INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

Online Magazin IAB-Forum

Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind 2022 erstmals nach vier Jahren wieder gesunken

28. Dezember 2023 | Karl Heinz Hausner, Enzo Weber, Yasemin Yilmaz

Die Zahl der Arbeitslosen war 2022 deutlich zurückgegangen. Dadurch sind in dem Jahr auch die Kosten der Arbeitslosigkeit, also die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Mehrausgaben und Mindereinnahmen infolge von Arbeitslosigkeit, gesunken. Sie beliefen sich insgesamt auf 60,6 Milliarden Euro – ein Minus von 5,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr.

Die Zahl der Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II sank im Jahr 2022 nur leicht um 5.000 auf 1.610.000 Personen. Beim Arbeitslosengeld I ging sie deutlich um 191.000 auf 808.000 Personen zurück. Damit schrumpften auch die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit. Diese setzen sich zusammen aus Transferleistungen für Menschen, die Arbeitslosengeld I und II beziehen, sowie aus Mindereinnahmen des Staates an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, die durch Arbeitslosigkeit verursacht werden. Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in Höhe von

60,6 Milliarden Euro machten im Jahr 2022 1,56 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. 2021 waren es noch 1,78 Prozent.

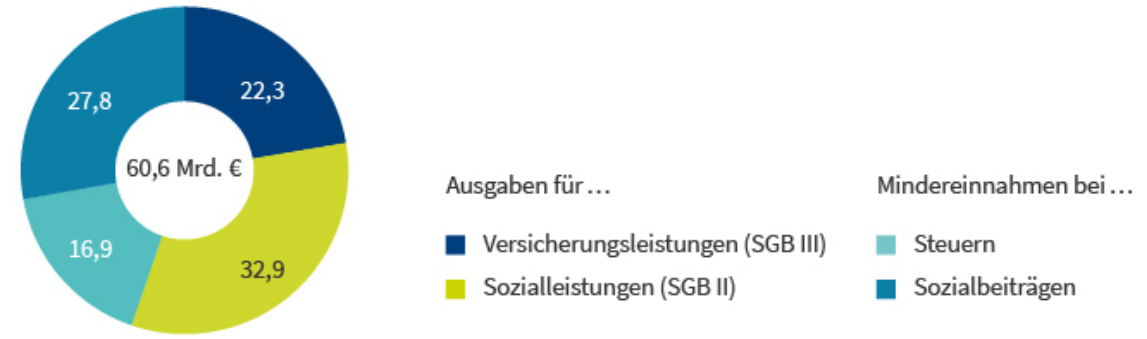
Staatliche Ausgaben für Transferleistungen

Direkte Kosten der Arbeitslosigkeit entstehen durch die Transferzahlungen an die Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld I und II. Im Jahr 2022 betrugen diese Zahlungen einschließlich der abgeführten Sozialversicherungsbeiträge 33,4 Milliarden Euro und damit 55 Prozent der Gesamtkosten (siehe Abbildung 1).

Dabei lagen die Kosten für die Versicherungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) bei 13,5 Milliarden Euro, was etwa 22 Prozent der Gesamtkosten entspricht. Davon entfielen 7,8 Milliarden Euro auf das Arbeitslosengeld I und 5,6 Milliarden Euro auf die Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, die für die Arbeitslosen abgeführt wurden. Weitere direkte Kosten entstehen durch das Arbeitslosengeld II und damit zusammenhängende Sozialleistungen wie die Kostenerstattung für Unterkunft und Heizung. Im Jahr 2022 beliefen sich diese Kosten auf 19,9 Milliarden Euro. Damit machen sie mit etwa 33 Prozent den größten einzelnen Block der gesamtfiskalischen Kosten aus.

