

Auszug aus Wirtschaft und Statistik

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2005

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigung und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme/Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Schriftleitung: Johann Hahlen
Präsident des Statistischen Bundesamtes
Verantwortlich für den Inhalt:
Brigitte Reimann,
65180 Wiesbaden

- Telefon: +49 (0) 6 11/75 20 86
- E-Mail: wirtschaft-und-statistik@destatis.de

Vertriebspartner: SFG Servicecenter Fachverlage
Part of the Elsevier Group
Postfach 43 43
72774 Reutlingen
Telefon: +49 (0) 70 71/93 53 50
Telefax: +49 (0) 70 71/93 53 35
E-Mail: destatis@s-f-g.com

Erscheinungsfolge: monatlich



Allgemeine Informationen über das Statistische Bundesamt und sein Datenangebot erhalten Sie:

- im Internet: www.destatis.de

oder bei unserem Informationsservice
65180 Wiesbaden

- Telefon: +49 (0) 6 11/75 24 05
- Telefax: +49 (0) 6 11/75 33 30
- E-Mail: info@destatis.de

Dipl.-Volkswirt Michael Hartmann (Bundesagentur für Arbeit),
Dipl.-Soziologe Thomas Riede (Statistisches Bundesamt)

Erwerbslosigkeit nach dem Labour-Force-Konzept – Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Mit der ILO-Arbeitsmarktstatistik des Statistischen Bundesamtes stehen dem Nutzer neben der gewohnten Berichterstattung der Bundesagentur für Arbeit monatlich auch international vergleichbare Angaben zur Arbeitsmarktentwicklung zur Verfügung. Die statistischen Informationen aus beiden Berichtssystemen ergänzen sich und werden zunehmend einen neuen, verbesserten Erkenntnisstand zum deutschen Arbeitsmarkt gewährleisten. Der vorliegende Beitrag beleuchtet Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Statistiken.

Vorbemerkung

Seit März 2005 stellt das Statistische Bundesamt im Rahmen seiner neuen ILO-Arbeitsmarktstatistik monatlich gleichzeitig aktuelle Ergebnisse für Erwerbstätige und Erwerbslose nach dem Labour-Force-Konzept der International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation – ILO) zur Verfügung.¹⁾ Die statistische Arbeitsmarktberichterstattung in Deutschland erfährt damit eine wesentliche Erweiterung. Ziel ist es dabei nicht, die bisher im Vordergrund der monatlichen Berichterstattung über den Arbeitsmarkt in Deutschland stehende und auf dem Sozialgesetzbuch (SGB) basierende Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu ersetzen. Die ILO-Arbeitsmarktstatistik stellt vielmehr eine substanzielle Verbesserung und Ergänzung der bisherigen Arbeitsmarktberichterstattung dar. Zum einen werden die bisher schon mit monatlicher Periodizität ver-

fügbaren Ergebnisse der Erwerbstätigenrechnung im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zukünftig mit einer um mehr als einen Monat erhöhten Aktualität angeboten.²⁾ Zum anderen werden nun auch international vergleichbare und aktuelle Ergebnisse für die Arbeitsangebotsseite monatlich bereitgestellt.³⁾

Wie in vielen anderen Staaten stehen damit der Öffentlichkeit in Deutschland zukünftig mit Blick auf das Arbeitskräfteangebot neben den statistischen Ergebnissen der nationalen SGB-Statistik der registrierten Arbeitslosen auch monatliche Ergebnisse der ILO-Statistik für Erwerbslose nach dem international akzeptierten Labour-Force-Konzept zur Verfügung. Beide Statistiken werden dabei nicht das gleiche Niveau und in manchen Monaten auch nicht die gleiche Entwicklungsrichtung von Erwerbslosigkeit und Arbeitslosigkeit aufweisen.

Vor diesem Hintergrund will der vorliegende Beitrag die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der ILO-Arbeitsmarktstatistik einerseits und der SGB-Arbeitsmarktstatistik andererseits aufzeigen. Die empirischen Analysen stützen sich auf die Ergebnisse der vom Statistischen Bundesamt in den Jahren 2003 und 2004 auf der Grundlage von § 7 Abs. 2 Bundesstatistikgesetz (BStatG) durchgeführten Piloterhebung. Mit dieser Telefonerhebung (im Folgenden ILO-Piloterhebung) wurden in erster Linie die organisatorisch-technischen und methodischen Vorbereitungen zur Einführung der ILO-Arbeitsmarktstatistik getroffen. Aufgrund des auf

1) Zum Labour-Force-Konzept und seiner Anwendung in der ILO-Arbeitsmarktstatistik siehe Rengers, M.: „Das international vereinbarte Labour-Force-Konzept“ in WiSta 12/2004, S. 1369 ff.

2) Zur Erwerbstätigenrechnung siehe Fritsch, S./Lüken, S.: „Erwerbstätigkeit in Deutschland“ in WiSta 2/2004, S. 139 ff.

3) Zu Konzeption und Zielsetzung der ILO-Arbeitsmarktstatistik siehe Riede, T./Sacher, M.: „Arbeitsmarkt in Deutschland – erster Baustein der neuen ILO-Statistik“ in WiSta 2/2004, S. 148 ff.

10 000 Personen begrenzten Erhebungsumfangs ist eine fachlich-inhaltliche Berichterstattung aus der ILO-Piloterhebung nur eingeschränkt möglich.⁴⁾

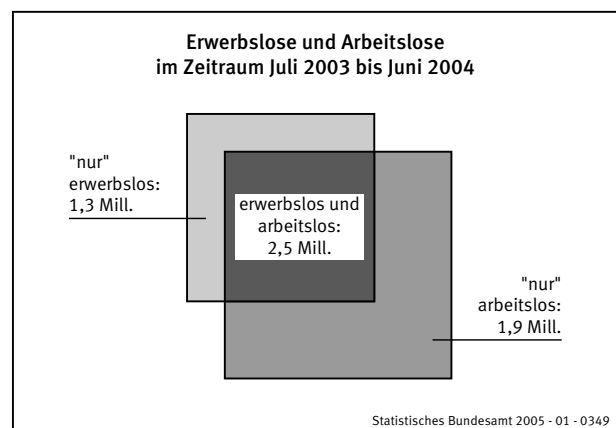
1 Definition der Erwerbs-/Arbeitslosigkeit

