

Nr. 86
April 2004

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Die Arbeitslosenstatistik — zwischen konzeptioneller Unschärfe und politischer Manipulierbarkeit

Guido Raddatz
Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorwort

Das sich seit Jahrzehnten zunehmend verschärfende Problem der Massenarbeitslosigkeit gehört zu den zentralen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen der Gegenwart. Bisher ist es in Deutschland nicht gelungen, Reformen umzusetzen, die eine Trendumkehr der negativen Arbeitslosenentwicklung bewirkt hätten. Ganz im Gegenteil: Seit den Zeiten der Vollbeschäftigung hat sich die Arbeitslosigkeit mehr und mehr verfestigt und in einer treppenförmigen Entwicklung immer neue Höchststände erklommen. Sie ist in erster Linie kein konjunkturelles Phänomen, sondern hat in Deutschland – mehr als in anderen Ländern – ihre Ursachen in fundamentalen Strukturproblemen und beschäftigungsfeindlichen institutionellen Rahmenbedingungen. Als offenkundigste Indizien dafür können zum einen eine überdurchschnittlich hohe Langzeitarbeitslosigkeit sowie eine besondere Betroffenheit von Personengruppen mit niedriger Qualifizierung herangezogen werden. Zum anderen sind hier auch ein vergleichsweise niedriger Lohnabstand, d.h. eine zu geringe Differenz zwischen dem Nettoarbeitseinkommen und dem Sozialhilfe- bzw. Arbeitslosenhilfeanspruch, sowie eine geringe Lohnspreizung zu nennen. Letztere wirkt vor allem für weniger qualifizierte Erwerbspersonen als Marktzutrittsschranke zum Arbeitsmarkt, da sie, beispielsweise aufgrund von Tarifverträgen, nicht entsprechend ihrer geringen Produktivität entlohnt werden können und so kaum eine Chance haben, eingestellt zu werden.

Ob die in der jüngeren Vergangenheit eingeleiteten Reformschritte – im wesentlichen die Umsetzung des sogenannten Hartz-Konzeptes – in der Lage sein werden, einen nachhaltigen Rückgang der Arbeitslosigkeit zu bewirken, muß zum gegenwärtigen Zeitpunkt zumindest in Frage gestellt werden. Denn trotz einiger positiver Ansätze setzen auch sie die ökonomisch notwendigen strukturellen Reformen nur zu einem geringen Teil um.

Statt dessen zielt die arbeitsmarktpolitische Strategie im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland bis heute schwerpunktmäßig in eine andere Richtung. Mit dem vielfältigen Instrumentarium der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik hat der Staat im Stile eines Reparaturbetriebes versucht, die ordnungspolitischen Defizite der Rahmenordnung durch direkte Eingrif-

fe auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen – wenn auch nur mit zweifelhaftem gesamtwirtschaftlichen Erfolg.

Aus Sicht der Politik läßt sich mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik aber zumindest kurzfristig ein „Ziel“ erreichen – die Verringerung der statistisch ausgewiesenen Arbeitslosen. Diese Möglichkeit zur politischen Beeinflussung der offiziell ausgewiesenen Arbeitslosenzahlen darf angesichts der hohen Bedeutung, die der Lage auf dem Arbeitsmarkt für Wahlentscheidungen zukommt, nicht unterschätzt werden.

Unter dem gleichen Blickwinkel ist auch die beschlossene Ergänzung der deutschen Arbeitslosenstatistik durch statistische Angaben zu sehen, die nach dem Konzept der International Labour Organisation (ILO) erhoben werden. Die Arbeitslosenstatistik nach dem ILO-Konzept weist aufgrund unterschiedlicher definitorischer Abgrenzungen und Erhebungsverfahren mehrere hunderttausend Arbeitslose weniger aus als die bisherige Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Es fällt daher nicht schwer zu prognostizieren, welche Zahlen Regierungsvertreter – unterstützt von einer häufig verkürzten medialen Berichterstattung – in Zukunft in den Vordergrund stellen werden. An der tatsächlichen Situation der betroffenen Arbeitssuchenden ändert die Umstellung der Statistik nichts.

