

**Umfassende Arbeitsmarktstatistik:
Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung**

Nürnberg, Mai 2009



**Bundesagentur für Arbeit
Statistik**

Impressum

| | |
|--------------------------|--|
| Titel: | Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung |
| Herausgeber: | Bundesagentur für Arbeit Statistik Nürnberg |
| Erstellungsdatum: | Mai 2009 |
| Autor(en): | Michael Hartmann |

Weiterführende statistische Informationen:

| | |
|----------|--|
| Internet | http://statistik.arbeitsagentur.de |
| Hotline | 01801 78722 10 (Hotline) * |
| Fax | 01801 78722 11 * *) 3,9 Cent je Minute aus dem Festnetz der Deutschen Telekom. Bei Anrufen auf Mobilfunknetzen gelten davon abweichende Preise. |
| E-Mail | service-haus.datenzentrum@arbeitsagentur.de |

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, 2009

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigung und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit genauer Quellenangabe gestattet.

Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme/Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung.

Alle übrigen Rechte vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------------|--|----|
| 1. | Einführung und Problemstellung..... | 4 |
| 2. | Messung der Arbeitslosigkeit..... | 6 |
| 2.1 | Definition der Arbeitslosigkeit | 6 |
| 2.1.1 | Definition der Arbeitslosigkeit im § 16 Abs.1 SGB III | 6 |
| 2.1.2 | Erweiterung des § 16 SGB III um einen zweiten Absatz..... | 9 |
| 2.1.3 | Auswirkung der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ab Januar 2009 auf die Arbeitslosigkeit | 12 |
| 2.2 | Erhebungsmethode | 14 |
| 2.3 | SGB-Arbeitsmarktstatistik und ILO-Erwerbsstatistik im Vergleich | 16 |
| 3. | Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung..... | 19 |
| 3.1 | Unterschiedliche Konzepte der Unterbeschäftigung im Vergleich | 19 |
| 3.2 | Konzept der Unterbeschäftigung der Statistik der BA | 21 |
| 3.2.1 | Grundsätzlich: Entlastung und Wirkungsanalyse..... | 24 |
| 3.2.2 | Entlastungseffekte durch arbeitsmarktpolitische Instrumente | 25 |
| 3.2.3 | Entlastungseffekte: Personen in einem Sonderstatus..... | 27 |
| 4. | Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung..... | 29 |
| 4.1 | Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Jahr 2008..... | 29 |
| 4.2 | Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in den letzten 10 Jahren | 30 |
| 4.2.1 | Änderungen im statistischen Arbeitssystem | 31 |
| 4.2.2 | Einfluss der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik | 32 |
| 4.3 | Ausblick auf das Jahr 2009 | 35 |
| Anhang..... | | 38 |
| 1. | Gesetzesänderungen und Weisungen mit Auswirkungen auf die Messung von Arbeitslosigkeit seit 1986 | 38 |
| 2. | Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Sonderstatus mit Entlastungswirkung seit Anfang der 1990er Jahre..... | 42 |
| 3. | Tabelle: Arbeitslosigkeit, entlastende Arbeitsmarktpolitik und Unterbeschäf- tigung..... | 43 |
| 3a: | Monatswerte | 43 |
| 3b: | Jahreswerte | 44 |
| 4. | Tabelle: Komponenten der Unterbeschäftigung..... | 45 |
| 4a: | Monatswerte | 45 |
| 4b: | Jahreswerte | 46 |

1. Einführung und Problemstellung

Arbeitslosigkeit ist im Alltag und bei der Verwendung in der Öffentlichkeit ein vielschichtiger Begriff. Entsprechend sind die Erwartungen der Nutzer an die Aussagekraft der Arbeitslosenstatistik und die mit dieser Statistik abgedeckten Inhalte und Problemlagen vielfältig. Die amtliche Statistik über Arbeitslosigkeit in allen Regionen Deutschlands wird von der Bundesagentur für Arbeit auf der Basis der Regelungen des Sozialgesetzbuches unter Verwendung der Daten der Arbeitsverwaltung, also der Agenturen für Arbeit und der Träger der Grundversicherung für Arbeitsuchende, erstellt. Der vorliegende Methodenbericht soll dem Nutzer der Arbeitslosenstatistik eine Analyse und Bewertung des vorgelegten statistischen Materials und damit eine sachgerechte Verwendung in den angestrebten Nutzungszusammenhängen ermöglichen.¹ Dabei wird besonders darauf eingegangen, dass die monatlich vorgelegte Arbeitsmarktstatistik weit mehr umfasst als nur die Zahl der Personen, die unter den im § 16 SGB III fixierten Arbeitslosenbegriff fallen; sie gibt auch über diejenigen Menschen differenziert Auskunft, denen ein regulärer Arbeitsplatz fehlt, die aber aus verschiedenen Gründen nicht als Arbeitslose erfasst werden, z.B. weil sie sich in einer Qualifizierungsmaßnahme oder in einer Arbeitsgelegenheit befinden. Aus den detaillierten Informationen der Statistik lassen sich je nach Informationsbedürfnis und angestrebter Betrachtung unterschiedliche und einander ergänzende Darstellungen entwickeln. Keine ist für sich genommen falsch, aber keine kann für sich in Anspruch nehmen, alle Facetten des Arbeitsmarktes und der sozialen Problematik abzudecken.

Für die Fragen nach der Wahrheit und der Aussagekraft der Arbeitslosenstatistik ist ein Zitat von Hans Wolfgang Brachinger hilfreich: „Es geht nicht darum, ob ein konkretes statistisches Modell im Vergleich mit einem bestimmten Realitätsausschnitt mehr oder weniger wahr oder falsch ist, sondern darum, inwieweit es sich für die Behandlung eines vorliegenden Informationsproblems als fruchtbar und nützlich erweist. Um festzustellen, ob ein konkretes statistisches Modell fruchtbar und nützlich ist, hat man die einzelnen Schritte des Konstruktionsprozesses, der zu diesem Modell führt, einer kritischen Reflexion zu unterziehen. Für jeden dieser Schritte ist auf der Grundlage eines pragmatischen Rationalitätsbegriffs zu prüfen, inwieweit die dabei getroffene Spezifizierung gegenüber alternativen Spezifizierungen vernünftig begründet ist.“²

¹ Es wird immer wieder die These vertreten, dass die Arbeitslosenstatistik nicht die Wahrheit bzw. die Tatsachen verfälscht wiedergebe. Dies lässt sich nur über Aufklärung durch die statistisch verantwortliche Institution auf der einen Seite und die Bereitschaft zur Wahrnehmung der Hintergründe der berichteten Statistiken auf der anderen Seite begegnen. Die Aufklärung über die Inhalte der Statistik entspricht den Anforderungen des Verhaltenskodex Europäische Statistiken, dem auch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit verpflichtet ist; maßgeblich sind hier zum einen der aus dem Grundsatz 6 (Unparteilichkeit und Objektivität) abgeleitete Indikator „Über die von der statistischen Stelle angewandten Methoden und Verfahren liegen öffentlich zugängliche Informationen vor“ und zum zweiten der aus dem Grundsatz 15 (Zugänglichkeit und Klarheit) abgeleitete Indikator „Die Statistiken werden in einer Weise präsentiert, die die zutreffende Interpretation und aussagekräftige Vergleiche erleichtert“.

² Brachinger, Hans Wolfgang, Statistik zwischen Lüge und Wahrheit, in: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 1/2007. Ähnlich auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Gutachten von 2004/2005 auf Seite 184: „Die Heterogenität der Anforderungen zeigt, dass sich das Informationsbedürfnis über den Umfang der Unterbeschäftigung nicht durch eine einzelne Statistik befriedigen lässt. Der Streit um die eine richtige Abgrenzung der Arbeitslosigkeit ist insofern müßig. Es muss vielmehr darum gehen, eine für die jeweilige Fragestellung angemessene und inhaltlich sowie über die Zeit konsistente Abgrenzung zu ermitteln.“

Der vorliegende Methodenbericht orientiert sich an dem Anspruch, der in diesem Zitat zum Ausdruck kommt. Im zweiten Kapitel des Methodenberichts wird erläutert, wie der Gesetzgeber im Sozialgesetzbuch (SGB) den Arbeitslosigkeitsbegriff definiert, der wiederum Grundlage für die Arbeitslosenstatistik der BA ist. Dabei wird insbesondere auf die zum 1. Januar 2004 mit dem § 16 Abs. 2 SGB III ergänzend in die gesetzlichen Regelungen zum statistischen Arbeitslosenbegriff eingeführte Bedingung der „Nicht-Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme“ – auch mit Blick auf ihre Anwendung nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum Januar 2009 – eingegangen. In der Berichterstattung über den Arbeitsmarkt hat es sich etabliert, ergänzend zur Arbeitslosigkeit auch die weiter gefasste Unterbeschäftigung darzustellen. Im dritten Kapitel wird das Messkonzept der Unterbeschäftigung erläutert. In der Unterbeschäftigung werden insbesondere auch die Personen erfasst, die zwar nicht als arbeitslos im Sinne des § 16 SGB III gelten, die aber dennoch „Probleme am Arbeitsmarkt“ haben, weil ihnen ein reguläres Beschäftigungsverhältnis fehlt. Das Messkonzept der Unterbeschäftigung erweitert darüber hinaus die Sicht auf individuelle Probleme am Arbeitsmarkt um eine ökonomische Sicht auf das gesamtwirtschaftliche Defizit an regulärer Beschäftigung in einer Volkswirtschaft. Die individuellen und gesamtwirtschaftlichen Perspektiven lassen sich miteinander verbinden und in einer vereinheitlichten Darstellung von Arbeitslosigkeit und Arbeitsförderung differenziert und transparent berichten. Im vierten Kapitel wird dann die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in den letzten zehn Jahren unter Nutzung der im dritten Kapitel eingeführten Kategorien analysiert.

2. Messung der Arbeitslosigkeit³

2.1 Definition der Arbeitslosigkeit⁴

2.1.1 Definition der Arbeitslosigkeit im § 16 Abs.1 SGB III

In einer ersten Annäherung an den Wortlaut ist arbeitslos, wer keine bezahlte Arbeit hat. Allerdings gelten nicht alle erwachsenen Menschen, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen, als arbeitslos. So werden z.B. Schüler und Studenten, Frauen und Männer, die sich der Erziehung ihrer Kinder widmen, sowie Rentner und Pensionäre nicht als Arbeitslose angesehen. Von Arbeitslosigkeit spricht man umgangssprachlich erst dann, wenn sie unfreiwillig ist und die betroffenen Personen entsprechend bereit sind, Arbeit aufzunehmen bzw. ihre Arbeitskraft anbieten.

In den Resolutionen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO), den Verordnungen der Europäischen Union und dem Sozialgesetzbuch (SGB) in Deutschland werden drei Kriterien genannt, die Arbeitslose erfüllen müssen: danach gelten jene Personen als arbeits- oder erwerbslos, die während einer bestimmten Periode ohne Arbeit sind, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und Arbeit suchen. Unterschiede zwischen den verschiedenen Erhebungen zur Arbeits- und Erwerbslosigkeit folgen insbesondere daraus, dass diese Definitionselemente verschieden konkretisiert werden; in Abschnitt 2.3 wird der Arbeitslosenbegriff nach dem SGB dem ILO-Erwerbskonzept gegenübergestellt. Nachfolgend wird die Definition der Arbeitslosigkeit im SGB erläutert. Dort wird im § 16 Abs. 1 SGB III Arbeitslosigkeit definiert:

Arbeitslose sind Personen, die wie beim Anspruch auf Arbeitslosengeld

1. vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen,
2. eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen und
3. sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben.

In den §§ 116 ff. des SGB III wird der Arbeitslosenbegriff des § 16 Abs. 1 SGB III im Zusammenhang mit der Regelung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld weiter präzisiert. Dort finden sich insbesondere folgende Festlegungen, die für die statistische Erfassung von Arbeitslosigkeit maßgeblich sind:

Zur Altersabgrenzung:

- > § 117 Abs. 2 SGB III: Arbeitnehmer, die das für die Regelaltersrente im Sinne des SGB VI erforderliche Lebensjahr vollendet haben, haben vom Beginn des folgenden Mo-

³ Vgl. hierzu Riese, M., Die Messung der Arbeitslosigkeit, Berlin 1986.

⁴ Vgl. hierzu: Qualitätsbericht: Statistik der Arbeitslosen und Arbeitssuchenden. Statistik der Bundesagentur für Arbeit Nürnberg.

nats an keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Daraus folgt, dass auch Arbeitslosigkeit mit Überschreiten dieser Altersgrenze endet. Zurzeit liegt diese Grenze bei Vollendung des 65. Lebensjahres; sie wird sich aber in den nächsten Jahren sukzessive auf die Vollendung des 67. Lebensjahres erhöhen.

Zur Beschäftigungslosigkeit:

- > § 119 Abs. 2 SGB III: Eine ehrenamtliche Tätigkeit schließt Arbeitslosigkeit nicht aus, wenn dadurch die berufliche Eingliederung des Arbeitslosen nicht beeinträchtigt wird.
- > § 119 Abs. 3 SGB III: Die Ausübung einer oder mehrerer Erwerbstätigkeiten schließt Beschäftigungslosigkeit nicht aus, wenn deren Arbeitszeit – insgesamt – weniger als 15 Stunden wöchentlich umfasst.

Zu Arbeitsuche und zu Eigenbemühungen:

- > § 119 Abs. 4: Der Arbeitslose hat alle Möglichkeiten zur beruflichen Eingliederung zu nutzen. Hierzu gehören insbesondere (1) die Wahrnehmung der Verpflichtungen aus den Eingliederungsvereinbarungen, (2) die Mitwirkung bei der Vermittlung durch Dritte und (3) die Inanspruchnahme der Selbstinformationseinrichtungen der Agentur für Arbeit.

Zur Verfügbarkeit:

- > § 119 Abs. 5 SGB III: Den Vermittlungsbemühungen steht zur Verfügung, wer (1) eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende zumutbare Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des für ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarktes ausüben kann und darf, (2) Vorschlägen der Arbeitsagentur für Arbeit zur beruflichen Eingliederung zeit- und ortsnah Folge leisten kann, (3) bereit ist, jede Beschäftigung im Sinne von (1) anzunehmen und auszuüben und (4) bereit ist, an Maßnahmen der beruflichen Eingliederung in das Erwerbsleben teilzunehmen.
- > § 120 SGB III Sonderfälle der Verfügbarkeit:
 - Abs. 1: Insbesondere: die Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III schließt Verfügbarkeit nicht aus (siehe hierzu Abschnitt 2.1.2 und 2.1.3).
 - Abs. 2: Bei Schülern und Studenten wird vermutet, dass sie nur versicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse ausüben können.
 - Abs. 3: Teilnahme an einer privaten Maßnahme der beruflichen Weiterbildung schließt unter bestimmten Voraussetzungen Verfügbarkeit nicht aus.
 - Abs. 4: Einschränkung der Arbeitsbereitschaft auf Teilzeitbeschäftigung schließt Verfügbarkeit nicht aus, wenn sich die Arbeitsbereitschaft auf Teilzeitbeschäftigungen erstreckt, die versicherungspflichtig sind, mindestens 15 Wochenstunden umfassen und den üblichen Bedingungen des für ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarktes entsprechen.

In den Kontext der Verfügbarkeit gehören auch die folgenden Regelungen, die die Auswirkungen von Arbeitsunfähigkeit bzw. Leistungsminderung auf den Arbeitslosenstatus konkretisieren:

- > § 126 SGB III: Personen, die arbeitsunfähig erkrankt sind, erhalten weiter Arbeitslosengeld für die Dauer von bis zu sechs Wochen.
- > § 125 SGB III: Personen, deren Leistungsfähigkeit über mehr als sechs Monate soweit gemindert ist, dass sie keine versicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden ausüben können, haben Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn verminderte Erwerbsfähigkeit vom Träger der gesetzlichen Rentenversicherung noch nicht festgestellt worden ist.

Nach den Regelungen der §§ 126 und 125 SGB III erhalten Personen bei Arbeitsunfähigkeit und damit bei eingeschränkter Verfügbarkeit Arbeitslosengeld; allerdings wird die Arbeitslosigkeit beendet, weil die Bedingung der Verfügbarkeit nicht mehr gegeben ist.

Die gesetzlichen Bestimmungen zur Arbeitslosmeldung werden im Zusammenhang mit der Erhebungsmethode in Abschnitt 2.2 erläutert.

Das Sozialgesetzbuch II, das die Grundsicherung für Arbeitsuchende regelt, enthält keine Definition der Arbeitslosigkeit als Voraussetzung für den Erhalt von Leistungen nach dem SGB II. Aber: Für Hilfebedürftige nach dem SGB II findet nach § 53a Abs. 1 SGB II die Definition der Arbeitslosigkeit nach dem SGB III sinngemäß Anwendung. Im SGB II gibt es folgende typische Fallkonstellationen, in denen erwerbsfähige Hilfebedürftige nicht als arbeitslos geführt werden:

- (1) Beschäftigte Personen, die mindestens 15 Stunden in der Woche arbeiten, aber wegen zu geringem Einkommen bedürftig nach dem SGB II sind und deshalb Arbeitslosengeld II erhalten, werden nicht als arbeitslos gezählt, weil das Kriterium der Beschäftigungslosigkeit nicht erfüllt ist.
- (2) Erwerbsfähige Hilfebedürftige, denen Arbeit nach § 10 SGB II nicht zumutbar ist, werden wegen mangelnder Verfügbarkeit nicht als arbeitslos gezählt. Darunter fallen insbesondere Hilfebedürftige, die Kinder erziehen, Angehörige pflegen oder zur Schule gehen.

An einer Stelle wurde allerdings die Definition der Arbeitslosigkeit im SGB II verändert, und zwar durch den § 53a Abs. 2 im SGB II, der am 1. Januar 2008 in Kraft trat. Nach Absatz 2 gelten erwerbsfähige Hilfebedürftige, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres mindestens für die Dauer von zwölf Monaten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben dann nicht als arbeitslos, wenn ihnen in diesem Zeitraum keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden ist. Auswirkungen hat diese Neuregelung ab Januar 2009 (vgl. Kapitel 4). Die Zielgruppe dieser Regelung ist der gleiche Personenkreis, der bisher die vorruhestandsähnliche Regelung der § 65 Abs. 4 SGB II i.V.m. § 428 SGB III in Anspruch nehmen konnte; sie wird deshalb im Rahmen der Entlastungs- und Unterbeschäftigungsrechnung unter den Regelungen zum Vorruhestand subsumiert (vgl. Kapitel 3). Während aber die Regelung des § 428 SGB III die Definition von Arbeitslosigkeit

unberührt ließ und bei Inanspruchnahme die Arbeitslosigkeit mittelbar über die fehlende Verfügbarkeit beendete, führt der § 53a einen Ausnahmetatbestand für ältere Arbeitslose im Geltungsbereich des SGB II ein, der festlegt, dass die Zählung als Arbeitsloser endet, wenn dem älteren Arbeitslosen innerhalb eines Jahres kein Vermittlungsvorschlag gemacht werden kann, und zwar auch dann, wenn alle anderen Kriterien der Arbeitslosigkeit erfüllt sind.⁵

Im Anhang findet sich eine Zusammenstellung von Gesetzes- und Weisungsänderungen mit Auswirkungen auf die Messung der Arbeitslosigkeit.