Die Unterschiedlichkeit beider Konzepte wird im deutschen Sprachgebrauch häufig auch durch die Verwendung unterschiedlicher Begriffe wie „Erwerbslosigkeit“ und „Erwerbslosenquote“ für die ILO-Statistik und „Arbeitslosigkeit“ und „Arbeitslosenquote“ für die SGB-Statistik zum Ausdruck gebracht. In einer ersten Annäherung an den Wortlaut beider Begriffspaare ist arbeits- oder erwerbslos, wer keine bezahlte Arbeit hat. Aber nicht alle erwachsenen Menschen, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen, gelten als arbeits- bzw. erwerbslos. So werden Schülerinnen und Schüler sowie Studierende, die ohne Nebenjob studieren wollen, Frauen und Männer, die sich der Erziehung ihrer Kinder widmen, sowie Rentner/-innen und Pensionäre/Pensionärinnen nicht als Erwerbs- bzw. Arbeitslose angesehen. Von Arbeitslosigkeit bzw. Erwerbslosigkeit spricht man erst dann, wenn sie unfreiwillig ist. Arbeitslose bzw. Erwerbslose müssen entsprechend bereit sein, Arbeit aufzunehmen bzw. ihre Arbeitskraft anbieten. In ökonomischen Begriffen resultiert Arbeits- bzw. Erwerbslosigkeit letztlich immer daraus, dass dem Arbeitskräfteangebot nicht genügend Nachfrage gegenübersteht. Arbeitslosigkeit bzw. Erwerbslosigkeit ist damit in volkswirtschaftlicher Betrachtung ein Indikator für die Unterauslastung des Produktionsfaktors Arbeit und den damit verbundenen Ausfall an Wertschöpfung. Für sozialpolitische Fragestellungen stehen dagegen mehr die sozialen Belastungen der Arbeitslosigkeit vor allem durch den Einkommensausfall im Vordergrund. Für beide Fragestellungen ist eine einzelne, globale Kennziffer nicht ausreichend, vielmehr sind für eine umfassende Beurteilung weitere Differenzierungen nötig.⁵⁾

Dem Labour-Force-Konzept wie auch der SGB-Arbeitsmarktstatistik liegen folgende Definitionselemente von Erwerbs-/Arbeitslosigkeit gemeinsam zugrunde: Es gelten jene Personen als arbeitslos bzw. erwerbslos, die während einer bestimmten Periode ohne Arbeitsplatz sind, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und Arbeit suchen. Personen, die einen Arbeitsplatz gefunden haben, werden bis zur Arbeitsaufnahme als Arbeitslose gezählt. Diese Definition findet sich in Resolutionen der ILO und in Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften einerseits, im Sozialgesetzbuch III andererseits.

Trotz der weitgehend scheinbar gleichen Definition kommt es jedoch zu abweichenden Messergebnissen: Bezogen auf den Zeitraum Juli 2003 bis Juni 2004 war die Arbeitslosigkeit nach SGB mit durchschnittlich 4,4 Mill. Personen um etwa 500 000 Personen größer als die Erwerbslosigkeit nach der ILO-Piloterhebung mit 3,8 Mill. Personen. Hier gab es nur 2,5 Mill. Personen, die sowohl erwerbslos als auch – nach eigener Auskunft – arbeitslos waren. Bezogen auf alle Personen, die sich in der ILO-Piloterhebung als Arbeitslose bezeichnet hatten, waren das 57%, bezogen auf alle Erwerbslosen 66%. Dabei waren 1,3 Mill. Personen erwerbslos, aber nicht arbeitslos, und 1,9 Mill. Personen arbeitslos, aber nicht erwerbslos (siehe Schaubild 1).

Schaubild 1



Der Grund für diese abweichenden Messergebnisse ist vor allem darin zu sehen, dass unterschiedliche Erhebungsmethoden verwendet und die Begriffe verschieden operationalisiert werden (siehe Übersicht 1). Zu berücksichtigen ist gleichzeitig, dass die Selbsteinstufung als „arbeitslos“ durch die Befragten in der ILO-Piloterhebung nicht in allen Fällen mit der „Registrierung“ als arbeitslos in der SGB-Statistik übereinstimmen muss.⁶⁾

2 Registerauszählung gegenüber Stichprobenbefragung

Es können zwei Methoden zur Erhebung von Arbeitslosigkeit bzw. Erwerbslosigkeit unterschieden werden: Registrierung bei den Agenturen für Arbeit oder seit Januar 2005 bei einem Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II einerseits⁷⁾, Stichprobenbefragung der Bevöl-

4) Zur methodischen Ausgestaltung der Piloterhebung siehe Riede, T./Sacher, M., a. a. O., S. 153 ff. Auf den Nachweis von (hochgerechneten) Absolutzahlen wird im vorliegenden Aufsatz bis auf wenige Ausnahmen verzichtet, um nicht den Eindruck einer vorhandenen Genauigkeit zu erwecken, die schon allein aufgrund des Charakters einer Piloterhebung nicht gegeben sein kann. Auch bei den dargestellten Strukturergebnissen muss die beschränkte Aussagefähigkeit berücksichtigt werden.

5) Aufgrund unterschiedlicher Nutzerbedürfnisse veröffentlicht das US-amerikanische Bureau of Labor Statistics bereits seit 1976 regelmäßig Ergebnisse für sieben unterschiedliche Maßzahlen zur Erwerbslosigkeit, darunter auch die dem ILO-Konzept folgende "official unemployment rate"; siehe Bregger, J. E./Haugen, S. E.: "BLS introduces new range of alternative unemployment measures" in Monthly Labor Review, October 1995, S. 29 ff.

6) Tendenziell dürfte dies zu einer Unterschätzung der oben dargestellten Schnittmenge von Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit führen.

7) Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe haben sich die Grundlagen der Arbeitsmarktstatistik nach dem SGB in Deutschland verändert. Bis Ende 2004 basierten die Statistiken allein auf den Geschäftsdaten der Agenturen für Arbeit, nach der Einführung des SGB II 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 (optimierende Kommunen) weitere Akteure auf den Arbeitsmarkt. Die Bundesagentur für Arbeit wurde im SGB II beauftragt, die bisherige Arbeitsmarktstatistik unter Einbeziehung der Grundsicherung für Arbeitsuchende weiter zu führen. Dabei wird die Definition der Arbeitslosigkeit aus dem SGB III beibehalten. Mit den kommunalen Trägern wurden Datenstandards und Datenlieferungen vereinbart, um deren Daten in die Arbeitsmarktstatistik nach dem SGB einbinden zu können.

Übersicht 1: Erhebungsmethoden und Operationalisierung von ILO- und SGB-Arbeitsmarktstatistik

	ILO-Arbeitsmarktstatistik	SGB-Arbeitsmarktstatistik
Erhebung	<ul style="list-style-type: none"> - Telefonische Bevölkerungserhebung mit sechsmaliger Wiederholungsbefragung - Stichprobe - Monatsdurchschnitte - Plausibilitätsprüfung im Statistischen Bundesamt - Zeitnahe Befragung durch Interviewer/-in 	<ul style="list-style-type: none"> - Meldung und Angaben bei einer Agentur für Arbeit, einer Arbeitsgemeinschaft oder einer optierenden Kommune - Totalerhebung - Stichtagswerte - Angaben werden von einem Vermittler geprüft und beurteilt - Gespräch mit Vermittler kann länger zurückliegen
Aktive Suche, wenn ...	<ul style="list-style-type: none"> - Beschäftigung von mindestens einer Wochenstunde gesucht wird und - der Arbeitsuchende in den letzten vier Wochen spezifische Suchschritte unternommen hat 	<ul style="list-style-type: none"> - eine Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden gesucht wird und - der Vermittler zu dem Ergebnis kommt, dass der Arbeitsuchende alle Möglichkeiten nutzt, die Beschäftigungslosigkeit zu beenden
Verfügbarkeit, wenn ...	<ul style="list-style-type: none"> - der Arbeitsuchende in den nächsten zwei Wochen eine neue Tätigkeit aufnehmen kann 	<ul style="list-style-type: none"> - der Arbeitsuchende arbeitsbereit und arbeitsfähig ist, insbesondere Vermittlungsvorschlägen zeit- und ortsnahe Folge leisten kann
Beschäftigungslosigkeit, wenn ...	<ul style="list-style-type: none"> - keine Beschäftigung ausgeübt wird (bzw. eine Beschäftigung von weniger als einer Wochenstunde) 	<ul style="list-style-type: none"> - eine Beschäftigung von weniger als 15 Wochenstunden ausgeübt wird

kerung andererseits. Bei der Registrationsmethode wird die Arbeitslosigkeit als Totalerhebung aus den Geschäftsdaten der Arbeitsagenturen bzw. der kommunalen Träger gewonnen. Es können naturgemäß nur solche Personen erfasst werden, die sich bei diesen Einrichtungen melden. Andererseits sind die Zahlen um die Personen überhöht, die sich aus Gründen des Sozialleistungsrechts registrieren lassen, ohne ernsthaft an Arbeit interessiert zu sein. Bei Stichprobenbefragungen wird ein zufällig ausgewählter Teil der Bevölkerung nach seinem Erwerbsstatus befragt, die Ergebnisse werden hochgerechnet. In der Befragung werden auch die Personen erfasst, die die Kriterien der Erwerbslosigkeit erfüllen, aber nicht bei den Arbeitsagenturen registriert sind. Die Befragungsergebnisse beruhen auf Selbsteinschätzungen der Betroffenen.

2.1 Registrationsmethode

Die Registrierung hat gegenüber der Stichprobenbefragung den bedeutenden Vorzug, dass die Ergebnisse einer Totalerhebung sich beliebig nach regionalen, soziodemografischen, berufs- und wirtschaftsfachlichen Kriterien aufgliedern lassen. Bei den Stichprobenerhebungen stößt eine tiefere Gliederung durch das Anwachsen des Stichprobenfehlers dagegen schnell an Grenzen. Darüber hinaus liefert die Registrationsmethode über die Bestandsgrößen hinaus differenzierte Angaben zu Zu- und Abgängen (Bewegungsgrößen) und zu Verweildauern. Wenn auch in etwas eingeschränktem Maße gilt dies jedoch auch für solche Stichprobenerhebungen, die als Panel (mit wiederholter Befragung derselben Personen) angelegt sind.

Ein entscheidender Unterschied besteht zudem darin, dass aus Geschäftsdaten gewonnene Arbeitslosenzahlen von den in der Sozialgesetzgebung geregelten Leistungsvoraussetzungen (u. a. Anspruchsberechtigung, Verfügbarkeit), der Registerführung (u. a. Meldepflichten, Aktivitätsnachweis, IT-Systeme), den Aktivitäten (z. B. Vermittlungsoffensiven, flächendeckende Meldekontrollen), der Organisation und dem Image der Agenturen für Arbeit bzw. künftig auch der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende abhängen. Da diese Parameter von Staat zu Staat verschieden sind, liegt hierin der entscheidende Grund, warum die mittels

der Registrationsmethode gewonnenen Arbeitslosenzahlen international kaum vergleichbar sind.

In der jüngsten Zeit wurden zum Beispiel in Deutschland folgende rechtliche Änderungen durchgeführt, die die statistische Erfassung der Arbeitslosigkeit betreffen und ihre Höhe beeinflusst haben:

- Nach § 32 Abs. 4 Einkommensteuergesetz genügt seit Januar 2003 eine Meldung bei der Agentur für Arbeit als Arbeitsuchender, um einen Anspruch auf Kindergeld geltend machen zu können. Zuvor war eine Arbeitslosmeldung erforderlich.
- In § 252 Abs. 8 SGB VI wurde ab Mai 2003 geregelt, dass Anrechnungszeiten für die Rente auch dann anerkannt werden, wenn Versicherte 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 für ältere Arbeitslose ohne Anspruch auf Lohnersatzleistungen eine analoge Regelung wie für Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfeempfänger im § 428 SGB III geschaffen.
- Mit Wirkung ab Januar 2004 wurde in § 16 SGB III ausdrücklich festgestellt, dass Teilnehmende an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht als arbeitslos gelten. Damit wurden – anders als zuvor – auch Teilnehmende an Trainings- und Eingliederungsmaßnahmen nicht mehr als arbeitslos gezählt.