Für eine objektive Bewertung der Lage auf dem Arbeitsmarkt ist es daher unerlässlich, die Bandbreite der statistischen Beeinflußbarkeit der Arbeitsmarktdaten – sei es durch die aktive Arbeitsmarktpolitik oder durch grundlegende Wechsel in den statistischen Verfahren – herauszustellen. Denn wenn die Wähler über diese Informationen verfügen, verringern sich die Möglichkeiten für eine wahltaktische Einflußnahme auf die Arbeitslosenstatistik. Sowohl beim Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik als auch bei der Frage nach geeigneten statistischen Grundlagen für eine problemorientierte Beschäftigungspolitik würde die Politik sich dann stärker an den langfristigen Interessen der Bürger orientieren.



1 Einleitung

Einmal im Monat richten sich die Blicke in Deutschland auf die Bundesagentur für Arbeit und ihren Vorstandsvorsitzenden, wenn dieser die aktuelle Arbeitslosenstatistik bekanntgibt. Aus der Flut der unterschiedlichsten Daten, die veröffentlicht werden, ragt eine Größe hervor, der auch die besondere mediale Aufmerksamkeit gilt: die Gesamtzahl der Menschen, die am Ende des Vormonats arbeitslos gemeldet waren. Ende März 2004 waren dies 4.547.452 Menschen, was – bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen – einer Arbeitslosenquote von 10,9 % entspricht.

Vor allem in der öffentlichen Wahrnehmung, aber auch in weiten Teilen der Politik dient diese Zahl zum einen als konjunkturelle Orientierungsgröße für die gesamtwirtschaftliche Lage in Deutschland. Zum anderen ist sie aber auch der zentrale Indikator für den arbeitsmarktpolitischen Erfolg bzw. Mißerfolg der Regierungspolitik. Diese Rolle wird immer dann besonders deutlich, wenn Politiker entweder die Ziele ihrer Politik oder das Versagen des politischen Gegners an der Entwicklung der Arbeitslosigkeit festmachen.

Die ausschließliche Orientierung an der offiziellen Arbeitslosenquote der Bundesagentur für Arbeit ist allerdings keineswegs unproblematisch. Denn nur allzu gerne werden dabei die unvermeidlichen Unschärfen und Unwägbarkeiten übergangen, denen eine einzelne statistische Größe dann unterliegt, wenn sie ein komplexes soziales Phänomen beschreiben soll.

Bei der Arbeitslosenstatistik sind vor allem drei Dinge zu beachten. Erstens liegt der von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Arbeitslosenzahl eine aus ökonomischer Perspektive relativ willkürliche Definition der Arbeitslosigkeit zugrunde. Ohne weiteres wären auch andere Abgrenzungen denkbar und – je nach Fragestellung – sinnvoll. Zweitens ist die Arbeitslosenstatistik das Ergebnis eines bestimmten Erhebungsverfahrens: In Deutschland basiert sie auf dem Konzept der registrierten Arbeitslosen. Dabei werden nicht die Personen berücksichtigt, die tatsächlich aktiv eine Beschäftigung suchen, sondern die Personen, die sich arbeitslos melden. Ihre Zahl kann sowohl höher als auch niedriger als die „wahre“ – allerdings

nicht beobachtbare – Zahl von Arbeitslosen liegen. Denn zum einen gibt es Erwerbswillige, die aktiv eine Beschäftigung suchen, ohne sich arbeitslos zu melden und ohne die Vermittlungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit in Anspruch zu nehmen. Zum anderen melden sich Personen arbeitslos, die eigentlich gar keine Beschäftigung suchen, für die die Arbeitslosenmeldung aber aus anderen Gründen, z.B. um sich Transferleistungen zu sichern, vorteilhaft ist. Drittens ist die offiziell ausgewiesene Arbeitslosenzahl durch die aktive Arbeitsmarktpolitik in erheblichem Maße politisch gestaltbar. Es steht ein breitgefächertes Instrumentarium bereit, um interventionistisch in den Arbeitsmarkt einzugreifen. Und sollte die Politik es für vorteilhaft erachten, so lassen sich darüber hinaus auch jederzeit neue Instrumente kreieren.