Abb. 1: Verteilung der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit nach Kostenarten 2022

Anteile in Prozent



Quelle: Berechnungen des IAB. © IAB

Mindereinnahmen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger

Die Arbeitslosigkeit verursacht nicht nur höhere staatliche Ausgaben, sie führt wegen der entgangenen Steuer- und Beitragsaufkommens auch zu weniger Einnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden sowie der gesetzlichen Sozialversicherung. Diese indirekten Kosten beliefen sich im Jahr 2018 auf insgesamt 27 Milliarden Euro und damit 45 Prozent der Gesamtkosten. Bei der Berechnung dieser Mindereinnahmen wird von einem modifizierten Durchschnittseinkommen ausgegangen, das

die Arbeitslosen bei einer Beschäftigung erzielen könnten (die Berechnungsmethodik ist im IAB-Kurzbericht 2/2014 beschrieben).

Bund, Länder und Gemeinden mussten wegen der Arbeitslosigkeit im Jahr 2022 Steuerausfälle in Höhe von insgesamt 10,2 Milliarden Euro hinnehmen, was etwa 17 Prozent der Gesamtkosten entspricht. Dabei haben sie aufgrund der Ausfälle bei den Arbeitseinkommen 8,4 Milliarden Euro weniger an Lohn- und Einkommensteuern eingenommen. Das Aufkommen der indirekten Steuern wie der Umsatzsteuer war um 1,8 Milliarden Euro geringer, denn die Privathaushalte schränken bei Arbeitslosigkeit zumeist auch ihre Konsumausgaben ein.

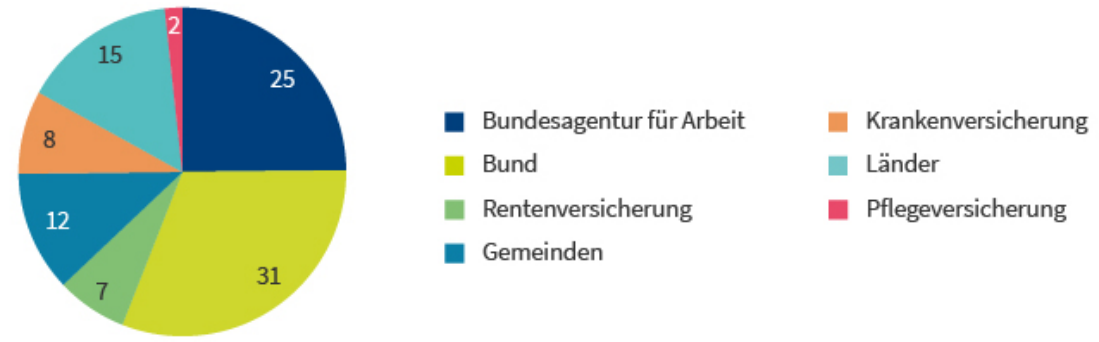
Rentenversicherung, Kranken- und Pflegekassen sowie BA nahmen im Jahr 2022 aufgrund der Arbeitslosigkeit 16,8 Milliarden Euro weniger ein. Das entspricht knapp 28 Prozent der Gesamtkosten. Zu diesen Mindereinnahmen kommt es, weil die abgeführten Beiträge für arbeitslose Leistungsbeziehende geringer sind als jene, die aus einem Arbeitseinkommen entrichtet würden. Die Arbeitslosenversicherung muss sogar komplett auf Einnahmen verzichten, da vom Arbeitslosengeld I und II keine Beiträge abgeführt werden.

Die höchsten Beitragsausfälle verzeichnete mit 9,2 Milliarden Euro die Rentenversicherung. Den Krankenkassen sind Einnahmen in Höhe von 5 Milliarden entgangen, der Arbeitslosenversicherung 1,6 Milliarden und der Pflegeversicherung 1 Milliarde.

Abbildung 2 zeigt die Verteilung der Kosten auf die verschiedenen öffentlichen Haushalte. Den größten Anteil der Kosten schultern der Bund mit 31 Prozent und die BA mit 25 Prozent, gefolgt von der Rentenversicherung mit 15 Prozent.