Mit den gesetzlichen Änderungen sollten Anreize beseitigt werden, sich allein deshalb arbeitslos zu melden, um Kindergeld zu erhalten oder Anrechnungszeiten für die Rente zu sichern, ohne dass ein Erwerbswunsch besteht (so genannte sozialrechtsinduzierte Arbeitslosigkeit; siehe unten). Die klarstellende Regelung im Sozialgesetzbuch III hinsichtlich der Erfassung von Teilnehmenden an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik führt zu einer einheitlichen Registrierung dieser Teilnehmenden als nicht arbeitslos, da der Gesetzgeber davon ausgeht, dass eine sofortige Verfügbarkeit zur Arbeitsaufnahme während der Maßnahme nicht gegeben ist.

Darüber hinaus wurden von den Agenturen für Arbeit die Anforderungen an Mitwirkung und Eigeninitiative der Arbeitslosen in den letzten Jahren erhöht („Fördern und Fordern“). Die Bewerber wurden systematisch aktiviert und die Bewerberbestände aktualisiert. Durch mehr Personal im Vermittlungsbereich und die Einschaltung Dritter wurde die Kontaktdichte zu den Arbeitslosen enger. Personen, die nicht nach Arbeit suchen oder nicht verfügbar sind, konnten besser erkannt werden und wurden – wie es das Gesetz vorsieht – nicht mehr als Arbeitslose gezählt. Ältere Arbeitslose ab 58 Jahren wurden gezielt auf die vorruhestandsähnliche Regelung des § 428 SGB III hingewiesen, die es ermöglicht, weiterhin Arbeitslosengeld oder -hilfe zu beziehen, ohne den Vermittlungsbemühungen der Agenturen für Arbeit weiter zur Verfügung stehen zu müssen.

Aufgrund der Aktualisierung der Bewerberbestände gab es im Jahr 2003 erheblich mehr Abmeldungen in Nichterwerbstätigkeit, und zwar insbesondere wegen Nichterneuerung der Meldung oder fehlender Verfügbarkeit bzw. Mitwirkung und Inanspruchnahme vorruhestandsähnlicher Regelungen (u. a. § 428 SGB III und § 252 Abs. 8 SGB VI). Eine Quantifizierung der Wirkungen der gesetzlichen Änderungen und des „Förderns und Forderns“ auf den Bestand an Arbeitslosen kann insgesamt nur näherungsweise erfolgen. Nach Einschätzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung haben die Bemühungen der Agenturen für Arbeit um Aktivierung der Arbeitslosen und Aktualisierung der Bewerberbestände die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit 2003 in einer Größenordnung von etwa 120 000 Personen reduziert.

2.2 Stichprobenbefragung

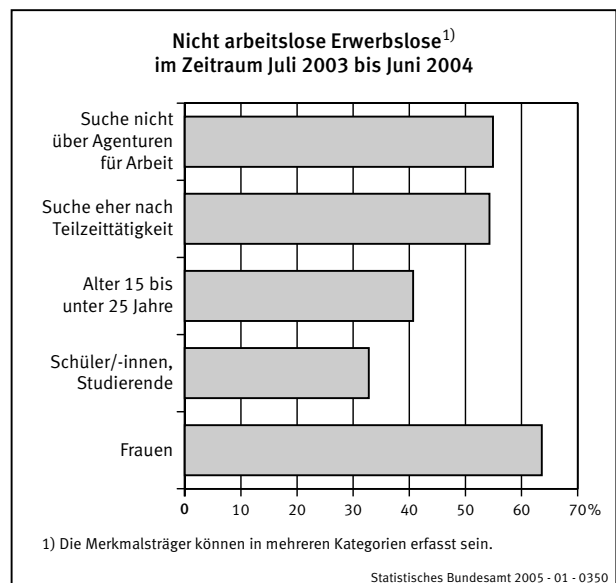
Eine Stichprobenbefragung der Bevölkerung hat im Hinblick auf die Ermittlung des Erwerbsstatus den großen Vorteil, dass auch Personen als Erwerbslose erfasst werden können, die sich nicht bei den Agenturen für Arbeit arbeitslos melden. Damit wird ein erschöpfenderes Bild von Arbeitslosigkeit gezeichnet als in der Registerstatistik. Durch ein inhaltlich weiter gefasstes Erwerbskonzept werden zudem auch Personen als Erwerbslose gezählt, die nach Klein- und Kleinstbeschäftigungen suchen (siehe unten). Zusätzlich werden Informationen zu Erwerbstätigen und Nichterwerbspersonen erhoben und damit ein umfassenderes Bild über Arbeitskräfte und Arbeitsuche gewonnen.

Neben anderen Einschränkungen unterliegen Stichprobenbefragungen einem auswahlbedingten Stichprobenfehler, dessen Größe vor allem durch den Stichprobenumfang bestimmt wird. Die ILO-Arbeitsmarktstatistik stützt sich für die Berichterstattung zur Arbeitslosigkeit auf eine Telefonerhebung mit einem monatlichen Stichprobenumfang von 30 000 Befragten. Zur Verringerung des Stichprobenfehlers und um Verzerrungen durch Antwortausfälle⁸⁾ auszugleichen, wird ein gebundenes Hochrechnungsverfahren verwendet, das Zusatzinformationen über bekannte soziodemografische Strukturen in das Schätzverfahren inte-

griert.⁹⁾ Wie jede Stichprobe ermöglicht auch die ILO-Telefonerhebung nur eine Aussage darüber, in welchem Bereich ein nach den Ergebnissen der Stichprobe geschätzter Wert in der Grundgesamtheit mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit liegt (typischerweise mit einer mittleren Wahrscheinlichkeit von 90%). Für die monatliche Arbeitslosenzahl wird mit einem einfachen relativen Standardfehler von 2,5% gerechnet. Wird in einem Monat die Arbeitslosigkeit im Bundesgebiet zum Beispiel auf 4 Mill. Personen geschätzt, liegt die Zahl der Arbeitslosen mit einer Wahrscheinlichkeit von 90% im Intervall zwischen 3,84 Mill. und 4,16 Mill. Personen. Wird die absolute Veränderung der Arbeitslosenzahl zum Vormonat nach den Ergebnissen der Stichprobe auf 100 000 geschätzt, ergibt sich ein Intervall von ± 157 000 Personen.

