine Meldung bei einer Agentur für Arbeit oder einem kommunalen Träger erforderlich. Darüber hinaus kann trotz registrierter Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung von unter 15 Wochenstunden als Hinzuverdienst ausgeübt werden.

Die Schnittmenge von Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit beträgt ca. 60 Prozent.

Abbildung 2

Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit – Entwicklung nach Kostenarten 2005 bis 2012

Indexwerte (2005 = 100)



Quelle: Berechnungen des IAB.

© IAB

marktpolitik deutlich gesunken. So waren in den Jahren 2008 bis 2010 noch jeweils mehr als 0,9 Mio. Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Insgesamt sank die Stille Reserve im Jahresdurchschnitt 2012 gegenüber dem Vorjahr um 69.000 auf 1,26 Mio. Personen.

Aufgrund der Unterbeschäftigung entstehen erhebliche volkswirtschaftliche Opportunitätskosten, weil Ressourcen brach liegen, statt produktiv eingesetzt zu werden. Die Opportunitätskosten sind hier der entgangene Ertrag, der durch die Nichtnutzung des Produktionsfaktors Arbeit entsteht. Die volkswirtschaftliche Wertschöpfung ist deshalb geringer als das Produktionspotenzial, es besteht eine „Output-“ bzw. „Produktions-Lücke“.⁴ Diese gesamtwirtschaftlichen Kosten der Unterbeschäftigung lassen sich allerdings nur grob schätzen. Eine korrekte Berechnung des Vollbeschäftigungsgleichgewichts würde voraussetzen, dass die Preise und Mengen aller Güter und Produktionsfaktoren mit ihren Produktivitäten bekannt sind. Daher beschränken sich die vorliegenden Kostenrechnungen auf eine Schätzung der gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit.

⁴ Das Bundesfinanzministerium verwendet im Rahmen der vorgeschriebenen finanzpolitischen Überwachung der öffentlichen Haushalte das Produktionsfunktionsverfahren der EU. Dieses Konzept zur Berechnung der Produktionslücke ist definiert als Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage (BMF 2012). Die so errechnete Produktionslücke ist damit rein konjunkturell determiniert.

Darüber hinaus entstehen durch Arbeitslosigkeit Kosten, die mit rein monetären Größen nur schwer zu quantifizieren sind. Nimmt jemand z. B. längerfristig nicht am Erwerbsleben teil, führt das in der Regel zu Dequalifizierung, beruflichem Abstieg und Entwertung des brachliegenden Humankapitals. Außerdem verursacht Arbeitslosigkeit erhebliche Kosten aufgrund psycho-sozialer sowie gesundheitlicher Belastungen (Gundert/Hohendanner 2013 oder Wüstner 2005).

■ Staatliche Ausgaben

Direkte Kosten der Arbeitslosigkeit entstehen durch die Transferzahlungen an Alg-I- und Alg-II-Empfänger. Im Jahr 2012 betrugen sie einschließlich der abgeführten Sozialversicherungsbeiträge für die Leistungsbezieher 29,6 Mrd. Euro. Das sind 55 Prozent der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit.

Dabei lag die Versicherungsleistung der BA in einer Höhe von 11 Mrd. Euro (etwa 20 % der Gesamtkosten, vgl. **Abbildung 1** auf Seite 1 und **Tabelle 1**). Davon entfielen 6,4 Mrd. Euro auf die Auszahlung des Arbeitslosengeldes I und 4,6 Mrd. Euro auf die Sozialversicherungsbeiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Der kräftige Rückgang der Arbeitslosenzahlen im Rechtskreis SGB III hat die Ausgaben für die Versicherungsleistung Alg I seit dem Jahr 2005 in etwa halbiert und damit den Haushalt der BA stark entlastet (vgl. **Abbildung 2**).

Ebenfalls direkte Kosten entstehen durch das Arbeitslosengeld II. Dabei handelt es sich um eine Sozialleistung, die im Januar 2005 aus der Zusammenlegung der vorherigen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für arbeitsfähige Personen im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) entstanden ist. Darin sind auch die Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU) sowie für diverse Mehrbedarfe enthalten, die an bedürftige Haushalte gezahlt werden. Hinzu kommen etwaige Aufstockungsbeträge für Alg-I-Empfänger, deren Unterstützungsleistung geringer ist als die Grundsicherung nach dem SGB II. Ebenso enthalten sind das Sozialgeld für nichterwerbsfähige Personen, die zu Bedarfsgemeinschaften von Arbeitslosen gehören, sowie Wohngeld und Leistungen aus dem sogenannten Bildungs- und Teilhabepaket der Bundesregierung. Diese Sozialleistungen bildeten im Jahr 2012 mit 18,6 Mrd. Euro und einem Anteil von knapp 35 Prozent den größten Block der gesamtfiskalischen Kosten (vgl. **Abbildung 1** und **Tabelle 1**). Davon entfielen 7,6 Mrd. Euro auf die

Auszahlung des Alg II, 7,2 Mrd. Euro auf die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie 2,4 Mrd. Euro auf die Krankenversicherungsbeiträge für Alg-II-Empfänger.

■ Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte

Die Arbeitslosigkeit verursacht nicht nur höhere staatliche Ausgaben, sie führt wegen des niedrigeren Steueraufkommens und der geringeren Sozialbeiträge auch zu weniger Einnahmen bei den Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden sowie bei den Trägern der gesetzlichen Sozialversicherung. Die Mindereinnahmen des Staates und der Sozialversicherung betrugen im Jahr 2012 insgesamt 24,1 Mrd. Euro und damit etwa 45 Prozent der Gesamtkosten. Bei der Berechnung dieser Mindereinnahmen wird von einem modifizierten durchschnittlichen Einkommen ausgegangen, das die Arbeitslosen bei einer Beschäftigung erzielen könnten.⁵

Die Gebietskörperschaften mussten im Jahr 2012 Einkommensausfälle in Höhe von insgesamt 9,0 Mrd. Euro hinnehmen. Dabei haben sie aufgrund der Ausfälle bei den Arbeitseinkommen 7,6 Mrd. Euro weniger an Lohn- und Einkommensteuern eingenommen. Das Aufkommen der indirekten Steuern wie etwa der Umsatzsteuer war um 1,4 Mrd. Euro geringer, denn die Privathaushalte schränken in der Regel ihre Konsumausgaben ein, wenn ihr Budget durch Arbeitslosigkeit geschmälert wird.⁶

Die Sozialversicherungsträger (Rentenversicherung, Kranken- und Pflegekassen sowie Bundesagentur für Arbeit) mussten im Jahr 2012 infolge der Arbeitslosigkeit Mindereinnahmen in Höhe von 15,1 Mrd. Euro in Kauf nehmen, da die abgeführten Beiträge für arbeitslose Leistungsempfänger geringer sind als jene, die aus einem Arbeitseinkommen entrichtet würden. Die Arbeitslosenversicherung muss sogar komplett auf Einnahmen verzichten, da vom Alg I und Alg II keine Beiträge abgeführt wer-

den. Die höchsten Beitragsausfälle verzeichnete mit 8,8 Mrd. Euro die Rentenversicherung. Den Krankenkassen sind durch die Arbeitslosigkeit Einnahmen in Höhe von 4,1 Mrd. Euro entgangen, bei der Arbeitslosenversicherung waren es 1,6 Mrd. Euro und bei der Pflegeversicherung 0,6 Mrd. Euro.

Ein Arbeitsloser kostete die öffentlichen Budgets im Jahr 2012 durchschnittlich etwa 18.600 Euro. Bei den Empfängern der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I lag dieser Betrag mit 21.800 Euro deutlich höher. Die Empfänger der Sozialleistung Arbeitslosengeld II kosteten den Staat im Durchschnitt 18.600 Euro. Je Arbeitslosen, der weder Alg I noch Alg II bezieht, entgehen dem Staat Einnahmen in Form von nicht entrichteten Steuern und Sozialbeiträgen in Höhe von 9.900 Euro (vgl. Anhang-Tabelle auf Seite 10).

■ Verteilung der gesamtfiskalischen Kosten auf öffentliche Haushalte

Die Kosten der Arbeitslosigkeit werden in einem föderal aufgebauten Staat von verschiedenen Ebenen getragen. In Deutschland sind dies die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden sowie die Sozialversicherungsträger. Im Jahr 2012 übernahmen Letztere 54 Prozent und die Gebietskörperschaften 46 Prozent der fiskalischen Gesamtkosten.

Die beiden größten Kostenträger waren die BA mit 29 Prozent und der Bund mit knapp 27 Prozent der Gesamtkosten. Darauf folgten die Rentenversicherung mit gut 16 Prozent und die Gemeinden mit 12 Prozent. Die Krankenversicherung (8 %), die Länder (7 %) und die Pflegeversicherung (1 %) spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Abbildung 3).



Prof. Dr. Karl Heinz Hausner
lehrt Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Mannheim.
iab.fba2@iab.de



Heidemarie Engelhard
ist Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen“ im IAB.
heidemarie.engelhard@iab.de

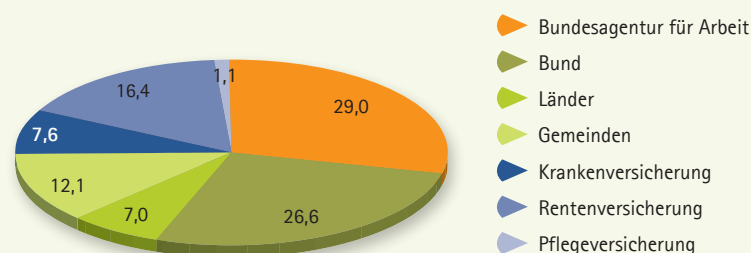


Prof. Dr. Enzo Weber
ist Leiter des Forschungsbereichs „Prognosen und Strukturanalysen“ und kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Arbeitsmarktprozesse und Institutionen“ im IAB.
enzo.weber@iab.de

Abbildung 3

Verteilung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf die öffentlichen Haushalte 2012

Anteile in Prozent



Quelle: Berechnungen des IAB.