Abb. 2: Verteilung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf die öffentlichen Haushalte 2022

Anteile in Prozent



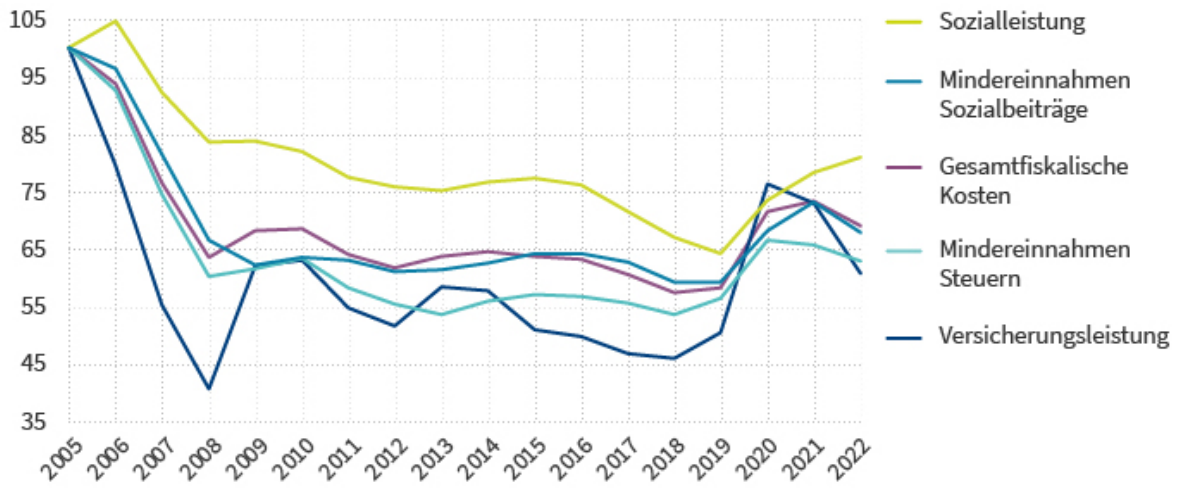
Quelle: Berechnungen des IAB. © IAB

Seit 2005 sind die Kosten für alle Kostenarten und -träger deutlich gefallen, unterbrochen durch die Corona-Jahre 2020 und 2021

Seit dem Jahr 2005 sind die Kosten der Arbeitslosigkeit für alle Kostenarten stark rückläufig (vgl. Abbildung 3). Ausnahmen waren lediglich die Jahre der Finanzkrise 2009 und 2010 und der Covid-19-Pandemie 2020 und 2021. Auffallend sind die zuletzt steigenden Kosten für das Arbeitslosengeld II. Vor Corona waren auch hier die Kosten bis 2019 auf 64 Prozent des Niveaus von 2005 deutlich zurückgegangen. So war die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II (Arbeitslosengeld II) in den vier Jahren vor Corona von 1.936.000 (2015) um rund 124.000 pro Jahr auf 1.440.000 (2019) gesunken – trotz bereits schwacher Konjunktur in den Jahren 2018 und 2019. Dieser Trend wurde durch die Covid-19-Pandemie unterbrochen. 2021 stieg die Zahl auf 1.615.000 und sank 2022 nur leicht auf 1.610.000. Dabei spielte die Übernahme der ukrainischen Geflüchteten in die Grundsicherung zur Jahresmitte 2022 eine wesentliche Rolle.

Umgekehrt verlief die Entwicklung im Rechtskreis SGB III (Arbeitslosengeld I). Hier hat sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen von 802.000 im Jahr 2018 auf bis zu 1.137.000 im Jahr 2020 erhöht, um 2022 wieder in etwa auf das Niveau von 2018 zu fallen.