2.1.2 Erweiterung des § 16 SGB III um einen zweiten Absatz

Im vorherigen Absatz wurde die Definition der Arbeitslosigkeit nach dem § 16 Abs. 1 SGB III erläutert. Mit Wirkung vom 1. Januar 2004 wurde der § 16 SGB III um einen zweiten Absatz erweitert. Der neue Absatz 2 hat folgenden Wortlaut: „Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gelten als nicht arbeitslos.“ Für den Arbeitslosenbegriff hatte das die Konsequenz, dass der Eintritt in eine Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosigkeit immer beendet, und zwar unabhängig davon, ob die in § 16 Abs. 1 SGB III beschriebenen Merkmale der Arbeitslosigkeit – also Beschäftigungslosigkeit, Verfügbarkeit und Arbeitsuche – noch erfüllt sind. Die Teilnahme an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik schließt somit als eigenes Tatbestandsmerkmal den Arbeitslosenstatus in jedem Falle aus.

Damit liegt Arbeitslosigkeit nach dem § 16 SGB III vor, wenn die in Übersicht 1 aufgeführten Tatbestandsmerkmale kumulativ erfüllt sind.

⁵ Vgl. Stellungnahme der BA zum § 53 a SGB II – Statistischer Begriff der Arbeitslosigkeit, in Ausschussdrucksache 16(11)882.

Übersicht 1: Definition der Arbeitslosigkeit

| Merkmale der Arbeitslosigkeit | | Rechtsgrundlage SGB III / SGB II |
|-------------------------------|--|--|
| 1 | Beschäftigungslosigkeit | § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 119 Abs. 2 und 3 SGB III |
| 2 | Verfügbarkeit | § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 119 Abs. 5 und § 120 SGB III |
| 3 | Arbeitsuche bzw. Eigenbemühungen | § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 119 Abs. 4 SGB III |
| 4 | Meldung bei einer Agentur für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung | § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. § 122 SGB III |
| 5 | Keine Teilnahme an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik | § 16 Abs. 2 SGB III |
| 6 | Ausnahmetatbestand nicht erfüllt: Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres mindestens für die Dauer von zwölf Monaten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben, gelten dann nicht als arbeitslos, wenn ihnen in diesem Zeitraum keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden ist. | § 53a Abs. 2 SGB II |

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Durch die Ergänzung des § 16 um den Absatz 2 wurde der Arbeitslosenbegriff faktisch zweigeteilt: in den statistischen Arbeitslosenbegriff im Sinne des § 16 SGB III und in den leistungsrechtlichen Arbeitslosenbegriff im Sinne der §§ 118 ff SGB III. So haben nach dem § 118 SGB III Arbeitnehmer nur dann Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn sie arbeitslos gemäß den Kriterien des § 119 SGB III sind; der Abs. 2 des § 16 SGB III hat hier keine Relevanz. Das führt dazu, dass für den leistungsrechtlichen Anspruch auf Arbeitslosengeld die Arbeitslosigkeit nach § 119 SGB III maßgeblich ist (leistungsrechtlicher Arbeitslosenbegriff), während für die statistische Zählung als Arbeitsloser nach § 16 SGB III noch ergänzend der Absatz 2 zum Tragen kommt (statistischer Arbeitslosenbegriff). Im Jahr 2004 hatte das z.B. für Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen folgende Auswirkung: im leistungsrechtlichen Sinne galten sie weiterhin als arbeitslos, im statistischen Sinne nicht mehr.

Damit der § 16 Abs. 2 SGB III in der Erfassungspraxis umgesetzt werden konnte, musste der Begriff „Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“ konkretisiert werden. Im Sozialgesetzbuch werden zwar Leistungen der Arbeitsförderung normiert, darunter auch manche als Maßnahmen bezeichnet, es wird aber nicht im Einzelnen bestimmt, was unter Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Sinne des § 16 Abs. 2 SGB III zu verstehen ist. In der Alltags- und Fachsprache wird sowohl der Begriff der „Maßnahme“ wie der Begriff der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ sehr weit und unterschiedlich abgegrenzt; so wird der Begriff Maßnahme häufig im Sinne von Handlung oder Aktion gebraucht, und unter aktiver Arbeitsmarktpolitik werden ganz unterschiedliche Instrumente subsumiert.⁶ Die Statistik der BA hat

⁶ Nach Lampert und Althammer umfasst die Arbeitsmarktpolitik die Arbeitsmarktausgleichspolitik, die Arbeitsmarktordnungspolitik und die Vollbeschäftigungspolitik. Zur Arbeitsmarktausgleichspolitik gehören die Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung und Berufsberatung, die Mobilitäts- und Ausbildungsförderung, die Arbeitsplatzzerhaltungs- und Arbeitsplatzbeschaffungspolitik sowie die problemgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik. Heinz Lampert, Jörg Althammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, 2007.

sich bei der Auslegung des Begriffs „Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik“ an folgenden Überlegungen orientiert, die dann für die Festlegung der Erfassungspraxis maßgeblich waren:

- (1) Ausrichtung an der europäischen Klassifikation:⁷ Der Begriff Arbeitsmarktpolitik wird dort beschrieben als staatliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt, die auf ein effizientes Funktionieren des Arbeitsmarktes abzielen und Ungleichgewichte korrigieren. Diese unterscheiden sich von anderen, allgemeinen beschäftigungspolitischen Eingriffen darin, dass sie selektiv auf bestimmte Zielgruppen auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtet sind. Darüber hinaus unterscheidet die Europäische Kommission zwischen Dienstleistung und Maßnahme: Dienstleistungen beziehen sich auf Arbeitsmarkteingriffe, bei denen die Hauptaktivität der Teilnehmer in der Arbeitsuche besteht und Maßnahmen beziehen sich auf Arbeitsmarkteingriffe, bei denen die Hauptaktivität der Teilnehmer eine andere als die Arbeitsuche ist.
- (2) Vermittlung ist keine Maßnahme im Sinne des § 16 Abs. 2 SGB III: Die Vermittlung in Arbeit ist die Kernaufgabe der Arbeitsagenturen, sie hat nach § 4 SGB III Vorrang vor sonstigen Leistungen der Arbeitsförderung. Würde man Vermittlung durch die Agenturen als Maßnahme aktiver Arbeitsmarktpolitik im Sinne des § 16 Abs. 2 SGB III bewerten, hätte man keine Arbeitslosen mehr, weil jeder Arbeitslose mit seiner Arbeitslosmeldung die Vermittlungsleistung der Agenturen in Anspruch nimmt. Wenn Vermittlung durch die Agenturen keine Maßnahme im Sinne des § 16 Abs. 2 ist, dann wird Vermittlung auch nicht dadurch zu einer Maßnahme im Sinne des § 16 Abs. 2, wenn sie an einen Dritten übertragen wird. Sonst würde man gleiche Fälle unterschiedlich zählen, nämlich als arbeitslos, wenn die Agentur die Vermittlung durchführt, und als nicht arbeitslos, wenn ein Dritter mit der Vermittlung beauftragt wurde.
- (3) Zeitliche Beanspruchung: Maßnahmen sind Leistungen, die über einen bestimmten Zeitraum den zugewiesenen Teilnehmer zeitlich beanspruchen. Damit sind Einmalleistungen (wie z.B. die Übernahme von Bewerbungskosten) keine Maßnahmen im Sinne des § 16 Abs. 2 SGB III. Für die Bestimmung der zeitlichen Belastungsgrenze wird bislang bei Arbeitsgelegenheiten die 15 Stundengrenze analog zur Konkretisierung der Beschäftigungslosigkeit im § 119 Abs. 3 herangezogen; dort heißt es: wer weniger als 15 Wochenstunden arbeitet, ist weiter arbeitslos.

Für die klassischen arbeitsmarktpolitischen Instrumente – wie insbesondere berufliche Aus- und Weiterbildung, beschäftigungsfördernde und beschäftigungschaffende Maßnahmen – hat sich durch den § 16 Abs. 2 SGB III nichts geändert, weil Teilnehmer an solchen Maßnahmen schon wegen der in § 16 Abs. 1 SGB III benannten Kriterien nicht als arbeitslos galten. Die Ergänzung des § 16 SGB III um den Absatz 2 hatte bei seiner Einführung nur Aus-

⁷ Eurostat, Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik, Methodik, überarbeitete Fassung vom Juni 2006.

wirkungen auf den Status von Teilnehmern an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (§ 48 SGB III a.F.); bis Dezember 2003 wurden die Teilnehmer an diesen Maßnahmen als arbeitslos geführt, ab Januar 2004 wurde die Erfassungspraxis dahingehend geändert, dass die Personen während der Teilnahme an der Maßnahme nicht mehr als arbeitslos gezählt und damit ebenso behandelt wurden wie Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen. Dagegen wurden Personen weiter als arbeitslos erfasst, wenn folgende Arbeitsförderleistungen eingesetzt wurden: (1) Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III a.F.) und (2) Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung (§ 37 SGB III a.F.). Inhaltlich waren beide Instrumente sehr ähnlich; die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen wurde ab 2008 nicht mehr verlängert. Auch für die ab 2008 eingeführte Integrationsleistung GANZIL, die Elemente der Vermittlung nach dem § 37 SGB III a.F. mit Elementen des § 48 SGB III a.F. (Trainingsmaßnahmen) verband, wurde diese statistische Zuordnung getroffen; unterstellt wurde hierbei von der BA, dass die zeitliche Beanspruchung durch Trainingsmaßnahmen im Verhältnis zur Dauer des Vermittlungsauftrags quantitativ nur eine untergeordnete Bedeutung hatte.

Darüber hinaus gab es Leistungen der Arbeitsförderung, deren Inhalte von den Agenturen für Arbeit und den Trägern der Grundsicherung weitgehend frei bestimmt werden konnten: im Rechtskreis SGB III war das die Freie Förderung des § 10 SGB III (aufgehoben zum 1.1.2010) und ab Januar 2005 im Rechtskreis SGB II die Sonstigen Weiteren Leistungen in § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II a.F. Es wurde festgelegt, dass die Teilnahme an solchen Förderleistungen die Arbeitslosigkeit dann beendet, wenn es sich nicht um eine einmalige Leistung handelte und die zeitliche Beanspruchung des Teilnehmers mindestens 15 Wochenstunden betrug. Im Ergebnis beendeten Eintritte in Sonstige Weitere Leistungen (SWL) mit einer zeitlichen Inanspruchnahme von mindestens 15 Wochenstunden die Arbeitslosigkeit; die Freie Förderung nach SGB III hatte aufgrund der geringen oder fehlenden zeitlichen Inanspruchnahme keinen Einfluss auf den Arbeitslosenstatus.

Mit Wirkung zum 1. Januar 2009 wurde das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium neu ausgerichtet. Die o.g. Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung, die Freie Förderung (mit Wirkung zum 1.1.2010) und Sonstige Weitere Leistungen wurden abgeschafft und durch neue Instrumente abgelöst. Die Auswirkungen der neuen Instrumente auf den Arbeitslosenstatus werden im nachfolgenden Abschnitt beschrieben.

2.1.3 Auswirkung der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ab Januar 2009 auf die Arbeitslosigkeit

Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008 wurde das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium zum 1. Januar 2009 reformiert. Zentrales Ziel der Neuausrichtung ist es, individueller und flexibler zu fördern und den Akteuren vor Ort mehr Entscheidungsspielraum einzuräumen. Es wurde eine ganze Reihe

von Instrumenten verändert, abgeschafft oder neu gestaltet. Für die Anwendung des § 16 Abs. 2 SGB III waren folgende Änderungen wichtig:

- (1) Einführung eines Vermittlungsbudget im § 45 SGB III (neu), das die bisherigen Leistungen Unterstützung der Beratung und Vermittlung (§ 45 SGB III a.F.), Mobilitätshilfen (§ 53 SGB III a.F.) sowie die individuellen Fördermöglichkeiten der Freien Förderung (§ 10 SGB III a.F.) zusammenfasst.
- (2) Einführung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung in § 46 SGB III (neu). In dieses Instrument sind die positiven Elemente der bisherigen Instrumente Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III a.F.), Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III a.F.), Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III a.F.), Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (§ 48 SGB III a.F.) und Aktivierungshilfen (§ 241 Abs. 3a SGB III a.F.) eingeflossen. Innovative und bessere Ansätze sollen ermöglicht werden.
- (3) Durch die Aufnahme der Freien Förderung nach § 16 f SGB II wird den Trägern der Grundsicherung die Möglichkeit eingeräumt, einen begrenzten Teil des Haushaltsansatzes einzusetzen, um die Eingliederungsmöglichkeiten zu erweitern. Neben den o.g. §§ 45 und 46 SGB III wird damit eine weitere Möglichkeit zur flexibleren Leistungserbringung geschaffen.

Es musste geprüft werden, welche der neuen Instrumente als Maßnahmen im Sinne des § 16 Abs. 2 SGB III einzuordnen sind und damit Auswirkungen auf den Arbeitslosenstatus haben.

Die Leistungen aus dem Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III sind in der Regel Einmal- oder Dauerleistungen ohne zeitliche Inanspruchnahme der Leistungsempfänger (wie z.B. die Übernahme von Bewerbungs- und Mobilitätskosten); sie werden deshalb nicht als Maßnahmen im Sinne des § 16 Abs. 2 SGB III bewertet und haben damit keinen unmittelbaren Einfluss auf den Arbeitslosenstatus.

In den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III wurden die positiven Elemente insbesondere von Trainingsmaßnahmen und von der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung aufgenommen; dabei hatten die beiden Alt-Instrumente unterschiedliche Auswirkungen auf den Arbeitslosenstatus (vgl. Abschnitt 2.1.2). In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) wurde festgelegt, dass für die Förderung nach § 46 SGB III eine einheitliche und ungeteilte Behandlung vorzunehmen ist. Die Teilnahme an allen Maßnahmen nach § 46 SGB III ist stets als Anwendungsfall des § 16 Abs. 2 SGB III anzusehen, was die Arbeitslosigkeit während der Maßnahme beendet. Hintergrund ist die Erwartung, dass mit den Maßnahmen des § 46 SGB III qualitativ und quantitativ mehr als eine intensive vermittlerische Betreuung geleistet wird. Nach der Gesetzesbegründung soll durch Maßnahmen nach § 46 SGB III „entsprechend den Zielsetzungen der Arbeitsförderung die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Fer-

tigkeiten und Fähigkeiten gefördert und die Teilnehmer umfassend bei ihren beruflichen Eingliederungsbemühungen unterstützt werden“; dazu werden Elemente der Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung, der Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, der Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, der Heranführung an eine selbständige Tätigkeit oder der Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme miteinander flexibel und geeignet verknüpft.⁸

Die freien Leistungen nach § 16 f SGB II werden ebenfalls einheitlich als Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik im Sinne des § 16 Abs. 2 SGB III bewertet. Damit beendet die Teilnahme an einer Freien Leistung nach § 16 f SGB II den Arbeitslosenstatus.

2.2 Erhebungsmethode

Die Arbeitslosenstatistik wird aus den Geschäftsdaten der Arbeitsagenturen und der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende gewonnen. Sie ist eine Sekundärstatistik in Form einer Vollerhebung. Basis sind die Daten der Personen, die sich bei den regionalen Arbeitsagenturen und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende gemeldet haben.

Die gesetzlichen Bestimmungen zur Arbeitslosmeldung sind im § 122 SGB III geregelt; im Einzelnen:

- > § 122 Abs. 1 SGB III: Der Arbeitslose hat sich persönlich bei der Arbeitsagentur zu melden.
- > § 122 Abs. 2 SGB III: Die Wirkung der Meldung erlischt (1) bei einer mehr als sechswöchigen Unterbrechung der Arbeitslosigkeit, (2) mit der Aufnahme der Beschäftigung, selbständigen Tätigkeit oder Tätigkeit als mithelfender Familienangehöriger, wenn der Arbeitslose diese der Agentur für Arbeit nicht unverzüglich mitgeteilt hat.

Im Gesetz ist auch festgelegt, unter welchen Bedingungen die Agenturen die Vermittlungsbemühungen und damit die Wirkung der Arbeitslosmeldung beenden können. So bestimmt der § 38 SGB III, dass die Agentur für Arbeit die Vermittlung für Nichtleistungsbezieher einstellen kann, wenn der Arbeitsuchende seine Pflichten (etwa vermittlungsrelevante Auskünfte zu geben, Unterlagen vorzulegen oder die in der Eingliederungsvereinbarung festgeschriebenen Pflichten einzuhalten) nicht erfüllt, ohne dafür einen wichtigen Grund zu haben. Die Arbeitslosmeldung erlischt dann, die Arbeitsvermittlung kann vom Arbeitsuchenden erst nach Ablauf von 12 Wochen erneut in Anspruch genommen werden (Vermittlungssperre). Eine ähnliche Regelung gibt es auch für Leistungsbezieher. Wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld nach § 147 SGB III wegen Sperrzeiten mit einer Dauer von insgesamt mindestens 21 Wochen erlischt, wird die Wirkung der Arbeitslosmeldung für drei Monate ausgesetzt.

⁸ Beispiele für Maßelemente des § 46 SGB III sind u.a.: Eignungsfeststellung und Kenntnisvermittlung, Bewerbercenter, Bewerbungsmodule wie z.B. Bewerbungstraining und Orientierung und Aktivierung, Intensivbetreuung mit Anwesenheitspflicht, Starthilfe für potenzielle Gründer.

Mit der Einführung des Sozialgesetzbuches II haben sich die Grundlagen der Arbeitsmarktstatistik in Deutschland verändert. Bis Ende 2004 basierten die Statistiken allein auf den Geschäftsdaten der Agenturen für Arbeit. Nach der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind die Agenturen nur noch für einen Teil der Arbeitslosen zuständig. Als Träger der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II traten mit den Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommunen und den zugelassenen kommunalen Trägern (zKT) weitere Akteure auf den Arbeitsmarkt. Zur Sicherung der Vergleichbarkeit und Qualität der Statistik wurde die Bundesagentur für Arbeit gem. § 53 i.V.m. § 51 b SGB II beauftragt, die bisherige Arbeitsmarktstatistik unter Einbeziehung der Grundsicherung für Arbeitsuchende weiter zu führen. Dabei wurde die Definition der Arbeitslosigkeit aus dem SGB III beibehalten. Mit den zugelassenen kommunalen Trägern wurden Datenlieferungen und Datenstandards vereinbart, um deren Daten in die Datenstruktur der BA Statistik einbinden zu können.