Die ILO-Piloterhebung weist 1,3 Mill. Arbeitslose aus, die nach ihren Angaben im Interview nicht bei den Agenturen für Arbeit arbeitslos gemeldet sind. Etwa 45% nutzen trotzdem die Angebote der Agenturen für ihre Arbeitsuche, 55% suchen ganz ohne die Arbeitsagenturen. Mehr als die Hälfte sucht eher nach einer Teilzeitbeschäftigung. Gut zwei Fünftel der nicht arbeitslos gemeldeten Arbeitslosen sind zwischen 15 und 25 Jahren alt, rund ein Drittel sind Schüler/-innen und Studierende, die wohl überwiegend eine Nebenbeschäftigung suchen. Mehr als drei Fünftel sind Frauen (siehe Schaubild 2).

Schaubild 2



3 Operationalisierung von Begriffen

Angaben, die den Agenturen für Arbeit oder dem Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende gemacht werden, haben Auswirkungen auf den Anspruch und die Höhe von Sozialleistungen. Die Arbeitslosenzahlen der Registersta-

8) Siehe hierzu Fritz, J./Hartmann, J./Sacher, M.: „Arbeitsmarkt in Deutschland – Analysen zu Ausfallprozessen in der Piloterhebung zum ILO-Erwerbsstatus“ in WiSta 6/2004, S. 649 ff.

9) Zu dem in der Piloterhebung entwickelten und in den berichteten Ergebnissen wie auch der zukünftigen ILO-Arbeitsmarktstatistik zugrunde gelegten Hochrechnungsverfahren siehe Bihler, W./Kiesl, H.: „Das Hochrechnungsverfahren der monatlichen Telefonerhebung zum ILO-Erwerbsstatus“ im Informationsdienst „Methoden – Verfahren – Entwicklungen“ des Statistischen Bundesamtes, Ausgabe 2/2004, S. 10 ff. Der Informationsdienst steht als kostenfreier Download unter http://www.destatis.de/allg/d/veroe/proser42_d.htm zur Verfügung.

tistik sind deshalb durch Personen überhöht, die nicht ernsthaft an Arbeit interessiert sind und sich nur deshalb arbeitslos melden, weil sie Sozialleistungen beziehen wollen (so genannte sozialrechtsinduzierte Arbeitslosigkeit). Das Spektrum der sozialrechtsinduzierten Arbeitslosigkeit reicht vom Bezug von Arbeitslosengeld, während gleichzeitig schwarz gearbeitet wird, bis zur Sicherung von Anrechnungszeiten für die Rente, obwohl kein Erwerbswunsch besteht. In diesen Fällen werden in den Arbeitsagenturen falsche Angaben zu Beschäftigung, Verfügbarkeit und Arbeitsuche gemacht. Es ist aber davon auszugehen, dass auch bei einer Bevölkerungsbefragung die Antworten dann häufig nicht wahrheitsgemäß ausfallen.

Vor einem häufig anzutreffenden Missverständnis sei gewarnt: Die 1,9 Mill. nach eigenen Angaben registrierten Arbeitslosen, die nach den Ergebnissen der ILO-Piloterhebung gemäß dem Labour-Force-Konzept nicht erwerbslos sind, können nicht gleichgesetzt werden mit „unechten“ Arbeitslosen, die nicht arbeiten wollen; dies mag in Einzelfällen zutreffen, kann aber nicht durchweg abgeleitet werden. Im Folgenden wird erläutert, warum insbesondere die Ausübung einer Beschäftigung oder fehlende aktive Suchschritte nicht automatisch auf eine sozialrechtsinduzierte Arbeitslosigkeit hinweisen. Bei den Befragungsergebnissen ist außerdem zu beachten, dass die Angabe über den Arbeitslosenstatus auf der subjektiven Einschätzung des Befragten beruht. In vielen Fällen wird die von der befragten Person genannte Selbsteinschätzung „bei einer Agentur arbeitslos gemeldet“ nicht mit der tatsächlichen Registerführung übereinstimmen, da die Regeln der Statuszuschrei-

bung dem Befragten nicht bekannt sind. Dadurch wird der Anteil der Arbeitslosen, die keine Erwerbslosen sind, sicherlich überzeichnet. Wichtige Fallkonstruktionen sind in der Übersicht 2 aufgelistet.

3.1 Aktive Arbeitsuche und Verfügbarkeit

Nach dem Labour-Force-Konzept ist das Kriterium „aktive Arbeitsuche“ dann erfüllt, wenn innerhalb der letzten vier Wochen spezifische Schritte unternommen wurden, um eine abhängige Beschäftigung oder eine selbstständige Tätigkeit zu finden.¹⁰⁾ Als spezifische Schritte gelten u. a. Kontaktaufnahme mit einer Arbeitsagentur zum Zwecke der Arbeitsuche, direkte Bewerbungen, Nachfrage bei Freunden, Verwandten usw., Lesen von Stellenangeboten. Dem Befragten werden im Interview die verschiedenen Suchschritte jeweils einzeln genannt. Verfügbarkeit wird 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.

Nach dem SGB III sucht eine Beschäftigung, wer sich bemüht, seine Beschäftigungslosigkeit zu beenden. Dabei muss er den Vermittlungsbemühungen der Agenturen für Arbeit zur Verfügung stehen. Im Rahmen der Eigenbemühungen hat der Arbeitslose alle Möglichkeiten zur beruflichen Eingliederung zu nutzen, insbesondere Verpflichtungen aus der Eingliederungsvereinbarung wahrzunehmen und die Selbstinformationseinrichtungen der Agenturen für Arbeit zu nutzen. Den Arbeitsvermittlungsbemühungen der Arbeitsagenturen steht zur Verfügung, wer arbeitsfähig und arbeitsbereit ist und insbesondere den Vorschlägen der Agentur zeit- und ortsnah Folge leisten kann. Im SGB III ist es – anders als in der ILO-Statistik – erforderlich, dass eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Wochenstunden umfassende Beschäftigung gesucht wird.