© IAB

⁵ Bei Alg-I-Empfängern wird das vorherige Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze als Grundlage herangezogen, bei Alg-II-Empfängern aufgrund ihrer im Durchschnitt schlechteren Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt deutlich verminderte Einkommen (vgl. Infokasten auf Seite 11).

⁶ Die Umsatz- und Einkommensteuer sind die beiden aufkommensstärksten Einzelsteuern in Deutschland und werden als Gemeinschaftssteuern zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt. Bei der Einkommensteuer als fixes Element der Steuerverteilung erhalten Bund und Länder je 42,5 % sowie die Gemeinden 15 %. Die Aufteilung der Umsatzsteuer als variables Element wird jährlich zwischen dem Bund und den Ländern neu ausgehandelt und betrug im Jahr 2012 ca. 53 % für den Bund, 45 % für die Länder und 2 % für die Gemeinden.

In den letzten zehn Jahren haben insbesondere der Umbau der sozialen Sicherung durch die Arbeitsmarktreformen und die Wirtschaftskrise die Lastenverteilung beeinflusst. So lag der Anteil der BA an den gesamtfiskalischen Kosten im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 bei 35 Prozent und ist bis zum Jahr 2007 auf 25 Prozent gesunken. Im Rezessionsjahr 2009 und auch noch 2010 erhöhte sich der Anteil wieder auf ein Drittel der Gesamtkosten (vgl. Tabelle 2). Der Anteil des Bundes schwankte im betrachteten Zeitraum zwischen 25 Prozent (2010) und 32 Prozent (2007).⁷

Der Anteil der Rentenversicherung hat sich von 12 Prozent im Jahr 2005 auf 16 Prozent im Jahr 2012 erhöht. Er ist in den Jahren 2007 und 2011 sprunghaft angestiegen, da ab 2007 für Arbeitslose in der Grundsicherung (SGB II) deutlich weniger Beiträge an die Rentenversicherung abgeführt wurden. Seit Anfang 2011 erfolgt überhaupt keine Beitragszahlung mehr für diese Personengruppe, was sich auf der Einnahmeseite negativ bemerkbar macht.

⁷ Der sog. Eingliederungsbetrag (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.

Die Gemeinden übernahmen im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 knapp 9 Prozent der Kosten, bis 2012 ist ihr Anteil auf über 12 Prozent gestiegen. Das ist insbesondere auf die hohen Belastungen der Kommunen durch die Kosten für Unterkunft und Heizung bei Alg-II-Empfängern zurückzuführen.

Der Anteil der BA an den gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit schwankt im Konjunkturverlauf stärker als jener der anderen einzelnen Kostenträger (vgl. Abbildung 4). Dies spiegelt im Wesentlichen die Fluktuation der passiven Ausgaben wider, die sich hauptsächlich aus konjunkturellen Einflüssen ergeben. Mit diesen konjunkturellen Risiken gehen arbeitsmarktpolitische Herausforderungen einher. Bei schwacher Konjunktur wird in der Regel mehr für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgegeben. Wenn die Arbeitslosigkeit in konjunkturellen Schwächephasen steigt oder zu steigen droht, entsteht meist Handlungsbedarf. So wurde während der tiefen Rezession im Jahr 2009 – und auch noch im Jahr der wirtschaftlichen Erholung 2010 – insbesondere die Kurzarbeit zur Vermeidung offener Arbeitslosigkeit eingesetzt.

Insofern müssen die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit und die Kosten der Kurzarbeit sowie anderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Zu-

Tabelle 2

Verteilung der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit¹⁾ auf die öffentlichen Haushalte 2003 bis 2012

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
in Mrd. €										
Bundesagentur für Arbeit	31,5	31,1	32,1	25,9	16,7	14,3	19,4	20,2	17,8	15,6
Bund	23,5	25,3	22,4	23,8	21,2	16,4	15,7	14,7	13,9	14,3
Länder	7,9	7,7	6,7	6,2	5,0	4,0	4,2	4,3	3,9	3,8
Gemeinden	7,8	7,6	8,0	8,3	7,2	6,6	6,9	7,0	6,7	6,5
Krankenversicherung	8,1	8,2	7,0	6,8	6,0	4,9	4,6	4,7	4,3	4,1
Rentenversicherung	11,7	11,2	10,7	10,4	10,5	8,9	8,4	8,5	9,1	8,8
Pflegeversicherung	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6
in %										
Bundesagentur für Arbeit	34,4	33,8	36,6	31,5	24,9	25,6	32,5	33,6	31,6	29,0
Bund	25,7	27,4	25,5	29,0	31,6	29,4	26,2	24,5	24,7	26,6
Länder	8,7	8,4	7,6	7,5	7,4	7,2	7,0	7,1	7,0	7,0
Gemeinden	8,5	8,2	9,2	10,1	10,7	11,8	11,5	11,6	11,9	12,1
Krankenversicherung	8,8	8,9	7,9	8,3	8,9	8,7	7,7	7,9	7,6	7,6
Rentenversicherung	12,8	12,2	12,2	12,6	15,6	15,9	14,0	14,2	16,1	16,4
Pflegeversicherung	1,1	1,1	0,9	1,0	1,0	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1

1) Aufgeschätzt um die Kosten für Sozialhilfeempfänger, die in den Jahren 2001 bis 2004 unter den im Jahr 2005 reformierten Bedingungen als Arbeitslose aufgetreten wären. Näheres siehe Infokasten auf Seite 11.