Die statistischen Daten zur Arbeitslosigkeit speisen sich seit Januar 2005 aus dem IT-Fachverfahren der Bundesagentur für Arbeit, aus Datenlieferungen zugelassener kommunaler Träger und – sofern keine verwertbaren bzw. plausiblen Daten geliefert wurden – aus ergänzenden Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit. Die Datengrundlagen im Einzelnen: (1) Das operative Fachverfahren der BA: Bis Juni 2006 war in Arbeitsagenturen und Arbeitsgemeinschaften das operative Verfahren coArb (computerunterstützte Arbeitsvermittlung) Grundlage für die Erstellung der Arbeitslosenstatistiken. CoArb wurde ab Juli 2005 sukzessive und ab Juli 2006 endgültig durch VerBIS abgelöst, das neue Vermittlungs-, Beratungs- und Informations-System der BA. Dort werden alle vermittlungsrelevanten Informationen über arbeitssuchende und arbeitslose Personen im Rahmen der Geschäftsprozesse erfasst und laufend aktualisiert. (2) Der Datenstandard XSozial-BA-SGB II: Zugelassene kommunale Träger übermitteln einzelfallbezogene Daten aus ihren Geschäftsverfahren nach § 51 b SGB II an die Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Die Datenübermittlung erfolgt über eine XML-Schnittstelle nach dem Datenaustauschstandard XSozial-BA-SGB II, der zwischen BA und kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt ist. (3) Zusammenführung der Daten: Die Daten werden bei der Statistik der BA in Nürnberg in zentralen statistischen IT-Verfahren aufbereitet. Als Basis entstehen Konten mit verlaufsorientierten Statistik-Informationen je Person, aus denen statistische Kennzahlen ermittelt werden.

Die Daten über Arbeitslose und Arbeitsuchende werden von den Vermittlungsfachkräften in den Agenturen und bei den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach den für die Aufgabenerledigung erforderlichen Qualitätsstandards gepflegt. Da der Status der Arbeitslosigkeit mit Sozialleistungen verbunden ist (Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Berücksichtigung rentenrechtlicher Zeiten), besteht die Notwendigkeit kontinuierlich zu prüfen, ob die Arbeitslosigkeitskriterien Beschäftigungslosigkeit, Verfügbarkeit und Arbeitsuche bzw. Eigenbemühungen erfüllt sind. Das wirkt der Mitführung von „Karteileichen“ und der Zählung von Personen mit missbräuchlicher Beanspruchung der Sozialsysteme entgegen. In die gleiche Richtung wirken Verfahrensabgleiche

der Daten mit den Leistungssystemen oder die Aufdeckung von Überschneidungsfällen zwischen Leistungszahlungen der Träger an die Rentenversicherung und Zeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Doppelzählungen in der Statistik werden weitestgehend durch Abgleiche von Kunden-Nummern verhindert. Mit der Einführung von VerBIS verbesserte die BA über einen automatisierten Statusassistenten die korrekte und schlüssige Führung des Arbeitslosigkeitsstatus einschließlich der Information über die zugehörige Dauer.

Die Qualität der in den Geschäftsverfahren der zugelassenen kommunalen Träger geführten Daten ist von den Trägern selbst zu kontrollieren. Diese Träger verwenden Verfahren unterschiedlicher Hersteller und liefern über die Schnittstelle XSozial-BA-SGB II Daten an die Statistik der BA. Dabei wurden inhaltliche Vorgaben, Melderegeln und technische Korrekturen der Verfahren nicht immer in der gleichen Qualität und zeitgleich umgesetzt. Nach einer Anlaufphase kam es auch bei den Daten aus den kommunalen EDV-Verfahren zu einer Konsolidierung und somit zu einer gleichmäßig interpretierbaren Datenbasis.

2.3 SGB-Arbeitsmarktstatistik und ILO-Erwerbsstatistik im Vergleich⁹

Wie in Abschnitt 2.1 beschrieben, haben die Statistik nach dem ILO-Erwerbsstatuskonzept und die Arbeitsmarktstatistik nach dem Sozialgesetzbuch (SGB-Arbeitsmarktstatistik) eine auf den ersten Blick ähnliche Beschreibung von Erwerbslosigkeit bzw. Arbeitslosigkeit. In beiden Statistiken gelten jene Personen als arbeitslos oder erwerbslos, die ohne Arbeit sind, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und Arbeit suchen. Dass trotzdem die Erwerbslosigkeit des ILO-Erwerbsstatuskonzepts niedriger ausfällt als die Arbeitslosigkeit der SGB-Arbeitsmarktstatistik folgt daraus, dass die Begriffsmerkmale unterschiedlich operationalisiert und mit verschiedenen Methoden erhoben werden; nachfolgend wird das im Einzelnen erläutert.

Unterschiedliche Erhebungsmethoden: Die Arbeitslosenzahl nach dem SGB wird aus den Geschäftsdaten der Arbeitsagenturen, der Arbeitsgemeinschaften und der zugelassenen kommunalen Träger gewonnen, während die ILO-Erwerbsstatistik auf Stichprobenbefragungen der Bevölkerung beruht. Die SGB-Arbeitsmarktstatistik ist eine Vollerhebung und umfasst alle bei den zuständigen Trägern gemeldeten Personen. Die Quelle der Erwerbslosendaten ist die Arbeitskräfteerhebung, die in Deutschland in den Mikrozensus integriert ist. In der ILO-Erwerbsstatistik sind auch Erwerbslose enthalten, die sich nicht bei den Agenturen für Arbeit arbeitslos gemeldet haben.

Altersabgrenzung: Die SGB-Arbeitsmarktstatistik zählt Personen als arbeitslos, die nicht jünger als 15 Jahre sind und das 65. Lebensjahr noch nicht abgeschlossen haben. Das ILO-

⁹ Vgl. hierzu Hartmann, Michael, Riede, Thomas, Erwerbslosigkeit nach dem Labour-Force-Konzept – Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch: Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Wirtschaft und Statistik, 4/2005; Konle-Seidl, Regina, Erfassung von Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich, Notwendige Anpassung oder unzulässige Tricks?, IAB-Kurzbericht 4/2009.

Erwerbskonzept grenzt dagegen das mögliche Alter von Erwerbslosen von 15 bis zu 74 Jahren ein.

Aktive Arbeitsuche: Nach dem ILO-Erwerbskonzept ist „aktive Arbeitsuche“ dann erfüllt, wenn innerhalb der letzten vier Wochen spezifische Schritte unternommen wurden, um eine abhängige Beschäftigung oder selbständige Tätigkeit zu finden. Als spezifische Schritte gelten u.a. Kontaktaufnahme mit einer Arbeitsagentur zum Zwecke der Arbeitsuche, direkte Bewerbungen, Nachfrage bei Freunden und Verwandten, Lesen von Stellenangeboten. Dem Befragten werden im Interview die verschiedenen Suchschritte jeweils einzeln genannt. Nach dem SGB III hat der Arbeitslose alle Möglichkeiten zur beruflichen Eingliederung zu nutzen, insbesondere Verpflichtungen aus der Eingliederungsvereinbarung wahrzunehmen, bei der Vermittlung durch Dritte mitzuwirken und die Selbstinformationseinrichtungen der Agenturen für Arbeit zu nutzen. Damit wird im ILO-Konzept das aktuelle Suchverhalten erfasst, während die SGB-Arbeitsmarktstatistik abbildet, wie viele Personen die Verpflichtung eingegangen sind, sich aktiv um Arbeit zu bemühen. Die Suchanstrengungen werden von den Arbeitsvermittlern nach individuellen Gesichtspunkten überprüft, da es weder vermittlerisch sinnvoll noch aus Personalkapazitätsgründen möglich ist, bei jedem Arbeitslosen monatlich eine Überprüfung vorzunehmen. Dabei wurde die Aktivierung der Arbeitslosen in den letzten Jahren deutlich verstärkt.

Verfügbarkeit: Im ILO-Konzept wird Verfügbarkeit unterstellt, wenn der Befragte innerhalb von zwei Wochen eine neue Tätigkeit aufnehmen kann. Als mögliche Gründe, die eine Arbeitsaufnahme innerhalb von zwei Wochen verhindern, werden in der Befragung Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit, Schule, Studium, Aus- und Fortbildung sowie persönliche oder familiäre Verpflichtungen aufgezählt. Im SGB ist die Verfügbarkeit strenger geregelt; danach muss ein Arbeitsloser den Vorschlägen der Agentur für Arbeit zeit- und ortsnah Folge leisten und bereit sein, jede zumutbare Beschäftigung aufzunehmen.

Das Ein-Stunden-Kriterium: Konzeptionell folgt die ILO einem extensiven Erwerbskonzept und zählt jeden als erwerbstätig und damit nicht als erwerbslos, der in der Woche wenigstens eine Stunde erwerbstätig war; gleichzeitig reicht schon die Suche nach einer Tätigkeit von wenigstens einer Stunde, um als erwerbslos klassifiziert zu werden. Dagegen schließt das SGB auch bei einer Beschäftigung von weniger als 15 Wochenstunden Arbeitslosigkeit nicht aus, fordert aber die Suche nach einer Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden.

Teilnahme an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Dieses Kriterium hat in der ILO-Erwerbsstatistik keine eigenständige Bedeutung. Relevant für den Erwerbslosenstatus wird die Maßnahmeteilnahme erst dann, wenn sie Einfluss auf die Arbeitslosenkriterien nimmt. Das bedeutet konkret: die Maßnahmeteilnahme beendet die Arbeitslosigkeit nur dann, wenn dadurch wenigstens eine Stunde in der Woche gearbeitet wird, die Verfügbarkeit

eingeschränkt wird (also eine Arbeitsstelle innerhalb von zwei Wochen nicht aufgenommen werden kann) oder die aktive Arbeitssuche unterbleibt.

Zusammenfassend ergibt der Vergleich der beiden Konzepte folgende grundlegende Unterschiede, die bei der Interpretation der Ergebnisse beachtet werden müssen: Die ILO-Erwerbsstatistik hat eine auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung bezogene eher ökonomische Sichtweise. Sie unterscheidet trennscharf zwischen Erwerbstätigen und Erwerbslosen und bildet umfassend die Personen ab, die aktiv Arbeit suchen und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Sie nimmt dabei auch die Suche nach geringfügigen Arbeitsplätzen mit in den Blick und erfasst auch die Personen, die sich nicht arbeitslos melden. Die ILO-Erwerbsstatistik ist für internationale Vergleiche unentbehrlich, weil die Daten nach einem international einheitlichen Konzept erhoben werden. Die SGB-Arbeitsmarktstatistik nimmt stärker eine sozialpolitische Perspektive ein. Anders als in der ILO-Erwerbsstatistik werden auch die Personen als arbeitslos erfasst, die eine nur geringfügige Beschäftigung ausüben. Zudem sind in der SGB-Arbeitsmarktstatistik auch Personen enthalten, die Arbeit wollen, aber zuletzt keine konkreten Suchschritte unternommen haben; aber auch solche Personen, die nicht wollen, aber arbeiten sollen, weil sie Sozialleistungen beziehen. Die Aktivierung von Arbeitslosen hat die Größe der letzten beiden Gruppen in den letzten Jahren verringert.

In beiden Messkonzepten werden Personen unter bestimmten Bedingungen nicht als arbeitslos gezählt, obwohl sie – im allgemeinen und nicht im aktiven Sinne – auf der Suche nach einer regulären Beschäftigung sind und in diesem Sinne noch ein „Problem am Arbeitsmarkt“ haben. Dazu gehören in beiden Konzepten z.B. Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder in Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II, die zwar beschäftigt sind und damit das erste Arbeitslosenkriterium nicht erfüllen, aber nicht die individuell erstrebte reguläre Beschäftigung ausüben. Durch die Einführung des § 16 Abs. 2 SGB III hat sich der Arbeitslosenbegriff des SGB verengt, weil nun auch Personen die selbst nach der ILO-Konvention und im leistungsrechtlichen Sinne erwerbslos bzw. arbeitslos sind, nach § 16 SGB III allein deshalb nicht als arbeitslos gezählt werden, weil sie an bestimmten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik teilnehmen. Die systematische Erweiterung des Arbeitslosenbegriffs zum Begriff der Unterbeschäftigung, der diese Problemlagen miterfasst, wird im folgenden Kapitel 3 beschrieben.

3. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

3.1 Unterschiedliche Konzepte der Unterbeschäftigung im Vergleich

In der Berichterstattung über den Arbeitsmarkt hat es sich schon lange etabliert, ergänzend zur Arbeitslosigkeit auch die weiter gefasste Unterbeschäftigung darzustellen. In der Unterbeschäftigung werden zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen auch die Personen erfasst, die nicht als arbeitslos im Sinne des SGB gelten, weil sie Teilnehmer an einer Maßnahme der Arbeitsförderung oder in einem arbeitsmarktbedingten Sonderstatus sind.¹⁰ Mit dem Konzept der Unterbeschäftigung wird zweierlei geleistet: (1) Es wird ein möglichst umfassendes Bild vom Defizit an regulärer Beschäftigung¹¹ in einer Volkswirtschaft gegeben. (2) Realwirtschaftliche (insbesondere konjunkturell) bedingte Einflüsse auf den Arbeitsmarkt können besser erkannt werden, weil der Einsatz entlastender Arbeitsmarktpolitik zwar die Arbeitslosigkeit, nicht aber die Unterbeschäftigung verändert.

Angaben zur Unterbeschäftigung werden insbesondere von der Bundesagentur für Arbeit (BA), vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) und von verschiedenen Forschungsinstituten vorgelegt. Die BA veröffentlicht Angaben zur Entlastung und Unterbeschäftigung in ihren monatlichen und jährlichen Arbeitsmarktanalysen sowie im Rahmen der Eingliederungsbilanz, um die Rahmenbedingungen für die Eingliederung auf dem regionalen Arbeitsmarkt umfassend darzustellen. Dabei wird die Unterbeschäftigung von den verschiedenen Institutionen unterschiedlich abgegrenzt; in der nachfolgenden Tabelle sind die Konzepte des IAB¹², des SVR¹³ und des Instituts für Wirtschaftsforschung in Halle (IWH)¹⁴ dargestellt. Im nachfolgenden Abschnitt 3.2 wird das Konzept der Statistik der BA erläutert.

¹⁰ Im Rahmen des Labour-Force-Konzept wird Unterbeschäftigung anders definiert; Unterbeschäftigung ist dort das partielle Fehlen von Arbeit und damit eine Untergruppe der Erwerbstätigkeit. Vgl. dazu M. Rengers, Unterbeschäftigung als Teil des Labour-Force-Konzeptes, *Wirtschaft und Statistik* 3/2006.

¹¹ Reguläre Beschäftigung ist gleichzusetzen mit Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt.

¹² Vgl. aktuell Bach, H.-U. u.a., *Arbeitsmarkt im Sog der Rezession*, IAB-Kurzbericht 6/2009, und grundlegend zur Konzeption, Bach, H.-U., Spitznagel, E., *Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Instrumente*, *MittAB* 33/2000.

¹³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 2008/09*, IVC „Abgrenzung der verdeckten Arbeitslosigkeit. Der Sachverständigenrat definiert: „Eine Person ist verdeckt arbeitslos, wenn sie aufgrund eines bestimmten arbeitsmarktpolitischen Instruments oder einer sonstigen staatlichen Leistung nicht als registriert arbeitslos gilt, obwohl sie keiner Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt mit einem entsprechendem Markteinkommen nachgeht, wobei prinzipiell ein Arbeitsangebot unterstellt wird.“

¹⁴ Brauchtzsch, Hans-Ulrich, *Arbeitsmarktbilanz Ostdeutschland, Wirtschaft im Wandel* 11/2008.

Übersicht 2: Unterbeschäftigungskonzepte im Vergleich

| Unterbeschäftigungskonzepte im Vergleich | | | |
|---|--|--|--|
| Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung | Sachverständigenrat | Institut für Wirtschaftsforschung in Halle (für Ostdeutschland) | Bundesagentur für Arbeit |
| Arbeitslosigkeit | Arbeitslosigkeit | Arbeitslosigkeit | Arbeitslosigkeit |
| + Trainingsmaßnahmen + berufliche Weiterbildung Vollzeit | + Trainingsmaßnahmen + berufliche Weiterbildung Vollzeit | + Trainingsmaßnahmen + berufliche Weiterbildung Vollzeit | (+ Maßnahmen nach § 46 SGB III)* + Trainingsmaßnahmen (einschl. Reha) + berufliche Weiterbildung (einschl. Reha) |
| + § 125 SGB III + § 126 SGB III + § 428 SGB III | + § 126 SGB III + § 428 SGB III + Altersteilzeit + Altersrente wegen Arbeitslosigkeit | + freie Förderung + § 125 SGB III + § 126 SGB III + § 428 SGB III + Altersteilzeit | + § 126 SGB III + § 428 SGB III + Altersteilzeit |
| | + ABM, SAM, BSI + AGH + Kurzarbeit in Vollzeit | + ABM, SAM, BSI + AGH + Kurzarbeit in Vollzeit | + ABM, SAM, BSI + AGH + Kurzarbeit in Vollzeit + Beschäftigungszuschuss + geförderte Selbständigkeit |
| + Stille Reserve i.e.S. | | | |
| = Unterbeschäftigung | = Offen und verdeckt Arbeitslose | = Unterbeschäftigung | = Unterbeschäftigung |

*ab 01/2009; deshalb in anderen Konzepten noch nicht enthalten.

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Das weiteste Konzept hat das IAB entwickelt. Die Unterbeschäftigung in den aktuellen Berechnungen des IAB setzt sich zusammen aus registrierter Arbeitslosigkeit, Stiller Reserve in Maßnahmen und Stiller Reserve im engeren Sinne; in früheren Veröffentlichungen wurden auch Beschäftigte auf dem 2. Arbeitsmarkt und Kurzarbeiter (im Vollzeitäquivalent) berücksichtigt. Das IAB-Konzept unterscheidet sich von den anderen Konzepten insbesondere durch die Berücksichtigung der Stillen Reserve im engeren Sinne. Während die Stille Reserve in Maßnahmen und die Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt (sowie Kurzarbeit) mit Statistiken der Bundesagentur für Arbeit quantifiziert werden können, handelt es sich bei der Stillen Reserve im engeren Sinne um eine ökonometrische Schätzung.¹⁵ Zur Stillen Reserve im engeren Sinne gehören insbesondere folgende Personengruppen: (1) Arbeitskräfte, die beschäftigungslos, verfügbar und auf Arbeitsuche sind, ohne als Arbeitslose gemeldet zu sein; (2) Personen, die die Arbeitsuche entmutigt aufgegeben haben, aber bei guter Arbeitsmarktlage Arbeitsplätze nachfragen würden; (3) Personen, die aus Arbeitsmarktgründen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind; (4) Personen in Warteschleifen des Bildungs- und Ausbildungssystems.