ILO- und SGB-Statistik ermitteln zwei unterschiedliche Sachverhalte: Nach dem Labour-Force-Konzept zählen nicht erwerbstätige Personen dann als erwerbslos, wenn sie in den vier Wochen vor der Befragung aktiv, das heißt tatsächlich nach Arbeit gesucht haben und in der Lage wären, innerhalb der folgenden zwei Wochen eine Stelle anzutreten. Damit werden insbesondere Personen, die eine Arbeit wollen und zum Beispiel Arbeitslosengeld beziehen, aber keine konkreten Suchschritte unternommen haben, nicht als erwerbslos gezählt. Die Registerstatistik dagegen weist eher aus, wie viele Personen durch ihre Arbeitslosmeldung die (häufig mit Sozialleistungen verknüpfte) Verpflichtung eingegangen sind, aktiv nach einem Arbeitsplatz zu suchen und den Vermittlungsbemühungen der Agenturen zeit- und ortsnah folgen können. Dabei werden die Suchanstrengungen und die Verfügbarkeit von den Arbeitsvermittlern nach individuellen Gesichtspunkten überprüft, da es weder vermittlerisch sinnvoll noch aus Personalkapazitätsgründen möglich ist, bei jedem Arbeitslosen monatlich eine Über-

Übersicht 2: Arbeitslos und arbeitsuchend

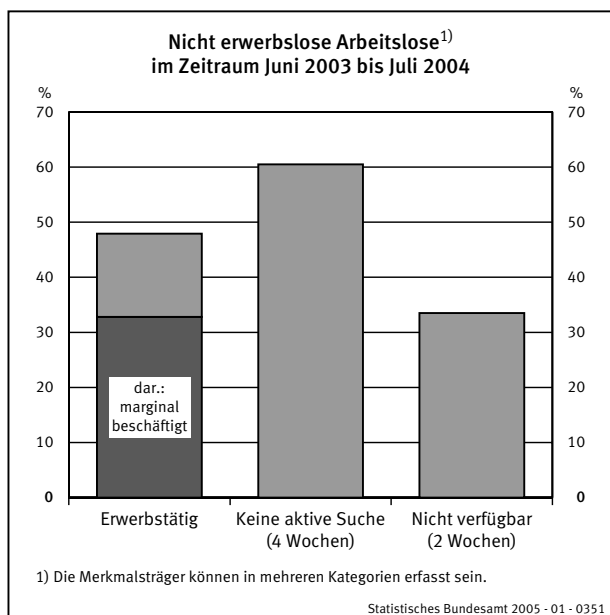
Fallgruppe	Status		
	arbeitsuchend		nicht arbeitsuchend
	arbeitslos arbeitsuchend	nicht arbeitslos arbeitsuchend	
Beschäftigt in Arbeitsbeschaffungsmaßnahme	nein, weil beschäftigt	ja, weil auf Arbeitsuche	nein
Frühzeitige Meldung nach § 37b SGB III, wenn Beendigungszeitpunkt des Arbeitsverhältnisses bekannt ist	nein, weil beschäftigt und nicht verfügbar	ja, weil auf Arbeitsuche	nein
Qualifizierung weniger als sechs Monate	nein, weil nicht verfügbar	ja, weil auf Arbeitsuche	nein
Qualifizierung mehr als sechs Monate	nein, weil nicht verfügbar und gegebenenfalls nicht auf Arbeitsuche	ja, nur wenn gewünscht	ja, wenn gewünscht
Vorruhestandsähnliche Regelung des § 428 SGB III	nein, weil nicht auf Arbeit-suche und nicht verfügbar	ja, wenn gewünscht	ja, wenn gewünscht
Arbeitsunfähigkeit (§126 SGB III) bis zu sechs Wochen	nein, weil nicht verfügbar	ja, weil weiter auf Arbeit-suche	nein

10) Zugrunde gelegt werden in der ILO-Arbeitsmarktstatistik die auf europäischer Ebene geltenden Konkretisierungen des Labour-Force-Konzepts; siehe hierzu Rengers, M., a. a. O., S. 1378.

prüfung vorzunehmen. Die Registerstatistik erfasst damit auch Personen als arbeitslos, die eine Arbeit wollen, aber – wenigstens zuletzt – keine konkreten Suchschritte mehr unternommen haben, zum Beispiel weil sie nach langer Arbeitslosigkeitsdauer keine Erfolgsaussichten sehen. Deshalb enthält die registrierte Arbeitslosigkeit also zu einem Teil die so genannten „discouraged workers“, die sonst der Stillen Reserve zugerechnet werden.

Auswertungen der ILO-Piloterhebung zeigen, dass fast drei Fünftel der Personen, die zwar nach eigenen Angaben arbeitslos, nach dem Labour-Force-Konzept jedoch nicht erwerbslos waren, in den letzten vier Wochen vor der Befragung keine aktiven Suchschritte unternommen hatten. Bezogen auf alle registrierten Arbeitslosen war das ein Viertel.¹¹⁾ Außerdem sah sich ein Drittel der nicht erwerbslosen Arbeitslosen aus der ILO-Piloterhebung nicht in der Lage, innerhalb von zwei Wochen eine Beschäftigung aufzunehmen (siehe Schaubild 3). Bezogen auf alle registrierten Arbeitslosen war das etwa ein Siebtel. Als häufigste Gründe dafür wurden Krankheit bzw. Arbeitsunfähigkeit und Teilnahme an Bildungsmaßnahmen (Schule, Studium, Aus- und Fortbildung) genannt – alles Gründe, die auch zu einer Unterbrechung der Arbeitslosigkeit nach SGB führen.