Quelle: Berechnungen des IAB.

sammenhang gesehen werden. Aktive Maßnahmen sind einerseits Substitute offener Arbeitslosigkeit und vermeiden langfristig Ausgaben für Arbeitslosigkeit. Andererseits refinanzieren sich die Maßnahmekosten im Haushalt der BA in der Regel nicht voll aus diesen Einsparungen. Das liegt v. a. daran, dass die fiskalischen Entlastungen teilweise zeitversetzt und damit erst in folgenden Haushaltsjahren erfolgen oder anderen öffentlichen Haushalten zugutekommen. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verstärken somit meist den konjunkturellen Druck auf den Haushalt der BA. Umso wichtiger sind eine solide Finanzierung von Versicherungsleistungen und die Bildung von ausreichenden Rücklagen im Haushalt der BA, um bei konjunkturellen Schwankungen stabilisierend eingreifen zu können.

■ Arbeitsmarktpolitik

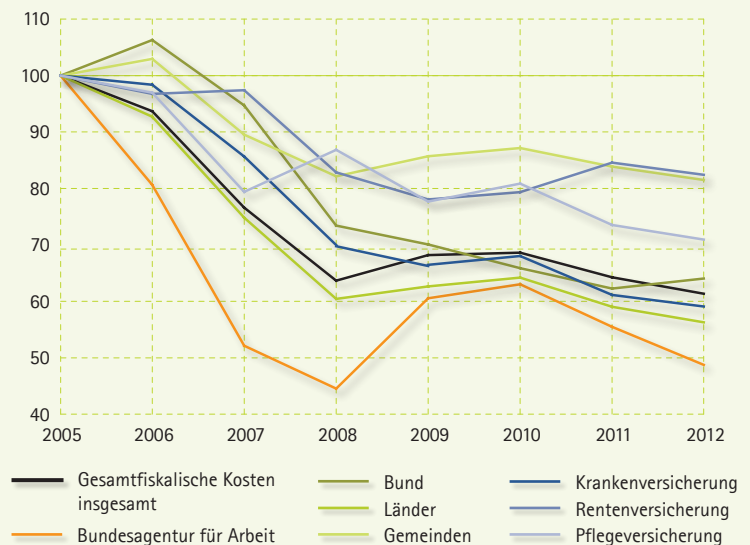
In Deutschland werden erhebliche Mittel für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgegeben. Diese zielt darauf ab, Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zumindest die Dauer solcher Zeiten zu verkürzen. Sie besteht insbesondere aus Beratung und Unterstützung der Vermittlung, Förderung der beruflichen Erstausbildung und Qualifizierungsmaßnahmen sowie beschäftigungsbegleitenden und beschäftigungsschaffenden Maßnahmen. Die Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden aus systematischen Gründen nicht zu den gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit gezählt. Zum Teil refinanzieren sich diese Ausgaben durch Einsparungen bei den Kosten der Arbeitslosigkeit. Die Summe der aktiven Maßnahmen bzw. Leistungen der BA wird im Folgenden als Arbeitsmarktpolitik verstanden (Bach/Spitznagel 2012).

Obwohl die absoluten jährlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in den letzten zehn Jahren von knapp 21 Mrd. Euro (2003) um etwa 40 Prozent auf unter 13 Mrd. Euro (2012) abgenommen haben, sind die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung pro Arbeitslosen nur um knapp 8 Prozent zurückgegangen. In den Jahren 2003 bis 2011 betrugen die auf einen Arbeitslosen bezogenen Ausgaben durchschnittlich 4.714 Euro pro Jahr, im Jahr 2012 waren es 4.349 Euro. Das Verhältnis zwischen den Ausgaben für die aktive Arbeitsförderung und den gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit lag 2012 mit 23,4 Prozent 2,5 Prozentpunkte niedriger als im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2011 mit 25,9 Prozent (vgl. Tabelle 3, Seite 8).

Abbildung 4

Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit – Entwicklung nach öffentlichen Budgets 2005 bis 2012

Indexwerte (2005 = 100)



Quelle: Berechnungen des IAB.

© IAB

Die Leistungen der Arbeitsmarktpolitik entwickeln sich überwiegend antizyklisch und stabilisieren so die konjunkturelle Entwicklung und den Arbeitsmarkt. Dementsprechend erreichten die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik innerhalb der letzten zehn Jahre ihren Höhepunkt mit knapp 22 Mrd. Euro im Rezessionsjahr 2009 und sanken bis zum Jahr 2012 deutlich auf unter 13 Mrd. Euro. Insbesondere die Auszahlung des Kurzarbeitergeldes hat sich von 5,2 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf 0,6 Mrd. Euro im Jahr 2012 deutlich verringert.