Die Stille Reserve vervollständigt die Arbeitsmarktbilanz, ihre Berücksichtigung begründet das IAB in dreierlei Hinsicht:¹⁶

- (1) analytisch: Mit dem Konto Stille Reserve lassen sich Veränderungen am Arbeitsmarkt beschreiben, die ohne dieses Konto nur durch sprunghafte Änderung der Erwerbsneigung erklärbar wären. Der Auf- und Abbau einer Stillen Reserve macht das konjunkturelle Auf und Ab am Arbeitsmarkt transparenter.

¹⁵ Vgl. hierzu Fuchs, Johann, Erwerbepersonenpotenzial und Stille Reserve – Konzeption und Berechnungsweise, in Kleinhenz, G., IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 250, Nürnberg 2002.

¹⁶ Siehe hierzu auch Brinkmann, Ch., Klauder, W., Reyher, L., Thon, M., Methodische und inhaltliche Aspekte der Stillen Reserve, in MittAB, 20/1987.

- (2) arbeitsmarktpolitisch: Eine Politik zum Abbau der Arbeitslosigkeit erfordert auch die Berücksichtigung der Stillen Reserve, die bei besserer Arbeitsmarktlage ihren Status Stille Reserve verlässt und aktiv am offiziellen Arbeitsmarkt in Erscheinung tritt.
- (3) prognostisch: Ohne volle Quantifizierung der konjunkturell bedingten Veränderungen des Arbeitskräfteangebots können prognostische Aussagen in unbestimmter Weise verzerrt sein.

Die Berücksichtigung der gesamten Stillen Reserve ist also für die volkswirtschaftliche Analyse wichtig, weil so die Unterauslastung des Produktionsfaktors Arbeit und der damit verbundene Ausfall an Wertschöpfung umfassend abgebildet werden kann. Das engere Unterbeschäftigungskonzept der Statistik der BA ist im Vergleich dazu näher an sozialpolitischen Fragestellungen orientiert; es fokussiert stärker auf die Personen, deren Probleme am Arbeitsmarkt so groß sind, dass sie bei einer Arbeitsagentur oder einem Träger der Grundsicherung gemeldet sind und weit überwiegend für ihren Lebensunterhalt Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten. Angaben zur Stillen Reserve i.e.S. liegen außerdem nur auf Jahresbasis vor.

3.2 Konzept der Unterbeschäftigung der Statistik der BA

Zunächst wird das Unterbeschäftigungskonzept der Statistik der BA im Überblick vorgestellt. In den nachfolgenden Abschnitten wird das Konzept dann im Einzelnen erläutert und begründet.

Die Unterbeschäftigung setzt sich zusammen aus drei Personengruppen: (1) den Arbeitslosen nach § 16 SGB III, (2) Teilnehmern an bestimmten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und (3) Personen in bestimmten Sonderstatus. Teilnehmer an solchen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und Personen in solchen Sonderstatus sind zwar nicht arbeitslos, werden aber zur Unterbeschäftigung gerechnet, weil sie für Personen stehen, denen ein reguläres Beschäftigungsverhältnis fehlt. Es wird unterstellt, dass ohne die Maßnahmen bzw. ohne die Zuweisung zu dem Sonderstatus, die Arbeitslosigkeit entsprechend höher ausfallen würde; nur in diesem Sinne ist von Entlastung der Arbeitslosigkeit die Rede. Das wird in den nachfolgenden Abschnitten im Einzelnen erläutert; zuvor soll aber ein erster Überblick gegeben werden.

In der nachfolgenden Übersicht 3 sind die arbeitsmarktpolitischen Instrumente und Sonderstatus zusammengefasst, die aktuell in der Entlastungs- und Unterbeschäftigungsrechnung berücksichtigt werden.

Übersicht 3: Entlastende Arbeitsmarktpolitik

| Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Sonderstatus mit Entlastungswirkung | | |
|--|--|--|
| | Oberkategorie | Instrumente |
| 1 | Aktivierung und berufliche Eingliederung | Maßnahmen nach § 46 SGB III Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (einschl. Reha) (Restabwicklung) |
| 2 | Qualifizierung | Berufliche Weiterbildung (einschl. Reha) |
| 3 | Geförderte Selbständigkeit | Gründungszuschuss Existenzgründungszuschuss (Restabwicklung) Einstiegsgeld – Variante Selbständigkeit |
| 4 | Beschäftigung schaffende Maßnahmen | Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II |
| 5 | Kurzarbeit (Vollzeitäquivalent) | Kurzarbeit im Vollzeitäquivalent |
| 6 | Vorruhestands(ähnliche) Regelungen | Inanspruchnahme § 428 SGB III (Restabwicklung) Regelung § 53a Abs. 2 SGB II Altersteilzeit nach dem ATG |
| 7 | Arbeitsunfähigkeit | Inanspruchnahme § 126 SGB III |

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die einzelnen Kategorien umfassen in der Regel mehrere Instrumente. Die Kategorien selber und die Maßnahmen, die ihnen zugerechnet werden, müssen laufend den Änderungen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums angepasst werden. Um aussagekräftige Zeitvergleiche anstellen zu können, sind in den Kategorien Instrumente und Regelungen enthalten, die es heute nicht mehr gibt. Im Anhang findet sich unter 2 eine Zuordnungstabelle, die auch die Instrumente auflistet, die zwar nicht mehr aktuell sind, aber in der Unterbeschäftigungsrechnung der Vergangenheit berücksichtigt wurden.

In die Berichterstattung über Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung wird eine Binnendifferenzierung eingeführt, die die individuelle Situation der Personen in der Unterbeschäftigung berücksichtigt. Sie ist in der Übersicht 4 dargestellt. Die individuelle Betroffenheit in der Unterbeschäftigung reicht von Personen, die arbeitslos nach § 16 SGB III sind, bis zu Maßnahmeteilnehmer, die weit weg vom Arbeitslosenstatus nach § 16 Abs. 1 SGB III sind. Personen fern vom Arbeitslosenstatus haben ihr Beschäftigungsproblem individuell weitgehend gelöst. Sie stehen aber für Personen, die ohne diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, arbeitslos wären.

Übersicht 4: Komponenten der Unterbeschäftigung nach BA-Konzept

| Komponenten der Unterbeschäftigung | Maßnahmen bzw. Sonderstatus |
|--|---|
| Arbeitslosigkeit nach § 16 SGB III | |
| + Personen, die wegen § 16 Abs. 2 SGB III und § 53a Abs. 2 SGB II nicht arbeitslos sind | Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen, Maßnahmen nach § 46 SGB III, § 53a SGB II |
| = Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne (nach § 16 Abs. 1 SGB III) | |
| + Personen, die nahe am Arbeitslosenstatus nach § 16 Abs. 1 SGB III sind | Qualifizierung, 2. Arbeitsmarkt, Arbeitsunfähigkeit (§126 SGB III), § 428 SGB III |
| = Unterbeschäftigung im engeren Sinne | |
| + Personen in Maßnahmen mit gesamtwirtschaftlicher Entlastung, die weit weg sind vom Arbeitslosenstatus nach § 16 Abs. 1 SGB III | Geförderte Selbständigkeit, Altersteilzeit, Kurzarbeit |
| = UNTERBESCHÄFTIGUNG nach BA-Konzept* | |

* Unterbeschäftigung + Stille Reserve im engeren Sinne kann Unterbeschäftigung i.w.S. genannt werden.

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Außerdem werden folgende Auswertungen angeboten: (1) Die Berichterstattung über Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigungen wird auch nach Rechtskreisen getrennt vorgenommen. Dabei werden Kurzarbeit (im Vollzeitäquivalent) und Altersteilzeit pragmatisch dem Rechtskreis SGB III zugeordnet, weil davon ausgegangen wird, dass ohne die Förderung die Arbeitslosigkeit zunächst vor allem im Rechtskreis SGB III höher ausfallen würde. Die Zuordnung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu den Rechtskreisen ist in den Tabellen im Anhang 3b und 4b für 2008 dargestellt. (2) Außerdem werden künftig Unterbeschäftigungsquoten berechnet. Die Unterbeschäftigung wird bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen plus Teilnehmer an entlastenden Maßnahmen, die keine Erwerbstätigkeit fördern (also ohne geförderte Selbständigkeit, Kurzarbeit, Beschäftigungschaffende Maßnahmen und Altersteilzeit). Die Bezugsgröße für die Unterbeschäftigungsquote wird analog zur Bezugsgröße für die Arbeitslosenquote einmal jährlich aktualisiert, und zwar regional gegliedert bis auf die Kreisebene. Dies geschieht üblicherweise ab Monatsmonat Mai, Rückrechnungen werden nicht vorgenommen.

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit berichtet nach diesem Schema laufend aktuell über die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im abgelaufenen Berichtsmonat und stellt Zeitreihen zur Verfügung. Die Daten zur Arbeitsmarktpolitik und zu den Sonderstatus stehen monatlich mit folgenden Einschränkungen zur Verfügung:

- (1) Die statistische Aufbereitung der Daten zur Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Leistungen eines Berichtsmonats wird erst nach drei Monaten endgültig abgeschlossen, damit Nacherfassungen und Datenkorrekturen berücksichtigt werden können. Um trotzdem aktuell berichten zu können, werden die Ergebnisse des Berichtsmonats hochgerechnet. Das Hochrechnungsverfahren kann allerdings nur auf Instrumente angewendet werden, für die Daten über einen längeren Zeitraum zur Verfügung stehen;

dies gilt nicht für neue Instrumente, für die hilfsweise der nicht hochgerechnete aktuelle Wert veröffentlicht wird. Die aktuellen Ergebnisse sind für drei Monate als vorläufig anzusehen.

- (2) Für Kurzarbeit stehen Daten zwei Monate nach Ende des Quartals für die einzelnen Quartalsmonate zur Verfügung.
- (3) Daten zur geförderten Altersteilzeit gibt es mit einem Monat Wartezeit. Für den aktuellen Berichtsmonat wird der letzte verfügbare Wert fortgeschrieben.
- (4) Daten zur Arbeitsunfähigkeit nach § 126 SGB III und zur Inanspruchnahme des § 428 SGB III (Restabwicklung) stehen nur für Arbeitslosengeld-Empfänger und erst nach einer Wartezeit von zwei Monaten zur Verfügung. Auch hier wird für den aktuellen Berichtsmonat der letzte verfügbare Wert fortgeschrieben. Entsprechende Angaben für Nichtleistungsempfänger und Arbeitslosengeld II-Empfänger gibt es zurzeit nicht.

Auf Grund dieser Datenrestriktionen gibt es folgende Darstellungsformen der Entlastungs- und Unterbeschäftigungsrechnung:

- (1) Monatlich aktuell für den Berichtsmonat (ohne Wartezeit) wird eine vorläufige Entlastungs- und Unterbeschäftigungsrechnung ohne Berücksichtigung von Kurzarbeit im Vollzeitäquivalent vorgelegt.
- (2) Monatlich mit Wartezeit von vier Monaten wird eine vollständige Entlastungs- und Unterbeschäftigungsrechnung mit endgültigen Daten und einschließlich von Kurzarbeit im Vollzeitäquivalent vorgelegt.

3.2.1 Grundsätzlich: Entlastung und Wirkungsanalyse

Ein häufig anzutreffendes Missverständnis soll gleich am Anfang ausgeräumt werden: Die oben beschriebene Entlastung während der Förderung ist nicht gleichzusetzen mit den weitergehenden Wirkungszielen wie sie etwa in § 1 SGB III beschrieben werden. Danach soll die aktive Arbeitsförderung dazu beitragen, die Entstehung von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Die Wirksamkeit der einzelnen Instrumente hinsichtlich dieser Ziele wird vom IAB im Rahmen wissenschaftlicher Evaluationsforschung untersucht. Die Entlastungswirkung, wie sie hier beschrieben wird, ist dagegen nur ein zeitlich befristeter Effekt von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, der für die Unterbeschäftigungsrechnung relevant ist. Die Frage, ob diese Instrumente auch nachhaltig die Arbeitslosigkeit individuell beenden und gesamtwirtschaftlich reduzieren, kann nur durch Ermittlung von Eingliederungsquoten (nach Ende der Förderung; vgl. hierzu die Eingliederungsbilanzen) und durch die wissenschaftliche Wirkungsanalyse beantwortet werden (Brutto- und Netto-Eingliederungsquoten).

Maßgebend für die Zuordnung zur Unterbeschäftigung ist die gesamtwirtschaftlich entlastende Wirkung während der Förderung oder der Verweilzeit in einem Sonderstatus. Die Zuordnung basiert auf Plausibilitätsüberlegungen. Die Quantifizierung der Entlastung erfolgt durch die Teilnehmerzahl (ggf. im Vollzeitäquivalent); die Berechnungen von indirekten Effekten,

die die Entlastungswirkung erhöhen (etwa über Multiplikatoreffekte) oder mindern können (etwa über Mitnahme- und Substitutionseffekte), werden nicht vorgenommen, auch deshalb weil die Methoden dafür nicht gesichert oder umstritten sind.¹⁷ Die Entlastungs- und Unterbeschäftigungsrechnung ist als pragmatische Näherungslösung zu verstehen, die für eine aktuelle und regelmäßige Berichterstattung handhabbar bleiben muss. Zwei Wirkungskanäle werden unterschieden: (1) Arbeitslosigkeit wird reduziert, weil die Förderung des effektive Arbeitskräfteangebot verringert: dies gilt für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, Qualifizierungsmaßnahmen und vorruhestandsähnliche Regelungen. (2) Arbeitslosigkeit wird reduziert, weil zusätzliche Beschäftigung geschaffen bzw. Beschäftigung stabilisiert wird: das gilt für Beschäftigungsschaffende Maßnahmen, den Beschäftigungszuschuss, die Kurzarbeit und Förderung der Selbständigkeit. Dabei stehen die Personen in diesen entlastenden Maßnahmen in unterschiedlicher Nähe zum Arbeitslosenstatus nach § 16 Abs. 1 SGB III.

3.2.2 Entlastungseffekte durch arbeitsmarktpolitische Instrumente

Für die arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist das Zusammenspiel der individuellen Situation und der gesamtwirtschaftlichen Wirkung in der nachfolgenden Übersicht 5 dargestellt.

Übersicht 5: Arbeitsmarktpolitik (1) – individuelle Situation und gesamtwirtschaftliche Wirkung

| | Maßnahmetyp | Individuelle Situation | | | Gesamtwirtschaftliche Wirkung: Entlastung Arbeitslosigkeit durch |
|---|--|------------------------|---------------------------|----------------------------------|--|
| | | ohne Beschäftigung | Verfügbar | Aktive Suche/ Eigenbemühungen | |
| 1 | Aktivierung und berufliche Eingliederung | Ja | i.d.R. . Ja ¹⁾ | i.d.R. Ja | Angebotsverkürzung |
| 2 | Qualifizierung | Ja | eingeschränkt | eingeschränkt | Angebotsverkürzung |
| 3 | 2. Arbeitsmarkt | Nein | Nein | Ja | zusätzliche Beschäftigung |
| 4 | Kurzarbeit | Nein | Nein | Nein | Stabilisierung von Beschäftigung (Vollzeit-Äquivalent) |
| 5 | Förderung der Selbständigkeit | Nein | Nein | Nein | zusätzliche Erwerbstätigkeit |

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

1) Während der Teilnahme an Maßnahmen nach § 46 SGB III können u.a. auch Qualifizierungselemente von bis zu 8 Wochen durchgeführt werden; die Erreichung des Qualifizierungsziels hat einen eigenständigen Wert für die zukünftige Beschäftigungsfähigkeit und die Teilnehmer stehen zeitweilig für eine Arbeitsaufnahme nicht uneingeschränkt zur Verfügung.

Die Maßnahmen (1) und (2) entlasten die Arbeitslosigkeit durch Verringerung des effektiven Arbeitskräfteangebots. Die Teilnehmer an diesen Maßnahmen werden während der Förderung dem Arbeitsmarkt sozusagen „entzogen“ und in dieser Zeit zur Stillen Reserve (potenzielles Angebot) gerechnet. Die Maßnahmeninhalte reichen von intensiver Betreuung bzw. Aktivierung bis zu längeren Qualifizierungsmaßnahmen. Bei Weiterbildungsmaßnahmen werden im Interesse der Erreichung des Maßnahmeziels die Verfügbarkeit und die Arbeitsuche während der Förderung eingeschränkt. Neu ist die Kategorie „Aktivierung und berufliche Eingliederung“ mit dem § 46 SGB III, ihr werden in der Vergangenheit die Eignungsfeststel-

¹⁷ So hat das IAB früher in seiner Entlastungsrechnung über die Inanspruchnahme hinaus auch Beschäftigungsäquivalente und die Entlastung der Arbeitslosenzahl berechnet. Diese Berechnungen werden nicht mehr angestellt.

lungs- und Trainingsmaßnahmen zugeordnet. Die Kategorie „Freie Förderung“ im SGB II wird vorerst nicht in die Entlastungsrechnung aufgenommen, weil es kaum Informationen über den Inhalt der Maßnahmen gibt und derzeit auch noch kaum Fälle vorhanden sind. Es ist aber davon auszugehen, dass auch dieses Instrument entlastende Wirkung entfalten wird; die weitere Entwicklung wird beobachtet und wenn neue Erkenntnisse vorliegen die Entlastungs- und Unterbeschäftigungsrechnung ggf. geändert.¹⁸

Die Maßnahmen (3), (4) und (5) schaffen oder stabilisieren während der Förderung Beschäftigung. Beschäftigung schaffende Maßnahmen generieren zusätzliche Beschäftigung in der Wirtschaft. Ohne die Förderung gäbe es diese Beschäftigung nicht, und im gleichen Umfang wären Personen arbeitslos. Die Förderkonditionen sind darauf ausgerichtet, zusätzliche Beschäftigung zu schaffen; entweder formal (zusätzlich und im öffentlichen Interesse wie bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten) oder inhaltlich (Vorgabe von Maßnahmefeldern, die im öffentlichen Interesse sind, wie früher bei Strukturanpassungsmaßnahmen). Die geförderten Personen sind befristet beschäftigt; sie haben ihr Beschäftigungsproblem noch nicht gelöst und suchen in der Regel weiter eine reguläre Beschäftigung. Durch die Zahlung von Kurzarbeitergeld soll Arbeitslosigkeit vermieden werden. Es wird unterstellt, dass ohne die Zahlung von Kurzarbeitergeld die Betriebe Beschäftigte im Umfang der ausgefallenen Arbeitszeit zu entlassen hätten. In die Unterbeschäftigung gehen also nicht alle Kurzarbeiter, sondern nur die Rechengröße „Kurzarbeiter im Vollzeitäquivalent“ ein (Zahl der Kurzarbeiter x anteiliger Arbeitszeitausfall). Die Förderung von Selbständigen initiiert zusätzliche selbständige Erwerbstätigkeit: Ohne die Förderung der Selbständigkeit wären entweder die geförderten Selbständigen selber oder (über Verdrängungseffekte) andere Personen arbeitslos. Die Förderung hat also einen direkten Entlastungseffekt. Dass die geförderten Selbständigen ihr Beschäftigungsproblem individuell weitgehend gelöst haben dürften, zeigen Verbleibsanalysen nach Ende der Förderung.