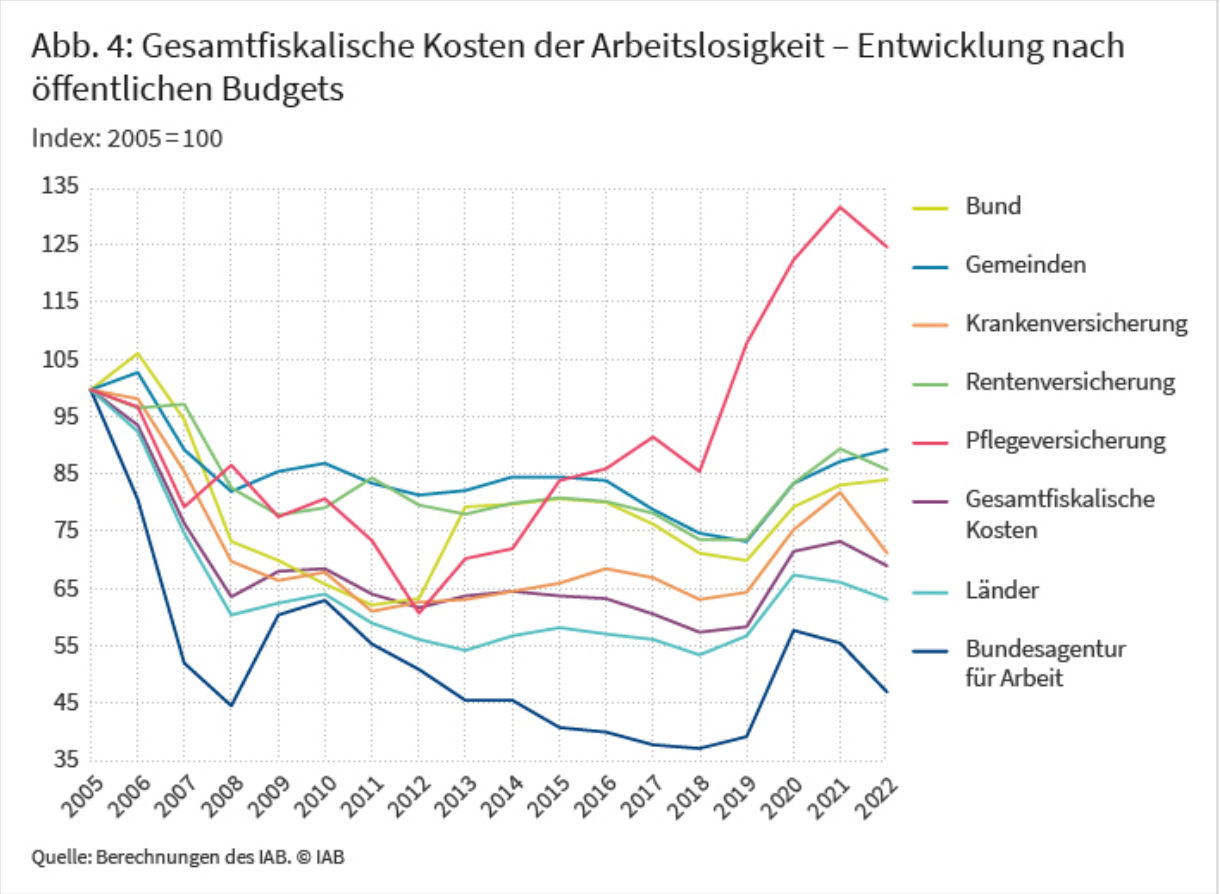
Abb. 3: Veränderung der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit bis 2022 gegenüber 2005 nach Kostenarten



Quelle: Berechnungen des IAB. © IAB

Aufschlussreich ist zudem ein Blick auf die langfristige Entwicklung der Kosten nach Kostenträgern (siehe Abbildung 4). So reduzierten sich insbesondere die Kosten der BA seit 2005 besonders stark. Sie betrugen im Jahr 2022 nur noch 47 Prozent der Kosten des Jahres 2005. Entsprechend konnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von ehemals 6,5 Prozent um fast vier Prozentpunkte

gesenkt werden. Der deutliche Anstieg bei den Kosten der Pflegeversicherung ist insbesondere der Beitragssatzerhöhung um 0,5 Prozentpunkte zum 01.01.2019 geschuldet, da damit auch die Mindereinnahmen wegen Arbeitslosigkeit deutlich angestiegen sind.



Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

In Deutschland wurden im Jahr 2022 etwa 14 Milliarden Euro für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgegeben. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zumindest deren Dauer zu verkürzen. Aktive Arbeitsmarktpolitik besteht insbesondere aus Beratung und Unterstützung der Vermittlung, Förderung der beruflichen Erstausbildung und Qualifizierungsmaßnahmen sowie beschäftigungsbegleitenden und Beschäftigung schaffenden 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 beziehungsweise Leistungen der BA wird im Folgenden als Arbeitsmarktpolitik verstanden.

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 vergangenen Jahre ihren Höhepunkt mit 33,3 Milliarden Euro im ersten Corona-Jahr 2020 (2021: 31,7 Milliarden Euro) und sanken bis zum Jahr 2022 auf etwa 14 Milliarden Euro. Insbesondere die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld haben sich von fast 23 Milliarden Euro im Jahr 2020 (2021: 21 Milliarden Euro) auf knapp 4 Milliarden Euro im Jahr 2022 massiv verringert. Mit dem Kurzarbeitergeld wurden in erheblichem Maße Kosten der Arbeitslosigkeit vermieden, wie ein Beitrag von Enzo Weber für das IAB-Forum aus dem Jahr 2020 zeigt.

Fazit

Die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit hatten mit 60,6 Milliarden Euro im Jahr 2022 zwar nach wie vor eine erhebliche Größenordnung, sie gingen aber im Vergleich zum Vorjahr um knapp 6 Prozent zurück. Damit machten sie 1,56 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Der Abwärtstrend der Kosten der Arbeitslosigkeit von 4,2 Prozent des BIP im Jahr 2004 auf knapp 1,5 Prozent im Jahr 2019 wurde in den Corona-Jahren 2020 und 2021 unterbrochen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass sich der Rückgang im Jahr 2023 nicht fortsetzt: Die Arbeitslosenzahl ist gegenüber 2022 voraussichtlich um knapp 200.000 gestiegen und der Regelsatz im Bürgergeld wurde inflationsbedingt zu Jahresbeginn um 11,8 Prozent erhöht. Auch für das Jahr 2024 zeichnet sich keine Entlastung ab. So dürfte die Arbeitslosigkeit zu Jahresbeginn bereits um rund 100.000 über dem Jahresmittelwert aus 2023 liegen, und zum Januar folgt eine weitere Regelsatzerhöhung von gut 12 Prozent. Um die Kosten weiter zu senken, müsste sich der derzeit steigende Trend bei der Arbeitslosigkeit umkehren.

Da die Reserven der BA im Zuge der Corona-Krise komplett aufgebraucht wurden, brauchte sie in den Jahren 2020 und 2021 Liquiditätshilfen des Bundes in Höhe von 6,9 beziehungsweise 16,9 Milliarden Euro, um ihren Haushalt auszugleichen. Im Haushaltsjahr 2022 wurde das Defizit in Höhe von 0,4 Milliarden Euro durch ein Bundesdarlehen kompensiert. Dieses Darlehen soll Ende 2023 zurückgezahlt werden. Zudem soll die BA in den Jahren 2024 bis 2027 insgesamt 5,2 Milliarden Euro zurückzahlen, die sie während der Corona-Pandemie als Zuschüsse, hauptsächlich zur Finanzierung des Kurzarbeitergeldes, erhalten hatte.

Um im Falle einer Rezession nicht sofort auf Bundesmittel zurückgreifen zu müssen, braucht die BA eine entsprechende Finanzreserve. Auch die Corona-Krise hat gezeigt, dass die Arbeitslosenversicherung damit deutlich konjunkturstabilisierend wirkt. Die Rücklage in Höhe von 25,8 Milliarden Euro Ende 2019 hätte ausgereicht, um einen normalen Arbeitsmarktabschwung