Arbeitsmarktpolitik zählt damit zu den klassischen automatischen Stabilisatoren hinsichtlich der konjunkturellen Entwicklung (vgl. Infokasten auf Seite 9). Die vollständige Erfassung aller arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten ist indes schwierig, da nicht nur die BA und der Bund hierfür Mittel einsetzen. Auch die EU mit dem Europäischen Sozialfonds sowie die Bundesländer und Kommunen sind auf diesem Gebiet tätig. Deren Aktivitäten finden hier keine Berücksichtigung.

■ Fazit

Der deutliche Rückgang der Kosten der Arbeitslosigkeit innerhalb der letzten zehn Jahre von 4,3 Prozent des BIP im Jahr 2003 (91,5 Mrd. €) auf 2,0 Prozent des BIP im Jahr 2012 (53,8 Mrd. €) hat einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Finanzierungslage der öffentlichen Haushalte geleistet. Deutschland hebt sich hierbei von vielen anderen europäischen Staaten positiv ab. Dennoch ist die Arbeitslosigkeit 2013 nicht mehr gesunken, und stärkere Rückgänge sind vorerst auch nicht zu erwarten (Fuchs et al. 2013). Mit dem vorläufigen Ende des positiven Arbeitsmarkttrends werden strukturelle Probleme wie beruflicher und qualifikatorischer Mismatch oder anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit wieder deutlicher.

Soll die Arbeitslosigkeit weiter abgebaut werden, ist vor allem eine nachhaltige Qualifizierung von Arbeitslosen zu empfehlen. Um der steigenden Bedeutung des harten Kerns der Arbeitslosigkeit gerecht zu werden, sind zudem intensive Beratung und Betreuung erforderlich (Fuchs et al. 2013 und Dietz et al. 2013). Daneben muss Prävention hohe Priorität

haben, um strukturelle Probleme von vornherein zu vermeiden. Die Qualifikation von Berufsanfängern durch das Bildungssystem ist dafür entscheidend. Insgesamt zeigen Forschungsergebnisse des IAB, dass Personen ohne Berufsabschluss weit stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind als Höherqualifizierte (vgl. Weber/Weber 2013).

Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2009): Befragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern: Wege aus der Grundversicherung. [IAB-Kurzbericht Nr. 28](#).

Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. In: [Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung](#), Jg. 33, H. 3, S. 500–517.

Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2012): Kosten der Arbeitslosigkeit: Druck auf öffentliche Budgets lässt nach. [IAB-Kurzbericht Nr. 8](#).

Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2012): Monatsbericht Dezember 2012, Berlin.

Deutsche Bundesbank (2013): Die Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland. Monatsbericht Nr. 9, S. 47–67.

Tabelle 3

Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Deutschland 2003 bis 2012

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Registrierte Arbeitslose ¹⁾	1.000	4.830	4.812	4.861	4.487	3.776	3.268	3.423	3.245	2.976	2.897
Gesamtfiskalische Kosten (ohne § 428 usw.)	Mrd. €	91,5	92,2	87,7	82,2	67,2	55,9	59,8	60,2	56,3	53,8
nachrichtlich: Ausgaben § 428 SGB III bzw. § 65 (4) SGB II	Mrd. €	3,1	3,4	3,0	3,3	3,1	3,5	2,6	1,8	1,2	0,8
Arbeitsmarktpolitik											
Ermessensleistungen nach SGB III (BA-Haushalt Kapitel 2)	Mrd. €	12,1	9,1	3,6	2,5	2,5	2,9	3,6	2,9	2,3	1,8
Überwiegend Pflichtleistungen nach SGB III (BA-Haushalt Kapitel 3)	Mrd. €	8,8	9,6	10,0	8,6	7,9	7,9	13,2	12,1	8,9	7,2
darunter: Kurzarbeit insgesamt	Mrd. €	0,7	0,6	0,6	0,3	0,4	0,4	5,2	4,0	1,3	0,6
Kurzarbeit konjunkturell	Mrd. €			0,4	0,2	0,1	0,1	4,6	3,1	0,7	0,2
Eingliederungsleistungen nach SGB II (Bundeshaushalt Kapitel 1112)	Mrd. €			3,6	4,6	5	5,5	5,1	6,0	4,4	3,6
Ausgaben insgesamt	Mrd. €	20,9	18,7	17,2	15,7	15,4	16,3	21,9	21,0	15,6	12,6
nachrichtlich: Bundeszuschuss	Mrd. €	6,2	4,2	0,4							
Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik je Arbeitslosen	€ / Jahr	4.327	3.886	3.538	3.499	4.078	4.988	6.398	6.471	5.242	4.349
Durchschnitt der Jahre 2003–2011	€ / Jahr	4.714									
Anteil der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik an den gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit	%	22,8	20,3	19,6	19,1	22,9	29,2	36,6	34,9	27,7	23,4
Durchschnitt der Jahre 2003–2011	%	25,9									

1) Aufgeschätzt um die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die in den Jahren 2001 bis 2004 unter den im Jahr 2005 reformierten Bedingungen als Arbeitslose aufgetreten wären. Näheres siehe Infokasten auf Seite 11.