Übersicht 6: Arbeitsmarktpolitik (2) – individuelle Situation und gesamtwirtschaftliche Wirkung

| | Maßnahmetyp | Individuelle Situation | | | Gesamtwirtschaftliche Wirkung |
|---|---|------------------------|-----------|----------------------------------|---|
| | | ohne Beschäftigung | Verfügbar | Aktive Suche/ Eigenbemühungen | |
| 1 | Berufsberatung und Förderung der Berufsausbildung | Nein/Ja | Nein | Nein | Keine Entlastung Arbeitslosigkeit weil im Vorfeld des Arbeitsmarktes |
| 2 | Förderung regulärer Beschäftigung | Nein | Nein | Nein | Keine Entlastung Arbeitslosigkeit wegen gewolltem Substitutionseffekt |

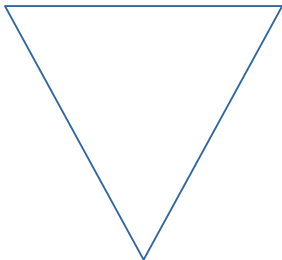
© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Daneben gibt es Teilnehmer an Maßnahmen der Arbeitsförderung, die nicht in die Unterbeschäftigung eingerechnet werden (vgl. Übersicht 6). Folgende Instrumentengruppen werden nicht berücksichtigt:

¹⁸ Die Freie Förderung nach § 10 SGB III und die Sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II werden nicht in die Entlastungs- und Unterbeschäftigungsrechnung einbezogen. Die Freie Förderung nach § 10 SGB III hatten keinen Einfluss auf den Arbeitslosenstatus (vgl. 2.1.2). Die Sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II beinhalteten überwiegend Maßnahmen, denen keine direkte Entlastung zugeschrieben wird (so betriebliche Eingliederung, berufliche Ausbildung zusätzliche Betreuung und Mobilitätshilfen; zur Begründung siehe unten).

- (1) Berufsberatung und Förderung der Berufsausbildung: Maßnahmen der beruflichen Erstqualifizierung spielen sich größtenteils im Vorfeld des Arbeitsmarktes ab; sie betreffen überwiegend Personen, die aus der Schule kommen und an der ersten Schwelle zum Arbeitsmarkt stehen. Dies gilt insbesondere für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, die Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter, Einstiegsqualifizierung und Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) wegen einer beruflichen Ausbildung.
- (2) Förderung regulärer Beschäftigung: Die finanzielle Förderung ist häufig Ausgleich für eine (vermutete) vorübergehende Minderleistung. Deshalb dürfte auf diese Weise in der Regel keine zusätzliche Beschäftigung entstehen, d.h. ohne diese Hilfen wären vermutlich Arbeitnehmer ohne Vermittlungshemmnisse eingestellt worden (Substitutionseffekt wird in Kauf genommen). Das schließt nicht aus, dass in gewissem Umfang aufgrund der Lohnkostensubvention gesamtwirtschaftlich zusätzliche Beschäftigung entstanden ist; insofern sind die Übergänge zu allgemeinen Lohnsubventionen fließend (siehe Übersicht 7). Das geförderte Beschäftigungsverhältnis ist auf Dauer angelegt. Eingliederungsanalysen zeigen, dass der weit überwiegende Teil der geförderten Arbeitnehmer sein Beschäftigungsproblem wohl gelöst hat und auch nach Ende der Förderung beschäftigt bleibt.

Übersicht 7: Entlastung durch Lohnsubventionen

| Lohnsubventionen | | abnehmender Entlastungseffekt  |
|--|-------------------------------|--|
| Allgemeine Lohnsubventionen | | |
| 2. Arbeitsmarkt: Tätigkeitsbereich eingeschränkt: zusätzlich und im öffentlichen Interesse | ABM, AGH, SAM trad | |
| Selbständige Tätigkeit: nur tragfähige Selbständigkeit | ÜG, GZ, Ich-AG, Einstiegsgeld | |
| Abhängige Tätigkeit: Einschränkung ggf. regional | SAM OfW, Einstiegsgeld | |
| Zielgruppenorientierte Lohnsubventionen | EGZ | |

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

3.2.3 Entlastungseffekte: Personen in einem Sonderstatus

Neben den Personen, die Teilnehmer in bestimmten Maßnahmen der Arbeitsförderung sind, zählen auch Personen in bestimmten Sonderstatus zur Unterbeschäftigung. Die verschiedenen Sonderstatus sind in Abschnitt 2.1.1 beschrieben. In der nachfolgenden Übersicht 8 sind die Sonderstatus aufgeführt, die in die Entlastungs- und Unterbeschäftigungsrechnung eingehen; es handelt sich um kurzfristige Arbeitsunfähigkeit und um vorruhestandsähnliche Regelungen. Bei vorruhestandsähnlichen Regelungen kann man auch von Arbeitsmarktpolitik sprechen, sie sind vergleichbar mit der Rente wegen Arbeitslosigkeit oder früheren Vorruhestandsregelungen. In die Betrachtung werden auch die Personen einbezogen, die sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befinden und von der BA gefördert werden. In der nach-

folgenden Übersicht werden für den jeweiligen Status Auswirkungen auf die Arbeitslosenkriterien des § 16 Abs. 1 SGB III und die vermuteten gesamtwirtschaftlichen Wirkungen dargestellt.

Übersicht 8: Personen in Sonderstatus – individuelle Situation und gesamtwirtschaftliche Wirkung

| | Sonderstatus | Individuelle Situation | | | Gesamtwirtschaftliche Wirkung: Entlastung Arbeitslosigkeit durch |
|------------------------------------|--|------------------------|-----------|---------------|--|
| | | ohne Beschäftigung | Verfügbar | Aktive Suche | |
| Arbeitsunfähigkeit | | | | | |
| 1 | Arbeitsunfähig erkrankt (§ 126 SGB III) | Ja | Nein | Eingeschränkt | Angebotsverkürzung |
| Regelungen zum Vorruhestand | | | | | |
| 2 | Vorruhestandsähnliche Regelungen des § 428 SGB III ggf. i.V.m. § 65 SGB II | Ja | Nein | Nein | Angebotsverkürzung |
| 3 | § 53 a SGB II | Ja | Ja | Ja | Angebotsverkürzung |
| 4 | Altersteilzeit | Ja Formal: Nein | Nein | Nein | Angebotsverkürzung |

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die Entlastungswirkung wird so begründet, dass ohne die Möglichkeit in den Sonderstatus zu wechseln, die betroffenen oder andere Personen arbeitslos wären. Sie werden absehbar wieder in den Arbeitslosenstatus wechseln (im Falle von Krankheit) oder von dem Sonderstatus in den Ruhestand übergehen. Bei einer besseren Arbeitsmarktlage wäre der Sonderstatus für ältere Arbeitnehmer (2, 3 und 4) vermutlich nicht in Anspruch genommen worden. Die Berücksichtigung von Altersteilzeit in der Unterbeschäftigung – analog etwa zu Kurzarbeit und geförderter Selbständigkeit – wird mit der gesamtwirtschaftlichen Wirkung begründet: das Arbeitsangebot wird durch Altersteilzeit reduziert und damit Beschäftigungsmöglichkeiten für jüngere Arbeitnehmer geschaffen, die ansonsten arbeitslos wären. Die Möglichkeit die Regelung des § 428 SGB III ggf. i.V.m. § 65 SGB II in Anspruch zu nehmen, ist im Dezember 2008 ausgelaufen; erfasst werden aber noch die früher bewilligten Altfälle. In der Unterbeschäftigungsrechnung werden die Sonderstatus (2), (3) und (4) in der Kategorie vorruhestands(ähnliche) Regelungen zusammengefasst.

Analog zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gibt es auch Sonderstatus, die nicht in die Entlastungs- und Unterbeschäftigungsrechnung eingehen. In diesen Fällen liegen hinter den Sonderstatus keine Arbeitsmarktprobleme. Zwei Fallgruppen können unterschieden werden: (1) Personen, die dauerhaft arbeitsunfähig sind. Hierzu gehören insbesondere Personen mit geminderter Leistungsfähigkeit im Übergang zur medizinischen Rehabilitation oder zur Erwerbsunfähigkeit, die nach § 125 SGB III Arbeitslosengeld erhalten. (2) Erwerbsfähige Hilfebedürftige, denen nach § 10 SGB II Arbeit nicht zumutbar ist, insbesondere wegen Schulbesuch, Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen. Es wird davon ausgegangen, dass die Arbeitsunfähigkeit wie auch die Einschränkung der Zumutbarkeit nicht im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktlage steht.

4. Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Die Interpretation der Ergebnisse der Arbeitslosenstatistiken muss ihre Entstehungsbedingungen, also insbesondere ihre Definitionen und ihre Erhebungsmethode, berücksichtigen. Interpretation bedeutet in einer Formulierung von Heinz Grohmann „die statistischen Ergebnisse unter Berücksichtigung der angewandten Erhebungs- und Verfahrensweisen einschließlich der benutzten operationalen Begriffe (...) in die Sprache der Theorie oder der wirtschafts- und sozialpolitischen Wertvorstellungen zu übersetzen. Interpretation verlangt auf jeden Fall auch, zu klären und ggf. deutlich zu machen, inwieweit (...) mit Beeinträchtigungen des Aussagewerts der Ergebnisse im Hinblick auf die gestellten Fragen zu rechnen ist.“¹⁹ Nachdem in Kapitel 2 die Definition und Erhebung der Arbeitslosigkeit und im Kapitel 3 die Unterbeschäftigung erläutert wurde, werden in diesem Kapitel Niveau und Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in den letzten zehn Jahren mit den in Kapitel 3 eingeführten Kategorien beschrieben. Es soll gezeigt werden, dass die Kenntnis der Entstehungsbedingungen der Arbeitslosenstatistik und ihrer Veränderung unabdingbar für eine sachgerechte Interpretation der Arbeitslosendaten ist.

4.1 Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Jahr 2008

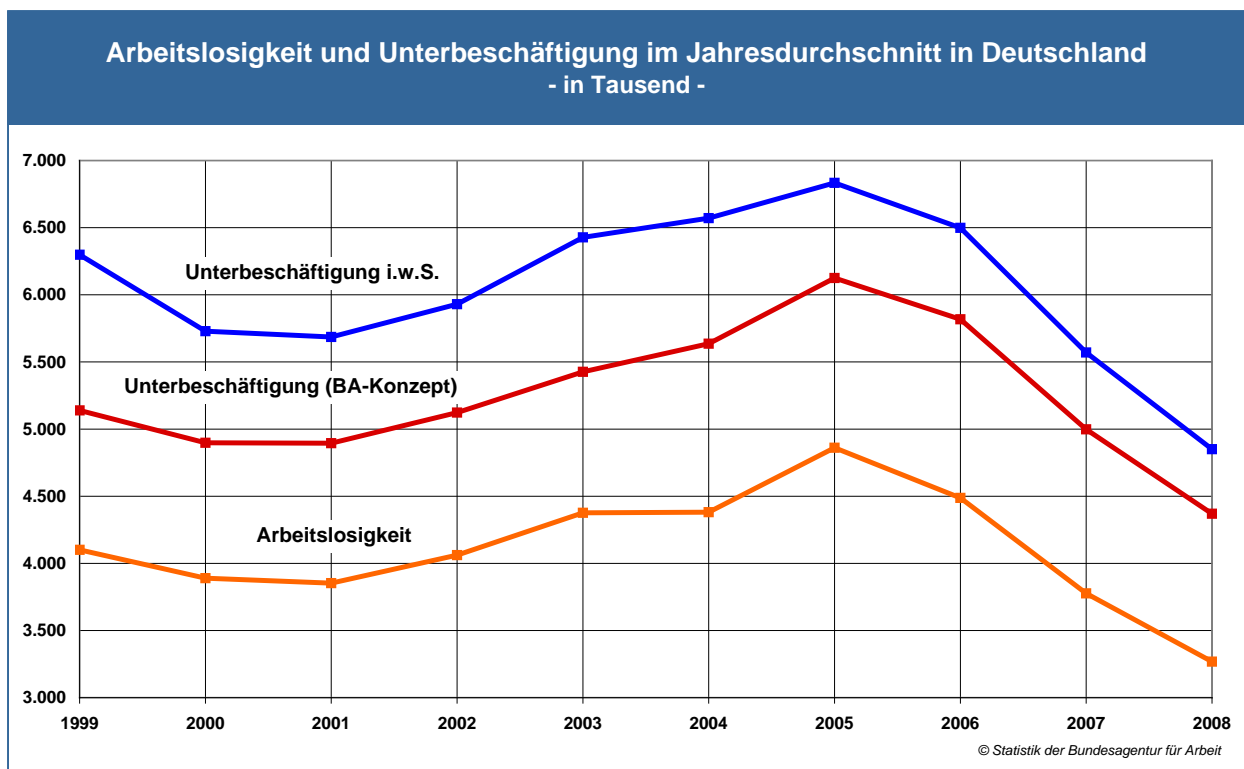
Für das Jahr 2008 zeigt sich folgendes Bild: Die Arbeitslosigkeit belief sich im Jahresdurchschnitt auf 3,27 Mio und die Unterbeschäftigung auf 4,37 Mio; zählt man noch die Stille Reserve im engeren Sinne (IAB) dazu, kommt man für 2008 auf eine Unterbeschäftigung im weiteren Sinne von 4,85 Mio. Mit Blick auf unterschiedliche Fragestellungen wird der Kreis immer weiter gezogen. Er beginnt mit dem engen Arbeitslosenbegriff des SGB III, der die Personen umfasst, die keine Arbeit haben, eine Arbeit suchen, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und nicht an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen (Arbeitslosigkeit nach § 16 SGB III). Einen umfassenderen Blick auf die arbeits- und sozialpolitischen Probleme am Arbeitsmarkt ermöglichen dann die verschiedenen Abgrenzungen der Unterbeschäftigung, die auch näher am Alltagsverständnis von Arbeitslosigkeit sind. Hier wird versucht, alle Personen in die Problembeschreibung einzubeziehen, denen ein regulärer Arbeitsplatz fehlt. Dabei steht die Unterbeschäftigung im weiteren Sinne für die maximale Zahl von Personen, die ihren Arbeitswunsch aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht realisieren können.

¹⁹ Grohmann, Heinz, Statistik als Instrument der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 220 (2000), 6, S.669-688

4.2 Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in den letzten 10 Jahren

Die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in den letzten zehn Jahren ist in Schaubild 1 und in der Texttabelle 1 dargestellt. Der Gleichlauf der Zeitreihen in Schaubild 1 spricht dafür, dass wirtschaftliche Effekte dominieren und dass Substitutionseffekte zwischen den verschiedenen Komponenten der Unterbeschäftigung in unterschiedliche Richtungen gehen und sich im engeren Rahmen halten. Das wird vor allem am letzten Konjunkturaufschwung deutlich: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind von 2005 bis 2008 um 1,59 Mio bzw. 1,76 Mio gesunken. Berücksichtigt man auch die Stille Reserve im engeren Sinne, kommt man sogar auf einen Rückgang von 1,98 Mio. Es hat also im Saldo keine Verschiebungen von Arbeitslosigkeit in Arbeitsmarktpolitik oder in die Stille Reserve gegeben; in allen drei Konten gab es deutliche absolute Rückgänge. Die Gründe für diese positiven Ergebnisse liegen in der damals guten Konjunktur, einem leicht rückläufigen Arbeitskräfteangebot und den Wirkungen der Arbeitsmarktreformen.

Schaubild 1: Zeitreihe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung



Schaut man jedoch auf einzelne Jahre und bestimmte Zeitabschnitte, zeigen sich Veränderungen der Arbeitslosigkeit und der Unterbeschäftigung, die mit konjunkturellen Einflüssen alleine nicht zu erklären sind. Es können zwei Ursachenbündel ausgemacht werden, die einen Erklärungsbeitrag leisten: Zum einen Veränderungen im statistischen Arbeitssystem und

zum anderen Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Allerdings sind die Grenzen zwischen beiden Ursachenbündeln fließend und die Zuordnung nicht immer eindeutig.

4.2.1 Änderungen im statistischen Arbeitssystem

Zunächst zum statistischen Arbeitssystem; es setzt sich zusammen aus den Definitionen und den Erhebungsmethoden der Arbeitslosenstatistik.²⁰ In der Betrachtungsperiode hat es hier vor allem zwei Änderungen gegeben, die die Arbeitslosigkeit beeinflusst haben:

- a. Zum 1. Januar 2004 wurde die Definition der Arbeitslosigkeit geändert, das wurde in Abschnitt 2.1 ausführlich beschrieben: Im Ergebnis hat das dazu geführt, dass ab diesem Zeitpunkt Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen nicht mehr als Arbeitslose erfasst wurden. Die Arbeitslosigkeit hat sich dadurch 2004 jahresdurchschnittlich um 97.000 Personen verringert, die nach alter Zählung als arbeitslos geführt worden wären. Während die Arbeitslosigkeit von 2003 auf 2004 stagniert hat, ist die Unterbeschäftigung um 209.000 gestiegen; auch deshalb weil die Förderung von Existenzgründungen um 110.000 zugenommen hat.
- b. Durch die Einführung der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1. Januar 2005 wurde die Grundgesamtheit für die Erfassung der Arbeitslosigkeit erweitert: Obwohl sich die Definition der Arbeitslosigkeit nicht verändert hat, ist durch die andere Organisationsform die Grundgesamtheit derjenigen, die als Arbeitslose erfasst werden können, größer geworden. Aus diesem Grund hat sich nach Schätzungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit die Arbeitslosenzahl nach der Einführung der Grundsicherung jahresdurchschnittlich um 380.000 erhöht (erfassungsbedingter statistischer Hartz IV-Effekt).²¹ Dass in der Grundsicherung für Arbeitsuchende mehr Personen als Arbeitslose erfasst werden als in dem getrennten System von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hatte im Wesentlichen zwei Gründe: (1) Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger wurden häufig nicht als Arbeitslose registriert, weil die Arbeitslosmeldung in einer Agentur für Arbeit unterblieb oder nicht erneuert wurde. (2) Mit der Einführung des SGB II müssen sich auch erwerbsfähige Angehörige bemühen, die Hilfebedürftigkeit zu mindern oder zu beenden. Angehörige von Arbeitslosenhilfeempfängern waren dazu nicht verpflichtet. Die Angehörigen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen werden aber nur dann als Arbeitslose geführt, wenn ihnen eine Arbeit zumutbar ist. Dies dürfte nur für einen Teil zutreffen, da in vielen Fällen Erwerbstätigkeit (ab 15 Wochenstunden), Schulbesuch oder Betreuung von Kindern dem entgegenstehen (vgl. 2.1.1). Die exakte Trennung der beiden Effekte ist nicht möglich; der zweite Effekt betrifft zudem nicht das statistische Arbeitssystem, denn er verändert die sozialrechtlichen Rahmenbedingungen und führt zu einer Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials bzw. des Arbeitskräfteangebots. In den Komponenten der Unterbeschäfti-

²⁰ Zum Begriff des statistischen Arbeitssystems vgl. Brachinger, Hans Wolfgang, Statistik zwischen Lüge und Wahrheit, in: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 1/2007.