Schaubild 3



Dies ist ein Indiz dafür, dass der hohe Anteil von Arbeitslosen, die nicht erwerbslos sind, weil sie nicht aktiv suchen und/oder nicht verfügbar sind, auch damit zusammenhängt, dass in vielen Fällen die subjektive Zuschreibung „arbeitslos“ nicht mit der Registerführung übereinstimmen dürfte (siehe Übersicht 2). Ein weiterer Hinweis ist der über-

durchschnittlich hohe Anteil von Älteren unter den Arbeitslosen der ILO-Piloterhebung. So war fast jeder Dritte der nach eigener Auskunft Arbeitslosen, die keine Erwerbslosen waren, zwischen 55 und 64 Jahren alt, während noch nicht einmal jeder Zehnte jünger als 25 Jahre war. Zwar dürften gerade ältere Arbeitslose ihre Arbeitsuche häufig eingestellt haben, teils wegen schlechter Eingliederungschancen auch dann, wenn sie eine Arbeit wollen, zum Teil aber auch, weil sie ihre persönliche Perspektive auf den Ruhestand richten. Darüber hinaus ist aber davon auszugehen, dass viele Ältere, die die vorruhestandsähnliche Regelung des § 428 SGB III in Anspruch nehmen, sich in der Befragung als „Arbeitslose“ bezeichnen, obwohl sie in den Registern nicht als solche gezählt werden.

3.2 Das Ein-Stunden-Kriterium

Eingebettet in das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Vereinten Nationen (System of National Accounts – SNA) folgt das Labour-Force-Konzept einem umfassenden Erwerbskonzept: Vereinfacht dargestellt zählt jeder, der einer vergüteten Erwerbstätigkeit nachgeht, als erwerbstätig, wenn er in der Berichtswoche mindestens eine Stunde gearbeitet hat.¹²⁾ Wer erwerbstätig ist, kann per definitionem nicht erwerbslos sein. Auch beim Kriterium „Beschäftigungssuche“ reicht eine angestrebte Erwerbstätigkeit von einer Stunde in der Woche aus. Die Regelungen des SGB orientieren sich dagegen am Unterhaltskonzept. Das SGB schließt Arbeitslosigkeit auch bei einer Beschäftigung von weniger als 15 Wochenstunden nicht aus und fordert die Suche nach einer Beschäftigung von mindestens 15 Stunden in der Woche.

Beide Konzepte treffen – ausgehend von verschiedenen Blickwinkeln – in den Randbereichen von Erwerbstätigkeit und Arbeits- bzw. Erwerbslosigkeit unterschiedliche Festlegungen. Das in das SNA eingebundene ILO-Konzept einerseits unterscheidet systematisch scharf zwischen Erwerbslosigkeit und Erwerbstätigkeit als voneinander zu trennenden Zuständen und erfasst auch den kleinsten Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Damit werden umfassend alle Personen erfasst, die einen Beitrag zum Sozialprodukt leisten oder leisten wollen, wobei die Erwerbstätigkeit logisch gesehen das prioritäre Merkmal darstellt. Allerdings werden so Personen, die unfreiwillig marginal beschäftigt sind und ein Einkommensproblem haben, nicht als Erwerbslose ausgewiesen. Dieser extensive Erwerbsarbeitsbegriff unterschätzt in volkswirtschaftlicher Betrachtung die Unterauslastung des Faktors Arbeit und in sozialpolitischer Perspektive die sozialen individuellen und staatlichen Belastungen. Innerhalb des Labour-Force-Konzepts wird daher der Bereich der Erwerbstätigkeit nochmals unterschieden in (unfreiwillig) unterbeschäftigt bzw. nicht unterbeschäftigt.¹³⁾

11) Dieser Befund deckt sich weitgehend mit den Ergebnissen einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung aus dem Jahr 2000. Danach haben rund 22% der registrierten Arbeitslosen nicht aktiv nach Arbeit gesucht (ohne die Arbeitslosen, die bereits einen Job hatten). Gründe waren vor allem der Übergang in Rente (15%) sowie andere familiäre und gesundheitliche Gründe oder der bevorstehende Wehr- oder Zivildienst (7%). Siehe Brixi, U., u.a.: „Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen“, IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 2/21. Januar 2002, S. 2.

12) Zu dem in der Resolution der ILO enthaltenen und bei der Operationalisierung von Erwerbstätigkeit zu beachtenden „1-Stunden-Kriterium“ siehe Rengers, M., a. a. O., S. 1373.

13) Zum Konzept der Unterbeschäftigung siehe Rengers, M., a. a. O., S. 1375 f.

Das SGB legt demgegenüber den Fokus stärker auf eine sozialpolitisch orientierte Darstellung des Problems Arbeitslosigkeit. Dabei wird insbesondere die Fähigkeit eines Arbeitslosen, aus einer Beschäftigung seinen Lebensunterhalt finanzieren zu können, als ausschlaggebend für die Zuordnung zur Arbeitslosigkeit gesehen.

Nach den Ergebnissen der ILO-Piloterhebung ist jeder fünfte aller nach eigenen Angaben Arbeitslosen im Sinne des Labour-Force-Konzepts als erwerbstätig zu zählen, bezogen auf die 1,9 Mill. Arbeitslosen, die nicht als erwerbslos zählen, sogar fast jeder zweite. Mehr als zwei Drittel dieser Erwerbstätigen, die nicht erwerbslose Arbeitslose sind, können als marginal beschäftigt bezeichnet werden (siehe Schaubild 3).¹⁴⁾ Erstaunlich ist, dass 8% aller Arbeitslosen mehr als 14 Wochenstunden arbeiten; diese Personen dürfen eigentlich nicht arbeitslos sein. Dabei könnte eine Rolle gespielt haben, dass Beschäftigte am zweiten Arbeitsmarkt (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) sich als arbeitslos sehen und dies auch so bei einer Befragung angeben, obwohl sie in den Registern als nicht arbeitslos arbeitsuchend geführt werden (siehe Übersicht 2). Ebenso ist möglich, dass Erwerbstätige, die zwar zum Zeitpunkt der Befragung noch erwerbstätig waren, jedoch schon die Kündigung erhalten hatten, sich bereits arbeitslos gemeldet haben und dies in der Befragung auch so berichten. In der SGB-Statistik dagegen werden sie erst nach dem tatsächlichen Ende ihrer Erwerbstätigkeit als Arbeitslose geführt.