Quelle: Berechnungen des IAB.

© IAB

- Dietz, Martin; Möller, Joachim; Walwei, Ulrich; Weber, Enzo (2013): Ausbau auf solidem Fundament: Was am Arbeitsmarkt angepackt werden muss. [IAB-Forum, Spezial](#).
- Dolls, Matias; Fuest, Clemens; Peichl, Andreas (2010): Wie wirken die automatischen Stabilisatoren in der Wirtschaftskrise? Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten und den USA. Perspektiven der Wirtschaftspolitik Nr. 11, S. 132–145.
- Fuchs, Johann; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Klinger, Sabine; Wanger, Susanne; Weber, Enzo; Weigand, Roland; Zika, Gerd (2013): IAB-Prognose 2013/2014: Arbeitslosigkeit sinkt trotz Beschäftigungsrekord nur wenig. [IAB-Kurzbericht Nr. 18](#).
- Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2013): Do fixed-term and temporary agency workers feel socially excluded? Labour market integration and social well-being in Germany. In: [Acta Sociologica](#), Online first.
- Hausner, Karl Heinz; Simon, Silvia (2009): Die neue Schuldenregel in Deutschland und die schweizer Schuldenbremse – Wege zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen? Wirtschaftsdienst Nr. 4, S. 265–271.
- International Monetary Fund [IMF] (2009): Group of Twenty – Global Economic Policies and Prospects. Note by Staff of the International Monetary Fund, Washington.
- Klinger, Sabine; Rothe, Thomas; Weber, Enzo (2013): Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen. [IAB-Kurzbericht Nr. 11](#).
- 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](#).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR] (2012): Jahresgutachten 2012/13. Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013): Verdienste und Arbeitskosten – Reallohnindex und Nominallohnindex, Wiesbaden.
- Weber, Brigitte; Weber, Enzo (2013): Qualifikation und Arbeitsmarkt: Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit. [IAB-Kurzbericht Nr. 4](#).
- Wüstner, Kerstin (2005): Burnout bei Arbeitslosen. Arbeit: Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik Nr. 2, S.131–146.

i

Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren

Automatische Stabilisatoren sind dadurch gekennzeichnet, dass sie ohne zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen – also „automatisch“ – einen nachfragestimulierenden bzw. -bremsenden Effekt entfalten und dadurch zur Verstetigung des Konjunkturverlaufs beitragen. Voraussetzung ist allerdings, dass konjunkturelle Budgetdefizite bzw. -überschüsse möglich sind. Dieser Anforderung wird auch durch die neue Schuldenregel in Deutschland Rechnung getragen: Sie sieht eine konjunkturelle Verschuldungskomponente vor, die sich über einen kompletten Konjunkturzyklus hinweg ausgleichen muss (Hausner/Simon 2009). Darüber hinaus hängen Ausmaß und Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren von der konkreten Ausgestaltung des Steuer- bzw. Beitrags- und Transfersystems ab. Grundsätzlich gilt, dass die automatischen Stabilisationseffekte desto stärker ausfallen, je progressiver das Steuersystem, je großzügiger die Sozialtransfers und je höher die Staatsquote ist.

Die quantitative Wirkung automatischer Stabilisatoren kann mittels makroökonomischer Modelle analysiert werden. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist jedoch auch aus methodischen Gründen Vorsicht geboten, da das Problem der Simultanität von Konjunkturzyklus, Fiskaleinnahmen und ökonomischer Aktivität methodisch schwer abzubilden ist. Was den Effekt der automatischen

Stabilisatoren auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) betrifft, reicht die Schätzung des Internationalen Währungsfonds für die Jahre 2008 bis 2010 unter den G-20-Staaten von 0,1 Prozent des BIP in Indonesien bis 2,6 Prozent in Italien (IMF 2009). Deutschland liegt mit einem Wert von 1,6 Prozent leicht über dem gewichteten G-20-Durchschnitt von 1,4 Prozent des BIP.*

Speziell für Deutschland kommen Dolls et al. (2010) zu dem Ergebnis, dass bei einem Einkommensschock (gleichmäßige Verminderung der Haushaltsbruttoeinkommen um 5 %) fast 50 Prozent durch die automatischen Stabilisatoren absorbiert werden. Im Falle eines Beschäftigungsschocks (Erhöhung der Arbeitslosenquote um 5 %-Punkte) liegt der Wert sogar bei rund 65 Prozent. Bei Vorliegen eines Booms beträgt der dämpfende Effekt der automatischen Stabilisatoren auf die Nachfrage im Falle eines Einkommensanstiegs 25 Prozent und im Falle von Beschäftigungsgewinnen knapp 30 Prozent.

In der Literatur besteht nahezu Einigkeit darüber, dass die Politik bei konjunkturellen Ausschlägen die automatischen Stabilisatoren wirken lassen sollte. Dabei ist auch zu bedenken, dass sie in der Regel nicht originär

aus konjunkturpolitischen Gründen existieren, sondern sich meist aus der Konstruktion des Wirtschaftssystems und der sozialen Sicherung ergeben. In dem Maße aber, in dem die Stärkung der automatischen Stabilisatoren mit einer Erhöhung der Staatsquote einhergeht, steigt die Gefahr von Wohlfahrtsverlusten. Somit besteht ein Zielkonflikt zwischen den positiv zu beurteilenden automatischen Stabilisierungswirkungen und ihren negativ einzuschätzenden Fehlanreizen und Effizienzeffekten.