²¹ Vgl. hierzu u.a. Arbeitsmarkt 2005, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2006, S. 63 ff.

gung zeigten sich folgende Veränderungen: Während die Arbeitslosigkeit 2005 um 480.000 zugenommen hat, ist die Unterbeschäftigung im weiteren Sinne „nur“ um 263.000 gestiegen, weil ein Teil der Stillen Reserve im engeren Sinne in offene Arbeitslosigkeit gewechselt ist.

Änderungen im statistischen Arbeitssystem zeigen sich häufig in deutlich erkennbaren Sprüngen bzw. Brüchen in der Zeitreihe. Die oben genannten Änderungen wurden in der Arbeitsmarktberichterstattung der BA ausführlich erläutert; durch Berechnungen der Umstellungseffekte wurde versucht, möglichst verzerrungsfreie Zeitreihenvergleiche zu ermöglichen.

Texttabelle 1:

| Komponenten | Veränderung gegenüber Vorjahr absolut in Tausend | | | | | | | | |
|---------------------------|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Arbeitslosigkeit | -211 | -37 | +209 | +315 | +4 | +480 | -374 | -711 | -508 |
| Entlastung | -30 | +33 | +20 | -12 | +205 | +9 | +67 | -109 | -121 |
| Unterbeschäftigung | -241 | -4 | +229 | +303 | +209 | +489 | -307 | -819 | -629 |
| Stille Reserve i.e.S. | -328 | -40 | +16 | +194 | -66 | -226 | -28 | -109 | -91 |
| Unterbeschäftigung i.w.S. | -569 | -44 | +245 | +497 | +143 | +263 | -335 | -928 | -720 |

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

4.2.2 Einfluss der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit wird darüber hinaus durch die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik beeinflusst. Hier sind einige Vorbemerkungen nötig:

(1) Zunächst: Der Einfluss der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf die Arbeitslosigkeit ist zu unterscheiden von „erfassungsbedingten Statistik-Effekten“ durch Veränderungen des statistischen Arbeitssystems. Ein Beispiele soll den Unterschied verdeutlichen: Durch die Änderung der Definition der Arbeitslosigkeit wurden Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen nicht mehr als arbeitslos gezählt. Das war eine Änderung des statistischen Arbeitssystems mit einer sprunghaften Auswirkung auf die Arbeitslosenzahl. Veränderungen im Einsatz von Trainingsmaßnahmen haben seither Auswirkungen auf die Arbeitslosenzahl. Die daraus resultierenden Veränderungen sind dann aber nicht mehr Veränderungen im statistischen Arbeitssystem, sondern den entlastenden Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik zuzuschreiben.

(2) Außerdem: Es gibt gute Gründe zu vermuten, dass der Rückgang von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung von 2005 bis 2008 auch mit den Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre zusammenhängt. Hier sind insbesondere zu nennen: die Absenkung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld und die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, neue arbeitsmarktpolitische

Instrumente, stärkere Aktivierung und professionellere Integrationsarbeit sowie der Umbau der Arbeitsverwaltung in einen modernen Dienstleister. Das hatte vermutlich nachhaltige Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit. Die Untersuchung solcher Effekte ist Aufgabe der wissenschaftlichen Evaluation (vgl. 3.2.1).

Die Auswirkungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf die Arbeitslosigkeit sind hier die kurzfristigen Entlastungseffekte durch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen, wie sie im Rahmen des Unterbeschäftigungskonzepts in Kapitel 3 beschrieben wurden. Es gilt folgende Logik: Unter sonst gleichen Bedingungen (*ceteris paribus*) führt eine Ausweitung (Verringerung) der entlastenden Arbeitsmarktpolitik zu einem Rückgang (Anstieg) der Arbeitslosigkeit bei konstanter Unterbeschäftigung. Der Rückblick auf die letzten zehn Jahre zeigt folgende Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik, die Einfluss auf die Arbeitslosenzahl hatten:

- a. Entlastung durch Arbeitsmarktpolitik insgesamt: Die Entlastung durch Arbeitsmarktpolitik kann in zwei Phasen geteilt werden: von 2000 bis 2006 hat die Entlastung überwiegend zugenommen. Das hat den Anstieg der Arbeitslosigkeit begrenzt und 2006 den Rückgang etwas verstärkt. 2007 und 2008 haben dann sowohl Entlastung als auch Arbeitslosigkeit abgenommen. Bemerkenswert waren insbesondere folgende Entwicklungen:
- b. Vorruhestandsregelungen: Bereits 1986 hat der Gesetzgeber für ältere Arbeitslose die Möglichkeit geschaffen, Arbeitslosengeld unter erleichterten Bedingungen zu beziehen und dann nicht mehr als arbeitslos zu zählen (vgl. Abschnitt 2.1). Die Inanspruchnahme dieser Regelung hat im Betrachtungszeitraum deutlich zugenommen – auch im Zusammenhang mit der Aktivierung der Arbeitslosen (siehe unten) –, was die Arbeitslosigkeit von Älteren entsprechend reduziert hat. Allerdings kann die Inanspruchnahme nur für Arbeitslosengeldempfänger im SGB III statistisch erfasst werden. Ab Mai 2003 wurde zudem für ältere Arbeitslose ohne Anspruch auf Lohnersatzleistungen eine analoge Regelung geschaffen. Diese vorruhestandsähnlichen Regelungen sind Ende 2007 ausgelaufen; dies hat die Arbeitslosigkeit im Jahresverlauf 2008 um schätzungsweise 120.000 erhöht, weil Ältere diese Regelung nicht mehr in Anspruch nehmen konnten und weiter arbeitslos gezählt wurden.
- c. Existenzgründungen: Im Betrachtungszeitraum hat die Entlastung der Arbeitslosigkeit durch die Förderung von Selbständigkeit eine große Rolle gespielt. So wurde zum 1. Januar 2003 die so genannte „Ich-AG“ eingeführt. Damit wurden Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit gefördert, die ein Arbeitseinkommen von 25.000 Euro nicht überschritten. Bezogen auf 2002 hat die Zahl der von der BA geförderten Selbstständigen von 56.000 im Bestand (nur Überbrückungsgeld) auf bis zu 322.000 in 2005 und 300.000 in 2006 zugenommen. 2007 wurde die Ich-AG mit dem Überbrückungsgeld zum Gründungszuschuss zusammengefasst. Die Entlastung durch geförderte Selbständige hat dann auf 180.000 in 2008 abgenommen.
- d. Arbeitsgelegenheiten: Im SGB II wurden die Arbeitsgelegenheiten aus der Sozialhilfe weitergeführt; sie wurden neu in die Entlastungsrechnung aufgenommen, weil seit Ja-

nur 2005 monatlich Statistiken dazu vorlagen. Arbeitsgelegenheiten gibt es in zwei Formen: in der Entgeltvariante und in der so genannten Mehraufwandsvariante. Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, die 2008 rund 92 Prozent der Arbeitsgelegenheiten ausmachten, sind gemeinnützige Beschäftigungen bei denen der erwerbsfähige Hilfebedürftige zusätzlich zu seinem Arbeitslosengeld II (einschl. Sozialversicherungsbeiträge) eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 1-2 Euro je geleisteter Arbeitsstunde erhält. Arbeitsgelegenheiten gehören zu den Beschäftigungschaffenden Maßnahmen (so genannter 2. Arbeitsmarkt). Die Förderung in Arbeitsgelegenheiten bewegt sich seit 2006 auf einem Niveau von über 300.000; 2008 waren das 86 Prozent aller Teilnehmer in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen. Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen wurden mittlerweile abgeschafft, Arbeitbeschaffungsmaßnahmen können seit Januar 2009 nur noch im Rechtskreis SGB III eingesetzt werden.

Die oben beschriebenen Arbeitsmarktreformen standen auch unter dem Motto der „Aktivierung von Arbeitslosen“. Seit 2003 wurde das Fördern und Fordern der Arbeitslosen deutlich forciert. Die ehemaligen Arbeitsämter und heute die Agenturen für Arbeit stellen höhere Anforderungen an Mitwirkung und Eigeninitiative der Arbeitslosen; insbesondere überprüfen sie die Arbeitsbereitschaft genauer. Hier können wiederum zwei Effekte konzeptionell unterschieden werden: reale Effekte und erfassungsbedingte „statistische“ Effekte. Real ist der Effekt dann, wenn durch die Aktivierung die Arbeitslosigkeit gesamtwirtschaftlich reduziert wird, weil Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit früher beenden. Erfassungsbedingt ist der Effekt, wenn die Arbeitslosigkeit dadurch reduziert wird, dass die Bewerberbestände aktueller geführt werden und Personen ohne oder mit geringerer Zeitverzögerung aus der Arbeitslosigkeit abgemeldet werden. Der zweite Effekt kann dem statistischen Arbeitssystem zugeschrieben werden, weil die Registrierung konsequenter gehandhabt wird. Allerdings sind die Grenzen fließend und differenzierte Quantifizierungen kaum möglich. Nach einer Schätzung des IAB reduzierten die Aktivierung der Arbeitslosen und die Aktualisierung der Bewerberbestände den jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand z.B. im Jahr 2003 in einer Größenordnung von 120.000 Personen; zum Teil hat das dann die Stille Reserve im engeren Sinn erhöht.²² Allerdings können Veränderungen in dieser Größenordnung nicht jährlich realisiert werden, denn das erhöhte Aktivitätsniveau muss kontinuierlich aufrechterhalten werden; weitere Bestandsveränderungen treten nur dann ein, wenn das Aktivitätsniveau weiter erhöht wird. Aktivierungs- und Registrierungseffekte haben dann nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wieder eine nennenswerte Rolle gespielt. Zunächst hat es – aus den oben beschriebenen Gründen – einen sprunghaften Anstieg der Arbeitslosenzahl gegeben. Der dann folgende Rückgang der Arbeitslosenzahlen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Rechtskreis SGB II) kann – neben den oben genannten Gründen – auch darauf zurückgeführt werden, dass die Arbeitslosen nach und nach intensiver betreut wurden (realer Effekt) und dass der Arbeitslosenstatus systematischer überprüft wurde (erfassungsbeding-

²² Vgl. Bach, H.-U., u.a., Der Arbeitsmarkt 2004 und 2005, IAB-Kurzbericht 5/2004.

ter Effekt), nachdem sich die Arbeitsprozesse in den neuen Organisationseinheiten stabilisiert und zunehmend an Routine gewonnen haben.

4.3 Ausblick auf das Jahr 2009

Im Jahr 2009 stehen Änderungen an, die im Übergangsfeld von statistischem Arbeitssystem und Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu verorten sind und bei der Interpretation der Arbeitslosendaten zu berücksichtigen sind. Die differenzierte Berichterstattung über Arbeitslosigkeit, Einsatz von entlastender Arbeitsmarktpolitik und Unterbeschäftigung durch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit wird es ermöglichen, die Auswirkungen dieser Änderungen auf die Arbeitslosenzahl zu erkennen. Damit werden sinnvolle und aussagekräftige Zeitreihenvergleiche möglich gemacht, die für eine Beurteilung der aktuellen Arbeitsmarktlage erforderlich sind.

Für 2009 sind folgende Effekte zu erwarten:

- (1) Zum 1. Januar 2008 ist die Regelung des § 53a Abs. 2 SGB II in Kraft getreten. Danach gelten ältere erwerbsfähige Hilfebedürftige (58 Jahre und älter), die mindestens ein Jahr Leistungen aus der Grundsicherung bezogen haben, nicht mehr als arbeitslos, wenn ihnen in diesem Zeitraum kein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsangebot gemacht wurde (vgl. Abschnitt 2.1.1). Auswirkungen auf die Arbeitslosenzahl gibt es seit dem Januar 2009.
- (2) Durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sind bisherige Regelungen für einige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entfallen und Maßnahmen sind unter neuen Regelungen zusammengefasst und neu ausgerichtet worden.
 - (a) Insbesondere entfallen die bisherigen Maßnahmen zur Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37 SGB III a.F. und die Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen nach § 48 SGB III a.F.²³ Ähnliche Förderkonzepte sind jetzt in neuen flexiblen Zusammenhängen im Rahmen des § 46 SGB III (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung) möglich. Diese Veränderungen haben indirekt Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit der Arbeitslosenzahlen im Zeitablauf.
 - (b) Im SGB II ist die die Freie Förderung eingeführt worden. Es können bis zu 10 Prozent der Eingliederungsmittel eingesetzt werden.

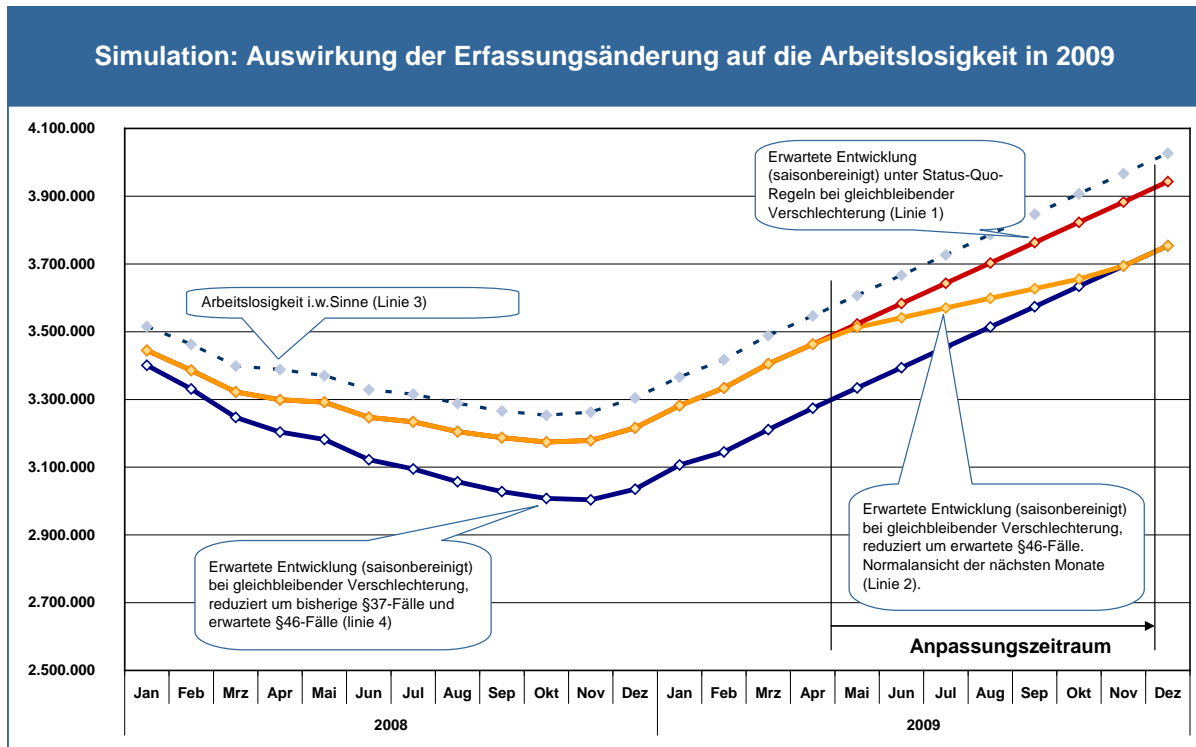
Eine quantitative Abschätzung der Auswirkungen der neuen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung auf die Arbeitslosigkeit kann mit Hilfe einer Simulationsrechnung vorgenommen werden. Die Simulation quantifiziert den Effekt, der dadurch zustande kommt, dass die Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung ausläuft und in neuer Ausgestaltung und veränderten Inhalten durch Maßnahmen des § 46 SGB III ersetzt wird. Dabei

²³ Die individuelle Förderung dieser Eintritte mit Beginn ab 1. Januar 2009 erfolgt auf Grundlage des neuen § 46 SGB III. Technikbedingt und um während der praktischen Umstellungsprozesse keine Förderlücke entstehen zu lassen, bestand im ersten Halbjahr 2009 noch die Möglichkeit in die Altmaßnahmen zuzuweisen.

wird unterstellt, dass die gleiche Zahl von Personen erreicht wird. So waren im April 2009 nach vorläufigen Angaben Dritte für etwa 190.000 Personen mit der Vermittlung beauftragt; diese Personen wurden als arbeitslos geführt. Ab Mai wird es keine Zuweisungen mehr in diese Alt-Maßnahmen, sondern nur noch Zuweisungen in Maßnahmen nach § 46 SGB III geben. Der Eintritt in eine Maßnahme nach § 46 SGB III beendet dann die Arbeitslosigkeit, weil sie als Maßnahmen im Sinne des § 16 Abs. 2 SGB III bewertet werden. Geht man nun davon aus, dass das Fördervolumen in etwa gleich bleibt und der Bestand innerhalb eines halben Jahres erneuert wird, würde nach einem halben Jahr die Arbeitslosigkeit um 190.000 Personen niedriger ausfallen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die neuen Maßnahmen nach § 46 SGB III inhaltlich anders ausgerichtet sind als die Alt-Maßnahmen und der tatsächliche Umfang des tatsächlichen Einsatzes abgewartet werden muss.