abzufedern, allerdings nicht eine Rezession, wie sie durch die Covid-19-Pandemie ausgelöst wurde. In den nächsten Jahren steht die BA vor der Herausforderung, wieder eine Rücklage in ausreichender Höhe als Vorsorge für die nächste Rezession aufzubauen. Diese Reserve sollte eine Höhe von 0,65 Prozent des BIP (aktuell rund 26 Milliarden Euro) erreichen, um eine durchschnittliche Rezession abfedern zu können, ohne auf die Hilfe des Bundes angewiesen zu sein (lesen Sie dazu den IAB-Kurzbericht 3/2017). Bei Einbeziehung der Corona-Krise ergibt sich sogar ein Wert von 0,83 Prozent des BIP. Die BA plante für die Jahre 2023 mit einer Einstellung in die Rücklage von 2,7 Milliarden und 2024 von 2,1 Milliarden Euro. In diesem Tempo würde es über zehn Jahre dauern, um den Zielwert zu erreichen. Soll die BA wie zuletzt geplant Bundeszuschüsse aus der Corona-Krise zurückzahlen, rückt das Ziel in noch weitere Ferne. Es kommt aber darauf an, die Rücklage rechtzeitig zu erneuern. Zu empfehlen ist eher ein Zeitraum von fünf Jahren, wie Enzo Weber bereits in einem 2017 erschienenen Beitrag für den Wirtschaftsdienst argumentiert hat. Denn ein ganzes Jahrzehnt ohne Rezession wie in den 2010ern ist die Ausnahme.

In aller Kürze

- Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit beliefen sich im Jahr 2022 auf 60,6 Milliarden Euro und lagen damit um 5,8 Prozent unter dem Vorjahreswert. Die sinkenden Kosten können mit einem Rückgang der Fallzahlen beim Arbeitslosengeld I und II erklärt werden.
- Die Transferleistungen des Arbeitslosengeldes I und II machten knapp 55 Prozent der Gesamtkosten aus. Hinzu kommen Mindereinnahmen des Staates an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen (45 Prozent). Dabei stellten die Sozialleistungen nach SGB II mit rund 33 Prozent den größten Einzelposten dar.
- Die Kosten für die öffentlichen Haushalte konzentrieren sich schwerpunktmäßig auf den Bund (31%), die Bundesagentur für Arbeit (25%) und die Rentenversicherung (15%).
- Im zeitlichen Verlauf sanken die Kosten der Bundesagentur für Arbeit (BA) besonders stark und lagen im Jahr 2022 nur noch bei 47 Prozent des Niveaus von 2005. Nur im SGB II kann noch nicht an die Zahlen vor der Pandemie angeknüpft werden.
- Aufgrund der steigenden Arbeitslosenzahlen und der Erhöhungen des Regelsatzes des Bürgergeldes ist für die Jahre 2023 und 2024 von einer Steigerung der Kosten der Arbeitslosigkeit auszugehen.
- Für die Zukunft bleibt es eine Herausforderung für die BA, Finanzreserven zu bilden . Denn nur dann, wenn die Reserven groß genug sind, kann die Arbeitslosenversicherung bei Abschwüngen am Arbeitsmarkt eine konjunkturstabilisierende Wirkung entfalten.

Literatur

Hausner, Karl Heinz; Weber, Enzo (2017): Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung: Der BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur, IAB-Kurzbericht Nr. 3.

Weber, Enzo (2017): Kurz kommentiert: Arbeitslosenversicherung: … dann hast Du in der Not. Wirtschaftsdienst, 97, 10, S. 685-686.

Weber, Enzo (2020): Jobs retten oder Stillstand finanzieren? Nur mit Qualifizierung dürfte sich Kurzarbeit für den Fiskus auf Dauer auszahlen. In: IAB-Forum, 20.11.2020.

doi: 10.48720/IAB.FOO.20231228.01

Zitationshinweis

Karl Heinz Hausner; Enzo Weber; Yasemin Yilmaz (2023): Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind 2022 erstmals nach vier Jahren wieder gesunken , In: Online Magazin IAB-Forum 28. Dezember 2023, https://iab-forum.de/die-kosten-der-arbeitslosigkeit-sind-2022-erstmals-nach-vier-jahren-wieder-gesunken/, Abrufdatum: 22. May 2026

Lizenzhinweis

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0): https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de