In Deutschland fungieren die Renten-, Pflege- und Krankenversicherungen vor allem auf der Einnahmeseite als automatische Stabilisatoren, während ihre Zahlungen auf der Ausgabenseite wenig konjunktur reagibel sind. Demgegenüber ist die Arbeitslosenversicherung insbesondere auf der Ausgabenseite konjunkturabhängig, wie sich im Verlauf der Wirtschafts- und Finanzkrise eindrucksvoll gezeigt hatte. So sind die Ausgaben im Haushalt der BA von 36,2 Mrd. Euro im Jahr 2007 um etwa ein Drittel auf 48,1 Mrd. Euro im Rezessionsjahr 2009 gestiegen. Staatliche Ausgaben für Arbeitslosengeld und für aktive Arbeitsmarktpolitik zählen damit zu den klassischen automatischen Stabilisatoren. Allerdings wirkt diese Stabilisierung aufgrund des verzögerten Zusammenhangs von Konjunkturentwicklung und Veränderungen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zeitversetzt.

* Jeweils BIP-Veränderungswerte pro Jahr bezogen auf das Basisjahr 2007.

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in Deutschland 2005 bis 2012

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Registrierte Arbeitslose	1.000	4.861	4.487	3.776	3.268	3.423	3.245	2.976	2.897
davon in Prozent									
ALG-I-Empfänger	%	29,2	24,8	20,7	18,3	26,6	26,6	24,6	24,3
ALG-II-Empfänger	%	54,2	59,8	64,5	66,2	62,6	64,2	67,3	66,3
ohne Leistungsbezug	%	16,6	15,4	14,8	15,5	10,8	9,2	8,1	9,4
Kosten pro Arbeitslosen	1.000 €	18,0	18,3	17,8	17,1	17,5	18,5	18,9	18,6
Kosten pro ALG-I-Empfänger	1.000 €	22,9	23,4	22,6	21,5	21,1	22,7	23,1	21,8
Kosten pro ALG-II-Empfänger	1.000 €	18,0	18,5	18,2	17,8	17,5	18,2	18,7	18,6
Kosten pro Nichtleistungsempfänger	1.000 €	9,6	9,6	9,2	8,8	8,4	8,8	8,6	9,9
Gesamtfiskalische Kosten	Mrd. €	87,7	82,2	67,2	55,9	59,8	60,2	56,3	53,8
davon:									
Versicherungsleistung¹⁾	Mrd. €	22,2	17,6	12,3	9,0	13,8	14,0	12,1	11,0
– Leistung ALG I (nur Arbeitslose)	Mrd. €	13,1	10,4	7,2	5,3	8,0	8,2	7,1	6,4
– Krankenversicherungsbeiträge	Mrd. €	3,6	2,8	2,0	1,5	2,3	2,3	2,1	1,9
– Rentenversicherungsbeiträge	Mrd. €	5,1	4,0	2,8	2,1	3,1	3,2	2,8	2,5
– Pflegeversicherungsbeiträge	Mrd. €	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2
Sozialleistung²⁾	Mrd. €	24,6	25,7	22,7	20,5	20,6	20,2	19,1	18,6
– Leistung ALG II (nur Arbeitslose)	Mrd. €	9,3	10,0	9,3	8,4	8,3	8,1	7,7	7,6
– Krankenversicherungsbeiträge	Mrd. €	2,9	2,8	2,7	2,5	2,5	2,4	2,5	2,4
– Rentenversicherungsbeiträge	Mrd. €	2,7	2,8	1,2	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0
– Pflegeversicherungsbeiträge	Mrd. €	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
– Zuschlag nach § 24 SGB II	Mrd. €	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
– Aufstockungsbetrag für ALG I	Mrd. €	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
– Sozialgeld	Mrd. €	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
– Wohngeld	Mrd. €	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	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	7,2
– Teilhabe-/Bildungspaket	Mrd. €							0,6	0,6
Mindereinnahmen Steuern	Mrd. €	16,2	15,0	12,1	9,8	10,0	10,3	9,5	9,0
– Einkommensteuer	Mrd. €	13,1	12,3	10,0	8,1	8,5	8,7	8,0	7,6
– Indirekte Steuern	Mrd. €	3,1	2,8	2,1	1,7	1,5	1,6	1,5	1,4
Mindereinnahmen Sozialbeiträge	Mrd. €	24,7	23,8	20,1	16,5	15,4	15,7	15,6	15,1
– Krankenversicherung (Saldo)	Mrd. €	7,0	6,8	6,0	4,9	4,6	4,7	4,3	4,1
– Rentenversicherung (Saldo)	Mrd. €	10,7	10,4	10,5	8,9	8,4	8,5	9,1	8,8
– Pflegeversicherung (Saldo)	Mrd. €	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6
– Bundesagentur für Arbeit	Mrd. €	6,2	5,8	3,1	2,0	1,8	1,8	1,7	1,6
Außerdem: Aussteuerungsbetrag bzw. ab 2008 Eingliederungsbeitrag									
Mehrausgaben BA	Mrd. €	3,7	2,5	1,4	3,3	3,9	4,4	4,0	3,0
Mehreinnahmen Bund	Mrd. €	3,7	2,5	1,4	3,3	3,9	4,4	4,0	3,0
Bundesagentur für Arbeit	Mrd. €	32,1	25,9	16,7	14,3	19,4	20,2	17,8	15,6
Bund	Mrd. €	22,4	23,8	21,2	16,4	15,7	14,7	13,9	14,3
Länder	Mrd. €	6,7	6,2	5,0	4,0	4,2	4,3	3,9	3,8
Gemeinden	Mrd. €	8,0	8,3	7,2	6,6	6,9	7,0	6,7	6,5
Krankenversicherung	Mrd. €	7,0	6,8	6,0	4,9	4,6	4,7	4,3	4,1
Rentenversicherung	Mrd. €	10,7	10,4	10,5	8,9	8,4	8,5	9,1	8,8
Pflegeversicherung	Mrd. €	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6
Nachrichtlich: Mehrausgaben und Mindereinnahmen für nicht arbeitslose Leistungsempfänger³⁾									
Leistungsempfänger	1.000	541	627	646	738	678	674	572	676
Kosten	Mrd. €	11,3	13,2	13,1	14,4	12,8	13,1	11,2	13,4