Die Simulation ist in dem nachfolgenden Schaubild dargestellt. Dabei wird unterstellt, dass die saisonbereinigte registrierte Arbeitslosigkeit von Mai bis Dezember unter Status-quo-Bedingungen monatsdurchschnittlich um 60.000 steigt, das entspricht dem Durchschnitt der Monate Februar bis April (Linie 1). Durch die Umstellung des Förderinstrumentariums auf die neuen Maßnahmen nach § 46 SGB III fallen die saisonbereinigten Anstiege der registrierten Arbeitslosigkeit spürbar kleiner aus (Linie 2). Vom Maßnahmeeinsatz unberührt bleibt die Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne (Linie 3), die sich aus den Arbeitlosen und den Teilnehmern an Trainingsmaßnahmen und an Maßnahmen nach § 46 SGB III zusammensetzt. Wie sich die Arbeitslosigkeit entwickelt hätte, wenn man früher Personen, für die ein Dritter mit der Vermittlung beauftragt wurde, nicht als arbeitslos gezählt hätte, zeigt die untere Linie (Linie 4); die registrierte Arbeitslosigkeit schwenkt nach dem Anpassungszeitraum auf diese Linie ein. Außerdem werden sich auch die Zu- und Abgänge in und aus Arbeitslosigkeit verändern. Die tatsächlichen quantitativen Auswirkungen werden davon abhängen, in welchem Umfang der neue § 46 SGB III eingesetzt wird. In der monatlichen Arbeitsmarktberichterstattung wird das ausführlich erläutert werden.

Schaubild 2: Simulation: Auswirkung der Erfassungsänderung auf die Arbeitslosigkeit in 2009



Anhang

1. Gesetzesänderungen und Weisungen mit Auswirkungen auf die Messung von Arbeitslosigkeit seit 1986

- Januar 1986 58jährige und ältere Personen können Leistungen unter erleichterten Voraussetzungen gem. § 105c AFG (seit 1.1.1998: § 428 SGB III) beziehen. Sie müssen nicht bereit sein, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen oder an zumutbaren Bildungsmaßnahmen teilzunehmen. Sie gelten dann wegen fehlender Verfügbarkeit nicht mehr als Arbeitslose.
- Januar 1986 Empfänger von Arbeitslosenhilfe, die gleichzeitig Erziehungsgeld erhalten und wegen der Betreuung und Erziehung eines Kindes nicht verfügbar sein müssen, werden nicht als Arbeitslose gezählt - § 2 Abs. 2 Bundeserziehungsgeldgesetz – (bis Ende 1997).
- Januar 1988 Mit dem 8. Gesetz zur Änderung des AFG vom 14.12.1987 wurde in § 15 AFG ein Absatz 2 eingefügt, der vorschreibt, dass das Vermittlungsgesuch eines Arbeitssuchenden, der weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe bezieht, drei Monate bearbeitet wird. Sofern es der Arbeitssuchende nicht spätestens nach drei Monaten erneuert, erlischt die Meldung durch Fristablauf. Eine vergleichbare Regelung hat es schon vorher gegeben, jedoch musste durch Rückfrage beim Arbeitssuchenden erst festgestellt werden, ob sich das Bewerberangebot erledigt hat.
- März 1989 Vom Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit wurde beschlossen:
1. Arbeitslose, deren Leistungsanspruch gemäß § 119 Abs. 3 AFG (jetzt: § 147 SGB III) erloschen ist, sind auch dann für die Dauer von drei Monaten nicht als Arbeitslose zu zählen, wenn sie ihr Bewerberangebot aufrechterhalten. Das gilt analog auch für Nichtleistungsempfänger.
 2. Arbeitserlaubnispflichtige Ehegatten und Kinder ausländischer Arbeitnehmer sowie Asylbewerber, die eine erstmalige Beschäftigung im Bundesgebiet anstreben, werden nicht als Arbeitslose ausgewiesen, da sie weder über eine Arbeitserlaubnis verfügen noch einen Rechtsanspruch auf deren Erteilung haben.
- Oktober 1990 Aufgrund des Einigungsvertrages in Verbindung mit Artikel 1 des Einigungsvertragsgesetzes gelten Empfänger von Altersübergangsgeld nach § 249 e und f AFG (später § 429 SGB III) wegen fehlender Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung nicht als Arbeitslose.
- August 1992 Auf Weisung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung im Rahmen von § 6 Abs. 3 S. 4 AFG werden Asylbewerber sowie deren Ehegatten und Kinder erst dann als Arbeitslose erfasst, wenn sie Leistungsbezieher sind.

- Mitte 1994 Empfänger von Arbeitslosenhilfe, die mit Zustimmung des Arbeitsamtes gemeinnützige und zusätzliche Arbeit im Sinne des § 16 Abs. 3 BSHG verrichten, sind während der Arbeit nicht als Arbeitslose zu zählen (Runderlass v. 21.9.1994).
- Januar 1998 Mit dem § 122 Abs. 2 Nr. 3 SGB III wurde festgelegt, dass Empfänger von Lohnersatzleistungen die Arbeitslosmeldung nach Ablauf von drei Monaten zu erneuern haben. Diese Regelung wurde zum 1. August 1999 wieder gestrichen.
- Januar 1998 Im § 118 Abs. 2 SGB III wurde bestimmt, dass nicht mehr eine Beschäftigung von weniger als 18 Wochenstunden, sondern von weniger als 15 Wochenstunden Arbeitslosigkeit nicht ausschließt.
- Januar 2003 Nach dem § 32 Abs. 4 Einkommensteuergesetz genügt eine Meldung bei der Agentur für Arbeit als Arbeitsuchender, um einen Anspruch auf Kindergeld geltend machen zu können. Eine Arbeitslosmeldung ist – anders als früher – nicht mehr erforderlich.
- Mai 2003 Mit dem § 252 Abs. 8 SGB VI wurde ab Mai 2003 geregelt, dass Anrechnungszeiten für die Rente Versicherten auch dann anerkannt werden, wenn sie nach Vollendung des 58. Lebensjahres den Vermittlungsbemühungen der Agenturen für Arbeit nicht mehr voll zur Verfügung stehen und deshalb nicht als arbeitslos gezählt werden. Damit wurde auch für ältere Arbeitslose ohne Anspruch auf Lohnersatzleistungen eine analoge Regelung zum § 428 SGB III geschaffen.
- Januar 2004 Im § 16 Abs. 2 SGB III wurde ausdrücklich festgestellt, dass Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht als arbeitslos gelten. Damit werden anders als bisher auch Teilnehmer an Trainings- und Eingliederungsmaßnahmen nicht mehr als arbeitslos gezählt.
- Januar 2005 Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Der Begriff der Arbeitslosigkeit wurde dadurch nicht geändert; es werden aber in der Grundsicherung für Arbeitsuchende insbesondere aus zwei Gründen mehr Personen als Arbeitslose erfasst als in dem getrennten System von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: (1) Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger wurden häufig nicht als Arbeitslose erfasst, weil die Arbeitslosmeldung in einer Agentur für Arbeit unterblieben oder nicht erneuert wurde. (2) Mit der Einführung des SGB II müssen sich auch erwerbsfähige Angehörige bemühen, die Hilfebedürftigkeit zu mindern oder zu beenden. Angehörige von Arbeitslosenhilfeempfängern waren dazu nicht verpflichtet. Die Angehörigen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen werden aber nur dann als Arbeitslose geführt, wenn ihnen eine Arbeit zumutbar ist. Dies dürfte nur für einen Teil zutreffen, da in vielen Fällen Erwerbstätigkeit (mindestens 15 Wochenstunden), Schulbesuch oder Betreuung von Kindern dem entgegenstehen.

Mit der Einführung des SGB II ändern sich wichtige Grundlagen der Arbeitsmarktstatistik in Deutschland. Bis Ende 2004 basierten die Statistiken allein auf den Geschäftsdaten der Agenturen für Arbeit. Nach der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind die Agenturen nur noch für einen Teil der Arbeitslosen zuständig. Als Träger der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II treten mit den Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommunen und den zugelassenen kommunalen Trägern weitere Akteure auf den Arbeitsmarkt. Zur Sicherung der Vergleichbarkeit und Qualität der Statistik wurde die Bundesagentur für Arbeit im SGB II beauftragt, die bisherige Arbeitsmarktstatistik unter Einbeziehung der Grundsicherung für Arbeitsuchende weiterzuführen.

- Januar 2005 Im § 119 Abs. 2 SGB III wurde bestimmt, dass nicht mehr eine selbständige Tätigkeit oder Tätigkeit als mithelfender Familienangehöriger von weniger als 18 Wochenstunden, sondern von weniger als 15 Wochenstunden Arbeitslosigkeit nicht ausschließt.
- Januar 2008 Die vorruhestandsähnlichen Regelungen des § 428 SGB III (Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen für Arbeitnehmer, die das 58. Lebensjahr vollendet haben), des § 65 Abs. 4 SGB II (analoge Anwendung des § 428 SGB III für erwerbsfähige Hilfebedürftige in der Grundsicherung für Arbeitsuchende) und des § 252 Abs. 8 SGB VI (Anrechnungszeiten für arbeitslose Versicherte nach Vollendung des 58. Lebensjahres) gelten nur noch, wenn der Anspruch vor dem 1. Januar 2008 entstanden ist und der Arbeitslose vor diesem Tag das 58. Lebensjahre vollendet hat. Auf die Arbeitslosigkeit hat dies – unter sonst gleichen Umständen - einen erhöhenden Effekt.
- Januar 2008/
Januar 2009 Einführung des § 53a SGB II, wonach erwerbsfähige Hilfebedürftige, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres mindestens für die Dauer von zwölf Monaten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden ist, nach Ablauf dieses Zeitraums nicht als arbeitslos gelten. Quantitative Auswirkungen sind erst ab 2009 zu erwarten. Einführung § 3 Abs. 2a SGB II, wonach Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, unverzüglich in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind.
- Januar 2009 Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sind ab 1. Januar 2009 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III eingeführt worden. In dieses Instrument sind die positiven Elemente der bisherigen Instrumente Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III a.F.), Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III a.F.), Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III a.F.), Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (§ 48 SGB III a.F.) und Aktivierungshilfen (§ 241 Abs. 3a SGB III a.F.) eingeflossen. In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozia-

les (BMAS) ist für die Förderung nach § 46 eine einheitliche und ungeteilte Behandlung vorzunehmen. Die Teilnahme an allen Maßnahmen nach § 46 SGB III ist stets als Anwendungsfall des § 16 Absatz 2 SGB III anzusehen und die Arbeitslosigkeit während der Maßnahme zu beenden. Bisher waren Personen, die in die Betreuung Dritter (nach § 37 SGB III a.F.) übergeben wurden, weiterhin arbeitslos.

2. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Sonderstatus mit Entlastungswirkung seit Anfang der 1990er Jahre

| Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Sonderstatus mit Entlastungswirkung | | |
|---|--|--|
| | Oberkategorie | Instrumente |
| 1 | Aktivierung und berufliche Eingliederung | Maßnahmen nach § 46 SGB III Eignungsfeststellungs- u. Trainingsmaßnahmen (nicht mehr in Kraft) Eignungsfeststellungs- u. Trainingsmaßnahmen Reha (nicht mehr in Kraft) Personal Service Agenturen nach § 37c SGB III (nicht mehr in Kraft) |
| 2 | Qualifizierung | Berufliche Weiterbildung Berufliche Weiterbildung behinderter Menschen Deutschsprachlehrgänge (nicht mehr in Kraft) Sonderprogramm „Jump+“ in Qualifizierung (nicht mehr in Kraft) |
| 3 | Geförderte Selbständigkeit | Gründungszuschuss Existenzgründungszuschuss (nicht mehr in Kraft) Einstiegs geld – Variante Selbständigkeit Überbrückungsgeld (nicht mehr in Kraft) |
| 4 | Beschäftigung schaffende Maßnahmen | Arbeitsgelegenheiten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen (nicht mehr in Kraft) Beschäftigungszuschuss Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (nicht mehr in Kraft) Arbeitsgelegenheiten der Alhi-Initiative (nicht mehr in Kraft) Sofortprogramm Arbeit für Langzeitarbeitslose (AfL) (nicht mehr in Kraft) Sonderprogramm „Jump+“ in Beschäftigung (nicht mehr in Kraft) |
| 5 | Kurzarbeit(Vollzeitäquivalent) | Kurzarbeit im Vollzeitäquivalent |
| 6 | Vorruhestands(ähnliche) Regelungen | Inanspruchnahme § 428 SGB III (nicht mehr in Kraft) Inanspruchnahme § 53a SGB II Altersteilzeit nach dem ATG Vorruhestandsgeld (nicht mehr in Kraft) Altersübergangsgeld (nicht mehr in Kraft) |
| 7 | Arbeitsunfähigkeit | Inanspruchnahme § 126 SGB III |

3. Tabelle: Arbeitslosigkeit, entlastende Arbeitsmarktpolitik und Unterbeschäftigung

3a: Monatswerte

Tabelle 3a: Arbeitslosigkeit, entlastende Arbeitsmarktpolitik und Unterbeschäftigung

Deutschland

April 2009

| Merkmal | Bestandsdaten | | | Veränderung gegenüber Vorjahresmonat | | | |
|--|------------------|------------------|------------------|--------------------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| | vorläufig | | endgültig | April | | Dezember | |
| | April 2009 | März 2009 | Dezember 2008 | absolut | in % | absolut | in % |
| A | | | | | | | |
| Arbeitslosigkeit | 3.584.826 | 3.585.811 | 3.102.085 | +170.905 | +5,0 | -304.286 | -8,9 |
| Entlastung durch Arbeitsmarktpolitik | | | | | | | |
| Aktivierung und berufliche Eingliederung | 80.019 | 102.994 | 87.413 | -11.393 | -12,5 | +18.389 | +26,6 |
| Aktivierung und berufliche Eingliederung (§ 46) 1) 2) | 22.807 | 24.728 | - | x | x | x | x |
| Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen 3) 7) | 56.367 | 77.358 | 86.269 | -33.187 | -37,1 | +19.610 | +29,4 |
| Qualifizierung | 214.340 | 210.379 | 201.093 | +45.615 | +27,0 | +35.697 | +21,6 |
| Berufliche Weiterbildung 7) | 214.340 | 210.379 | 201.093 | +45.615 | +27,0 | +35.697 | +21,6 |
| Förderung von Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt | 353.884 | 352.967 | 393.951 | +9.653 | +2,8 | +41.363 | +11,7 |
| Arbeitsgelegenheiten | 303.339 | 298.517 | 326.803 | -880 | -0,3 | +15.777 | +5,1 |
| Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen | 20.250 | 25.124 | 43.390 | -14.548 | -41,8 | +4.315 | +11,0 |
| Beschäftigungszuschuss 1) | 30.295 | 29.326 | 23.647 | +26.037 | +611,5 | +23.102 | +4.238,9 |
| Förderung der Selbständigkeit | 144.673 | 147.950 | 155.605 | -47.373 | -24,7 | -65.403 | -29,6 |
| Gründungszuschuss | 120.751 | 120.671 | 119.029 | -4.979 | -4,0 | -4.402 | -3,6 |
| Existenzgründungszuschüsse | 12.287 | 15.090 | 22.834 | -37.268 | -75,2 | -56.401 | -71,2 |
| Einstiegsgeld - Variante: Selbständigkeit | 11.635 | 12.189 | 13.742 | -5.126 | -30,6 | -4.600 | -25,1 |
| Vorruhestands(ähnliche) Regelungen | 133.950 | 141.127 | 164.975 | -128.449 | -49,0 | -141.676 | -46,2 |
| § 53a Abs.2 SGB II | - | - | - | x | x | x | x |
| § 428 SGB III | 38.776 | 45.953 | 65.096 | -121.577 | -75,8 | -136.281 | -67,7 |
| Altersteilzeit 4) | 95.174 | 95.174 | 99.879 | -6.872 | -6,7 | -5.395 | -5,1 |
| Arbeitsunfähigkeit | | | | | | | |
| § 126 SGB III 5) | 40.973 | 40.973 | 30.119 | +14.972 | +57,6 | +3.709 | +14,0 |
| Kurzarbeit | | | | | | | |
| Kurzarbeiter (Vollzeitäquivalent) 6) | ... | ... | 98.692 | x | x | +61.767 | +167,3 |
| B | | | | | | | |
| Summe Entlastung Arbeitsmarktpolitik | x | x | 1.131.848 | x | x | -46.154 | -3,9 |
| Summe Entlastung Arbeitsmarktpolitik (ohne Kug) | 967.839 | 996.390 | 1.033.156 | -116.975 | -10,8 | -107.921 | -9,5 |
| C | | | | | | | |
| Unterbeschäftigung | x | x | 4.233.933 | x | x | -350.440 | -7,6 |
| Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) | 4.552.665 | 4.582.201 | 4.135.241 | +53.930 | +1,2 | -412.207 | -9,1 |

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Am aktuellen Rand werden die Daten aufgrund von Erfahrungswerten hochgerechnet. Endgültige Werte zur Förderung stehen erst nach einer Wartezeit von drei Monaten fest.

¹⁾ Die Hochrechnung am aktuellen Rand ist derzeit aufgrund fehlender Erfahrungswerte oder technisch nicht realisierbar, darum ist Vorjahresvergleich nur eingeschränkt möglich.

²⁾ Zum 01.01.2009 eingeführt. Statistische Daten liegen derzeit nur für zugelassene kommunale Träger vor. Ausnahme davon ist die Förderung nach § 46 SGB III bei einem Arbeitgeber, über die bereits jetzt auf Basis von Daten aus BA-Systemen berichtet wird.

³⁾ Die individuelle Förderung der Teilnehmer mit Beginn ab 01.01.2009 erfolgt auf Grundlage des zum 01.01.2009 eingeführten § 46 SGB III.

⁴⁾ Daten zur geförderten Altersteilzeit liegen mit einem Monat Wartezeit vor. Für den aktuellen Berichtsmonat wird der letzte verfügbare Wert fortgeschrieben.

⁵⁾ Daten zur Arbeitsunfähigkeit nach § 126 SGB III liegen mit einer Wartezeit von 2 Monaten vor. Für den aktuellen Berichtsmonat wird der letzte verfügbare Wert fortgeschrieben.

⁶⁾ Daten zur Kurzarbeit stehen 2 Monaten nach Ende eines Quartals für die einzelnen Quartalsmonate zur Verfügung.