Gleichzeitig werden in der ILO-Piloterhebung auch Erwerbslose ausgewiesen, die nicht registrierte Arbeitslose sein können, weil sie nur eine marginale Beschäftigung anstreben. Die Quantifizierung dieses Personenkreises fällt insofern schwerer, als es dazu nur wenige Anhaltspunkte aus der Befragung gibt. So war zum Beispiel von den 1,3 Mill. Erwerbslosen, die nicht gleichzeitig Arbeitslose waren, rund jede/r Dritte Schüler/-in oder Studierende, die in der Regel nach einem Mini-Job oder einer anderen Form von Nebenbeschäftigung (z. B. Nachhilfe) suchen (siehe Schaubild 2). Außerdem suchten mehr als die Hälfte der nicht arbeitslosen Erwerbslosen eher nach einer Teilzeitbeschäftigung, worunter sich auch vielfach die Suche nach einer Tätigkeit von weniger als 15 Wochenstunden finden dürfte.

4 Zusammenfassung

Während die Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit auf dem Sozialgesetzbuch basiert und mittels einer Erhebung von Registerdaten erstellt wird, beruht die dem ILO-Konzept folgende Erwerbslosenstatistik des Statistischen Bundesamtes auf einer Stichprobenbefragung der Bevölkerung. Die Befragung hat den Vorteil, dass sie auch Personen erfasst, die sich nicht bei den Agenturen für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende melden, und insoweit ein vollständigeres Bild der Erwerbslosigkeit zeichnet. Allerdings unterliegen solche Befragungen anders als Registerauswertungen einem Stichprobenfehler, der eine tiefere Gliederung der Daten insbesondere

in regionaler Hinsicht weitgehend verhindert sowie die Möglichkeiten, monatliche Entwicklungen zu erkennen, einschränkt.

Ein weiterer grundlegender Unterschied ist darin zu sehen, dass die Kriterien „aktive Suche“ und „Verfügbarkeit“ in beiden Statistiken zwar ähnlich konzeptualisiert werden, konkret jedoch unterschiedlich operationalisiert und in Verbindung mit den unterschiedlichen Erhebungsmethoden dann doch verschieden abgebildet werden. Während die ILO-Statistik das aktuelle, tatsächliche Suchverhalten erfasst, weist die SGB-Statistik eher aus, wie viele Personen die Verpflichtung zur aktiven Arbeitsuche eingegangen sind, und enthält damit auch Personen, die ihre Suche vorübergehend eingestellt haben, weil sie keine Erfolgsaussichten sehen. Die ILO-Statistik stellt damit stärker auf konkretes Handeln, die SGB-Statistik stärker auf die rechtliche Verpflichtung ab.


Darüber hinaus wird in beiden Konzepten unterschiedlich entschieden, ab wann Beschäftigungslosigkeit vorliegt. Das weite Erwerbskonzept der ILO-Statistik versteht Erwerbslosigkeit als Situation des totalen Fehlens von Arbeit, verneint bei einer Wochenstunde Arbeit den Erwerbslosenstatus und rechnet diese Person den Erwerbstätigen zu. Andererseits zählen hier Personen schon als erwerbslos, wenn sie wenigstens eine Stunde in der Woche arbeiten wollen. Damit werden möglichst alle Personen, die einen Beitrag zum Sozialprodukt leisten oder leisten wollen, als Erwerbstätige bzw. Erwerbslose erfasst. Das SGB-Konzept orientiert sich dagegen stärker an sozialpolitischen Fragestellungen und zählt auch die Personen als arbeitslos, die höchstens 14 Wochenstunden arbeiten, aber weiterhin in der Regel ein Einkommensproblem haben und mehr arbeiten wollen. Umgekehrt werden Personen, die Beschäftigungen von weniger als 15 Wochenstunden suchen, nicht als arbeitslos ausgewiesen.

Beide Konzepte liefern damit Informationen, die sich gegenseitig ergänzen können. Da sie von den jeweiligen sozialrechtlichen Regelungen nicht direkt beeinflusst ist, sondern nach einem einheitlichen Konzept erhoben wird, ist die ILO-Arbeitsmarktstatistik für den internationalen Vergleich unentbehrlich. Aus dem gleichen Grund ist sie darüber hinaus auch sehr gut für intertemporale Vergleiche geeignet. Weiterhin ergänzt sie die bisherigen nationalen Arbeitslosenzahlen um Angaben zu Personen, die sich nicht bei den Agenturen für Arbeit melden, und nimmt dabei auch die Suche nach geringfügigen Beschäftigungen mit in den Blick. Zudem werden das Suchverhalten und die Verfügbarkeit zeitnah abgebildet. Die SGB-Arbeitsmarktstatistik berücksichtigt bei ihren Abgrenzungen dagegen stärker die soziale Problematik, die mit Arbeitslosigkeit verbunden ist. Dort werden Menschen auch dann als arbeitslos gezählt, wenn sie nur eine Kleinstbeschäftigung ausüben oder zurzeit nicht suchen, weil sie keine Erfolgsaussichten sehen.

Um einen umfassenderen Einblick in die Unterbeschäftigung oder das Arbeitsplatzdefizit einer Volkswirtschaft geben zu können, können sowohl die SGB- als auch die ILO-

¹⁴⁾ Als „marginal beschäftigt“ werden hier Personen gezählt, die entweder einen Mini-Job ausüben, weniger als 15 Stunden die Woche arbeiten oder als Schüler/-in bzw. Studierende erwerbstätig sind.

Statistik ergänzt werden. Bei der SGB-Arbeitsmarktstatistik kann diese Ergänzung in den Angaben zu Teilnehmenden in entlastenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und um die Stille Reserve im engeren Sinne gesehen werden. Bei der ILO-Arbeitsmarktstatistik können die Erwerbstätigen nach dem Wunsch nach mehr Arbeitsstunden durch Angaben zur Unterbeschäftigung im Sinne des Labour-Force-Konzepts untergliedert werden, was auch für internationale Vergleiche von großer Bedeutung ist. „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.“¹⁵⁾

Mit welchen statistischen Konzepten und Kategorien auch immer eines der zentralen gesellschaftlichen Probleme betrachtet wird – gerade hier besteht „die Notwendigkeit, die Lage des Arbeitsmarktes nicht auf die Entwicklung einer bestimmten Zahl zu verengen...“¹⁶⁾ 

15) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: „Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland“, Jahresgutachten 2004/05, S. 184.

16) Sachverständigenrat, a. a. O., S. 345.