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.

© IAB

■ Vorgehensweise

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit werden durch einen Vergleich der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand zwischen den Situationen „Arbeitslosigkeit“ und „Erwerbstätigkeit“ ermittelt. Dabei werden die Bezieher von Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II getrennt (aber nach dem gleichen Schema) behandelt. Die Berechnungsmethodik wurde von Bach/Spitznagel (2000) entwickelt.

Im Zuge der „Hartz-IV-Reform“ im Jahr 2005 wurde die Finanzierung der Arbeitslosigkeit neu geordnet. 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.

Bei den Beziehern von Arbeitslosengeld I (Alg I) kann von der Leistungshöhe 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. Bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen kann es hinsichtlich ihrer Einkommensmobilität sowohl zu Abstiegen als auch zu Aufstiegen kommen.

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 beim Durchschnitt der Erwerbsfähigen vorkommen. 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 vormaligen 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; Koller/Rudolph 2011). Für die Jahre 2008/2009 liegen Angaben für das realisierte monatliche Bruttoeinkommen von Personen vor, 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 Alg 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 tatsächlichen Zahlungen (bei Arbeitslosigkeit) aus der Arbeitslosenversicherung 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. Im Falle von Arbeitslosigkeit wird dabei eine Sparquote von Null angenommen.

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 diese 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.

■ Abgrenzung des Personenkreises

Berücksichtigt werden die registrierten Arbeitslosen in den Rechtskreisen SGB III und SGB 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).

Schließlich sind im Bereich SGB II 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 § 4 SGB II, wenn das Alg I höher war als das Alg II. Im zweiten Jahr wurde der Betrag halbiert.

ANZEIGE



IAB-Bibliothek 347

ISBN: 978-3-7639-4081-3 (Print)

ISBN: 978-3-7639-4082-0 (E-Book)

ISSN 1865-4096

Best.-Nr.: 300829 (42,90 Euro, 379 Seiten)

W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG

Postfach 10 06 33, 33506 Bielefeld

Telefon: 0521 911 01-11, Telefax: 0521 911 01-19

www.wbv.de, service@wbv.de

IAB-Bibliothek

Band 347

Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende

Strukturen – Prozesse – Wirkungen

von Martin Dietz, Peter Kupka und Philipp Ramos Lobato

Acht Jahre nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 zieht das IAB erneut Bilanz. Der Bericht fasst die Ergebnisse aus der SGB-II-Forschung des IAB in den Jahren 2009 bis 2012 zusammen und stellt die Befunde in einen größeren Zusammenhang. Der Stand des Wissens zur Struktur und Dynamik im Leistungsbezug wird ebenso dargelegt wie die Erkenntnisse zum Prozess der Aktivierung und der Betreuung. Zudem präsentiert der Band Forschungsbefunde zu den Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sowie zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten der Reformen.

Die Autoren zeigen, wo die Grundsicherung heute steht und wo – aus Sicht der Forschung und der Praxis – die künftigen Herausforderungen liegen.

Impressum ■ IAB-Kurzbericht Nr. 2, Februar 2014 ■ Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg
■ Redaktion: Elfriede Sonntag, Martina Dorsch ■ Graphik & Gestaltung: Monika Pickel ■ Fotos: Jutta Palm-Nowak ■ Druck: Vormal's Manz'sche Buchdruckerei und Verlag, Regensburg ■ Rechte: Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB ■ Bezug: IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0911-179-9229 (es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen); Fax: 0911-179-9227; E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de ■ IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie u. a. diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download ■ Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911-179-5942 ■ ISSN 0942-167X