⁷⁾ Daten einschließlich Rehabilitation bzw. behinderter Menschen

3b: Jahreswerte

Tabelle 3b: Arbeitslosigkeit, entlastende Arbeitsmarktpolitik und Unterbeschäftigung

Deutschland
April 2009

| Merkmal | Bestandsdaten | | | | | | | | | | davon: | |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | SGB III | SGB II |
| A. Arbeitslosigkeit | 4.100.499 | 3.889.695 | 3.852.564 | 4.061.345 | 4.376.795 | 4.381.281 | 4.860.880 | 4.487.233 | 3.776.425 | 3.267.943 | 1.010.570 | 2.257.372 |
| Entlastung durch Arbeitsmarktpolitik | - | - | - | - | 9.470 | 124.371 | 82.315 | 84.261 | 80.678 | 82.297 | 30.610 | 51.687 |
| Aktivierung und berufliche Eingliederung | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Aktivierung und berufliche Eingliederung (§ 46) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Eignungsteststellungs- und Trainingsmaßnahmen ¹⁾ | x | x | x | x | x | 96.587 | 69.722 | 78.186 | 77.066 | 80.664 | 29.698 | 50.966 |
| Personal-Service-Agenturen | - | - | - | - | 9.470 | 27.784 | 12.593 | 6.075 | 3.612 | 1.633 | 912 | 721 |
| Qualifizierung | 437.633 | 420.986 | 429.384 | 415.039 | 341.347 | 268.565 | 148.266 | 145.659 | 148.600 | 170.547 | 81.796 | 88.751 |
| Berufliche Weiterbildung ¹⁾ | 400.633 | 384.986 | 394.384 | 379.039 | 305.347 | 229.565 | 142.176 | 145.659 | 148.600 | 170.547 | 81.796 | 88.751 |
| Deutschsprachlehrgänge | 27.000 | 29.000 | 26.000 | 26.000 | 23.000 | 18.000 | 5.090 | - | - | - | - | - |
| Sonderprogramm "Jump+" in Qualifizierung | 10.000 | 7.000 | 9.000 | 10.000 | 13.000 | 21.000 | 1.000 | - | - | - | - | - |
| Förderung von Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt | 293.252 | 266.200 | 236.962 | 193.397 | 150.571 | 169.350 | 290.219 | 379.971 | 365.939 | 366.180 | 5.717 | 360.463 |
| Arbeitsgelegenheiten | - | - | - | - | - | - | 201.207 | 327.698 | 322.726 | 314.906 | - | 314.906 |
| Arbeitsgelegenheiten der Alhi-Initiative | - | - | - | - | - | 12.493 | 24.150 | - | - | - | - | - |
| Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen | 234.073 | 207.274 | 179.279 | 133.875 | 96.919 | 85.789 | 47.782 | 45.484 | 40.545 | 39.533 | 5.048 | 34.485 |
| trad. SAM | 59.180 | 58.925 | 57.683 | 59.005 | 46.597 | 31.489 | 13.115 | 6.086 | 1.955 | 670 | 669 | - |
| BSI | - | - | - | 517 | 1.607 | 1.842 | 965 | 703 | 713 | 36 | - | 36 |
| Beschäftigungszuschuss | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 11.037 | - | 11.037 |
| Sofortprogramm Arbeit für Langzeitarbeitslose (AfL) | - | - | - | - | 2.449 | 27.737 | 3.000 | - | - | - | - | - |
| Sonderprogramm "Jump+" in Beschäftigung | - | - | - | - | 3.000 | 10.000 | - | - | - | - | - | - |
| Förderung der Selbständigkeit | 43.508 | 43.318 | 45.770 | 56.031 | 113.540 | 234.299 | 322.474 | 299.543 | 237.108 | 179.560 | 163.689 | 15.872 |
| Gründungszuschuss | 43.508 | 43.318 | 45.770 | 56.031 | 73.252 | 83.555 | 82.993 | 76.17 | 92.150 | 123.076 | 123.076 | - |
| Überbrückungsgeld | - | - | - | - | 40.288 | 150.744 | 233.601 | 209.921 | 121.847 | 40.613 | 40.613 | - |
| Existenzgründungszuschüsse | - | - | - | - | - | - | 5.879 | 18.853 | 19.962 | 15.872 | - | 15.872 |
| Einstiegsgeld - Variante: Selbständigkeit | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Vorruhestands(ähnliche) Regelungen | 149.929 | 157.566 | 194.608 | 233.798 | 286.363 | 309.680 | 325.454 | 357.950 | 327.545 | 230.006 | 230.006 | - |
| § 53a Abs.2 SGB II | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| § 428 SGB III 2) | 132.484 | 124.154 | 144.285 | 172.358 | 216.689 | 230.048 | 233.195 | 255.518 | 223.195 | 129.012 | 129.012 | - |
| Altersteilzeit | 17.445 | 33.412 | 50.323 | 61.440 | 69.673 | 79.632 | 92.259 | 102.432 | 104.350 | 100.995 | 100.995 | - |
| Arbeitsunfähigkeit | 64.294 | 74.443 | 76.354 | 75.892 | 62.403 | 74.278 | 32.178 | 28.618 | 26.119 | 26.903 | 26.903 | - |
| § 126 SGB III | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Kurzarbeit | 49.896 | 46.111 | 58.993 | 87.689 | 86.078 | 74.226 | 63.197 | 34.628 | 36.043 | 45.796 | 45.796 | - |
| Kurzarbeiter (Vollzeitäquivalent) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| B Summe Entlastung Arbeitsmarktpolitik | 1.038.513 | 1.008.624 | 1.042.071 | 1.061.845 | 1.049.773 | 1.254.769 | 1.264.103 | 1.330.630 | 1.222.031 | 1.101.290 | 584.516 | 516.773 |
| C Unterbeschäftigung | 5.139.011 | 4.898.318 | 4.894.636 | 5.123.190 | 5.426.568 | 5.636.050 | 6.124.983 | 5.817.863 | 4.998.456 | 4.369.232 | 1.595.087 | 2.774.145 |

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

¹⁾ Daten einschließlich Rehabilitation bzw. behinderter Menschen; berufliche Weiterbildung bis Ende 2004 Wiedereingliederung
²⁾ hierbei handelt es sich nur um die Bezueher von Arbeitslosengeld, entsprechend sind auch in den Jahren vor 2005 die Bezueher von Arbeitslosengeld nicht berücksichtigt.

4. Tabelle: Komponenten der Unterbeschäftigung

4a: Monatswerte

Tabelle 4a: Komponenten der Unterbeschäftigung

Deutschland

April 2009

| Merkmal | Bestandsdaten | | | Veränderung gegenüber Vorjahresmonat | | | |
|---|------------------|------------------|------------------|--------------------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| | vorläufig | | endgültig | April | | Dezember | |
| | April 2009 | März 2009 | Dezember 2008 | absolut | in % | absolut | in % |
| A Arbeitslosigkeit (nach § 16 SGB III) | 3.584.826 | 3.585.811 | 3.102.085 | +170.905 | +5,0 | -304.286 | -8,9 |
| + Personen, die wegen § 16 Abs. 2 SGB III und § 53a Abs.2 SGB II nicht arbeitslos sind | 79.174 | 102.086 | 86.269 | -10.380 | -11,6 | +19.610 | +29,4 |
| dav.: Aktivierung und berufliche Eingliederung (§ 46) 1) 2) | 22.807 | 24.728 | - | x | x | x | x |
| Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen 3) 7) | 56.367 | 77.358 | 86.269 | -33.187 | -37,1 | +19.610 | +29,4 |
| § 53a Abs.2 SGB II | - | - | - | x | x | x | x |
| B = Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne | 3.664.000 | 3.687.897 | 3.188.354 | +160.525 | +4,6 | -284.676 | -8,2 |
| + Personen, die nah am Arbeitslosenstatus nach § 16 Abs. 1 SGB III sind | 648.818 | 651.180 | 691.403 | -52.350 | -7,5 | -56.733 | -7,6 |
| dav.: Berufliche Weiterbildung 7) | 214.340 | 210.379 | 201.093 | +45.615 | +27,0 | +35.697 | +21,6 |
| Arbeitsgelegenheiten | 303.339 | 298.517 | 326.803 | -880 | -0,3 | +15.777 | +5,1 |
| Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen | 20.250 | 25.124 | 43.390 | -14.548 | -41,8 | +4.315 | +11,0 |
| Beschäftigungszuschuss 1) | 30.295 | 29.326 | 23.647 | +26.037 | +611,5 | +23.102 | +4.238,9 |
| § 428 SGB III | 38.776 | 45.953 | 65.096 | -121.577 | -75,8 | -136.281 | -67,7 |
| § 126 SGB III 5) | 40.973 | 40.973 | 30.119 | +14.972 | +57,6 | +3.709 | +14,0 |
| C = Unterbeschäftigung im engeren Sinne | 4.312.818 | 4.339.077 | 3.879.757 | +108.175 | +2,6 | -341.409 | -8,1 |
| + Personen in Arbeitsmarktpolitik fern vom Arbeitslosenstatus nach § 16 Abs. 1 SGB III | 239.847 | 243.124 | 354.176 | -54.245 | -18,4 | -9.031 | -2,5 |
| Gründungszuschuss | 120.751 | 120.671 | 119.029 | -4.979 | -4,0 | -4.402 | -3,6 |
| Existenzgründungszuschüsse | 12.287 | 15.090 | 22.834 | -37.268 | -75,2 | -56.401 | -71,2 |
| Einstiegsgeld - Variante: Selbständigkeit | 11.635 | 12.189 | 13.742 | -5.126 | -30,6 | -4.600 | -25,1 |
| Altersteilzeit 4) | 95.174 | 95.174 | 99.879 | -6.872 | -6,7 | -5.395 | -5,1 |
| Kurzarbeiter (Vollzeitaquivalent) 6) | ... | ... | 98.692 | x | x | +61.767 | +167,3 |
| D = Unterbeschäftigung | x | x | 4.233.933 | x | x | -350.440 | -7,6 |
| D = Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) | 4.552.665 | 4.582.201 | 4.135.241 | +53.930 | +1,2 | -412.207 | -9,1 |

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Am aktuellen Rand werden die Daten aufgrund von Erfahrungswerten hochgerechnet. Endgültige Werte zur Förderung stehen erst nach einer Wartezeit von drei Monaten fest.

¹⁾ Die Hochrechnung am aktuellen Rand ist derzeit aufgrund fehlender Erfahrungswerte oder technisch nicht realisierbar, darum ist Vorjahresvergleich nur eingeschränkt möglich.

²⁾ Zum 01.01.2009 eingeführt. Statistische Daten liegen derzeit nur für zugelassene kommunale Träger vor. Ausnahme davon ist die Förderung nach § 46 SGB III bei einem Arbeitgeber, über die bereits jetzt auf Basis von Daten aus BA-Systemen berichtet wird.

³⁾ Die individuelle Förderung der Teilnehmer mit Beginn ab 01.01.2009 erfolgt auf Grundlage des zum 01.01.2009 eingeführten § 46 SGB III.

⁴⁾ Daten zur geförderten Altersteilzeit liegen mit einem Monat Wartezeit vor. Für den aktuellen Berichtsmonat wird der letzte verfügbare Wert fortgeschrieben.

⁵⁾ Daten zur Arbeitsunfähigkeit nach § 126 SGB III liegen mit einer Wartezeit von 2 Monaten vor. Für den aktuellen Berichtsmonat wird der letzte verfügbare Wert fortgeschrieben.

⁶⁾ Daten zur Kurzarbeit stehen 2 Monaten nach Ende eines Quartals für die einzelnen Quartalsmonate zur Verfügung.

⁷⁾ Daten einschließlich Rehabilitation bzw. behinderter Menschen

4b: Jahreswerte

Tabelle 4b: Komponenten der Unterbeschäftigung
Deutschland
April 2009

| Merkmal | Bestandsdaten | | | | | | | | | | | |
|---|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | davon | |
| | | | | | | | | | | | SGB III | SGB II |
| A. Arbeitslosigkeit nach § 16 SGB III | 4.100.499 | 3.889.695 | 3.852.564 | 4.061.345 | 4.376.795 | 4.381.281 | 4.860.880 | 4.487.233 | 3.776.425 | 3.267.943 | 1.010.570 | 2.257.372 |
| + Personen, die wegen § 16 Abs. 2 SGB III und § 53a Abs. 2 SGB II nicht arbeitslos sind | - | - | - | - | - | 96.587 | 69.722 | 78.186 | 77.066 | 80.664 | 29.698 | 50.966 |
| dav.: Aktivierung und berufliche Eingliederung (§ 46) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen 1) | x | x | x | x | x | 96.587 | 69.722 | 78.186 | 77.066 | 80.664 | 29.698 | 50.966 |
| § 53a Abs. 2 SGB II | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| = Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne | 4.100.499 | 3.889.695 | 3.852.564 | 4.061.345 | 4.376.795 | 4.477.868 | 4.930.602 | 4.565.419 | 3.853.491 | 3.348.607 | 1.040.268 | 2.308.338 |
| + Personen, die nah am Arbeitslosenstatus nach § 16 Abs. 1 SGB III sind | 927.664 | 885.783 | 886.985 | 856.686 | 780.481 | 770.024 | 716.451 | 815.841 | 767.464 | 694.275 | 244.339 | 449.935 |
| dav.: PSA | - | - | - | - | 9.470 | 27.784 | 12.593 | 6.075 | 3.612 | 1.633 | 912 | 721 |
| Berufliche Weiterbildung) | 400.633 | 384.986 | 394.384 | 379.039 | 305.347 | 229.565 | 142.176 | 145.859 | 148.600 | 170.547 | 81.796 | 88.751 |
| Arbeitsgelegenheiten | - | - | - | - | - | - | 201.207 | 327.698 | 322.726 | 314.906 | - | 314.906 |
| Arbeitsgelegenheiten der Alhi-Initiative | - | - | - | - | - | 12.493 | 24.150 | - | - | - | - | - |
| Deutschsprachlehrgänge | 27.000 | 29.000 | 26.000 | 26.000 | 23.000 | 18.000 | 5.090 | - | - | - | - | - |
| Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen | 234.073 | 207.274 | 179.279 | 133.875 | 96.919 | 85.789 | 47.782 | 45.484 | 40.545 | 39.533 | 5.048 | 34.485 |
| trad. SAM | 59.180 | 58.925 | 57.683 | 59.005 | 46.597 | 31.489 | 13.115 | 6.086 | 1.955 | 670 | 669 | - |
| BSI | - | - | - | 517 | 1.607 | 1.842 | 965 | 703 | 713 | 36 | - | 36 |
| Beschäftigungszuschuss | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 11.037 | - | 11.037 |
| Sofortprogramm Arbeit für Langzeitarbeitslose (Afl) | - | - | - | - | 2.449 | 27.737 | 3.000 | - | - | - | - | - |
| Sonderprogramm "Jump+" in Beschäftigung | - | - | - | - | 3.000 | 10.000 | - | - | - | - | - | - |
| Sonderprogramm "Jump+" in Qualifizierung | 10.000 | 7.000 | 9.000 | 10.000 | 13.000 | 21.000 | 1.000 | - | - | - | - | - |
| § 428 SGB III 2) | 132.484 | 124.154 | 144.285 | 172.358 | 216.689 | 230.048 | 233.195 | 255.518 | 223.195 | 129.012 | 129.012 | - |
| § 126 SGB III | 64.294 | 74.443 | 76.354 | 75.892 | 62.403 | 74.278 | 32.178 | 28.618 | 26.119 | 26.903 | 26.903 | - |
| = Unterbeschäftigung im engeren Sinne | 5.028.162 | 4.775.477 | 4.739.549 | 4.918.031 | 5.157.276 | 5.247.893 | 5.647.053 | 5.381.260 | 4.620.955 | 4.042.881 | 1.284.607 | 2.758.274 |
| + Personen in Arbeitsmarktpolitik fern vom Arbeitslosenstatus nach § 16 Abs. 1 SGB III | 110.849 | 122.841 | 155.086 | 205.159 | 269.292 | 388.158 | 477.930 | 436.603 | 377.501 | 326.351 | 310.479 | 15.872 |
| Gründungszuschuss | - | - | - | - | - | - | - | 7.617 | 92.150 | 123.076 | 123.076 | - |
| Überbrückungsgeld | 43.508 | 43.318 | 45.770 | 56.031 | 73.252 | 83.555 | 82.993 | 63.153 | 3.148 | - | - | - |
| Existenzgründungszuschüsse | - | - | - | - | 40.288 | 150.744 | 233.601 | 209.921 | 121.847 | 40.613 | - | - |
| Einsitzgeld - Variante: Selbständigkeit | - | - | - | - | - | - | 5.879 | 18.853 | 19.962 | 15.872 | - | 15.872 |
| Altersteilzeit | 17.445 | 33.412 | 50.323 | 61.440 | 69.673 | 79.632 | 92.259 | 102.432 | 104.350 | 100.995 | 100.995 | - |
| Kurzarbeiter (Vollzeitaquivalent) | 49.896 | 46.111 | 58.993 | 87.689 | 86.078 | 74.226 | 63.197 | 34.628 | 36.043 | 45.796 | 45.796 | - |
| = Unterbeschäftigung | 5.139.011 | 4.898.318 | 4.894.636 | 5.123.190 | 5.426.568 | 5.636.050 | 6.124.983 | 5.817.863 | 4.998.456 | 4.369.232 | 1.595.087 | 2.774.145 |
| = Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) | 5.089.115 | 4.852.207 | 4.835.642 | 5.035.502 | 5.340.490 | 5.561.824 | 6.061.786 | 5.783.235 | 4.962.413 | 4.323.436 | 1.549.291 | x |

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

1) Daten einschließlich Rehabilitation bzw. behinderter Menschen; berufliche Weiterbildung bis Ende 2004 Wiedererlingliederung
2) hierbei handelt es sich nur um die Bezieher von Arbeitslosengeld, entsprechend sind auch in den Jahren vor 2005 die Bezieher von Arbeitslosenhilfe nicht berücksichtigt.

Statistik-Infoseite

Im **Internet** finden Sie weiterführende Informationen der [Statistik der Bundesagentur für Arbeit](#).

Statistische Daten erhalten Sie unter [„Statistik nach Themen“](#).

Es werden folgende Themenbereiche angeboten:

[Arbeitsmarkt im Überblick](#)
[Arbeitslose und gemeldetes Stellenangebot](#)
[Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen](#)
[Ausbildungsstellenmarkt](#)
[Beschäftigung](#)
[Grundsicherung für Arbeitsuchende \(SGB II\)](#)
[Leistungen SGB III](#)
[Statistik nach Berufen](#)
[Statistik nach Wirtschaftszweigen](#)
[Zeitreihen](#)
[Eingliederungsbilanzen](#)
[Kreisdaten](#)
[Eingliederung behinderter Menschen](#)

Daten bis 12/2004 finden Sie unter dem Menüpunkt [„Archiv bis 2004“](#)

Es werden [Glossare](#) zu folgenden Themenbereichen angeboten:

[Arbeitsmarkt](#)
[Ausbildungsstellenmarkt](#)
[Beschäftigung](#)
[Förderstatistik/Eingliederungsbilanzen](#)
[Grundsicherung für Arbeitsuchende \(SGB II\)](#)
[Leistungen SGB III](#)

Hintergründe zur Statistik nach dem SGB II und III und zur Datenübermittlung nach § 51b SGB II finden Sie unter dem Auswahlpunkt [„Grundlagen“](#).

Für weitere Datenwünsche, Sonderauswertungen und Auskünfte:

Bundesagentur für Arbeit
Statistik Datenzentrum

Hotline: 01801 / 78 722 10 *
Fax: 01801 / 78 722 11 *
E-Mail: statistik-datenzentrum@arbeitsagentur.de
Post: Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg

*) 3,9 Cent je Minute aus dem Festnetz der Deutschen Telekom. Bei Anrufen aus Mobilfunknetzen höchstens 42 ct/min.