In allen drei genannten Bereichen gibt es keine allgemeingültige, optimale Vorgehensweise. Bestenfalls lassen sich für unterschiedliche Fragestellungen mehr oder weniger geeignete Konzepte der Arbeitslosenstatistik identifizieren. Hat man beispielsweise den Einfluß konjunktureller Schwankungen auf den Arbeitsmarkt im Blick, so sollten Teilnehmer, die nur deshalb nicht als arbeitslos gelten, weil sie an staatlich bereitgestellten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen, zur offiziellen Arbeitslosenzahl hinzuaddiert werden. Soll dagegen beispielsweise die Wirkung der Arbeitslosigkeit auf das Volumen der Schwarzarbeit analysiert werden, so wäre die oben genannte Vorgehensweise der falsche Weg. Denn für die Fragestellung, ob jemand die Zeit hat, sich in der Schattenwirtschaft zu betätigen oder nicht, ist die Art der ausgeübten Tätigkeit unerheblich. Egal ob man auf dem regulären ersten Arbeitsmarkt eine Stelle hat oder im Rahmen einer staatlich gefördernten Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik einer Beschäftigung nachgeht, beide Tätigkeiten verhindern gleichermaßen, daß während der regulären Arbeitszeit Schwarzarbeit möglich ist. Das für eine solche Fragestellung sinnvolle Konzept der Arbeitslosigkeit müßte also auf die frei verfügbare Zeit der Betroffenen abstellen. Daher wäre es vermessen, wollte man von einer „wahren“ Arbeitslosenstatistik oder gar von einer „wahren“ Arbeitslosenzahl sprechen. Eine solche gibt es schlichtweg nicht.

Das folgende zweite Kapitel befaßt sich mit den beiden ersten Problembereichen, der definitori-

schen Willkür bei der Abgrenzung der Arbeitslosigkeit und der Wahl des statistischen Erhebungskonzepts. Angesichts der beschlossenen Ergänzung der bisherigen offiziellen Arbeitslosenstatistik durch ein auf den Kriterien der International Labour Organization (ILO) basierendes Befragungskonzept kommt diesen beiden Aspekten in Zukunft eine noch größere Bedeutung zu. Im dritten Kapitel wird ein Überblick über die aktive Arbeitsmarktpolitik, ihren Umfang und ihre Wirkungen gegeben.

2 Konzeptionelle Unschärfe der Arbeitslosenstatistik

Eigentlich scheint es ganz einfach zu sein: Wer arbeitslos ist und sich aktiv um eine Stelle bemüht, wird als arbeitslos gezählt. Doch dieser erste Eindruck täuscht. Was soll beispielsweise mit denjenigen geschehen, die ein paar Stunden pro Woche einer Teilzeitarbeit nachgehen, aber eine Vollzeitstelle suchen? Bis zu welcher Wochenstundenzahl sollen Personen mit Teilzeitbeschäftigung in der Arbeitslosenstatistik erfaßt werden – eine, fünf, zehn, fünfzehn oder mehr Wochenstunden? Und was heißt, sich „aktiv“ um einen Arbeitsplatz zu bemühen? Reicht es aus, den Wunsch auf einen Arbeitsplatz zu äußern, oder sind konkrete Suchaktivitäten nachzuweisen?

Die bisherige Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit basiert auf dem Konzept der registrierten Arbeitslosen. Sie wird also auf Grundlage von Verwaltungsdaten ermittelt. Als arbeitslos zählt, wer

- zwischen 15 und 64 Jahre alt ist,
- nicht oder weniger als 15 Stunden wöchentlich in einem Beschäftigungsverhältnis steht,
- eine sozialversicherungspflichtige, mindestens 15 Wochenstunden umfassende Beschäftigung sucht,
- der Agentur für Arbeit zur Vermittlung bereit steht und
- sich persönlich bei der Agentur für Arbeit gemeldet hat.

Nicht als arbeitslos zählen Schüler, Studenten, Personen, die arbeitsunfähig erkrankt oder Empfänger von Altersrente sind, sowie Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Diese im Sozialgesetzbuch (SGB) III festgelegte Abgrenzung der registrierten Arbeitslosen ist in hohem Maße das Ergebnis politischer Entscheidungen und hätte daher ohne weiteres auch anders ausfallen können. Bis Ende 1997 konnten Arbeitslose beispielsweise eine Beschäftigung bis zu 18 Wochenstunden ausüben, ohne ihren Arbeitslosenstatus zu verlieren.

Auch die Entscheidung, die Arbeitslosenstatistik aus Verwaltungsakten abzuleiten und nicht in Form einer Bevölkerungsbefragung zu erheben, ist keineswegs zwingend. Daher ist es wenig verwunderlich, daß andere Staaten sowohl andere definitorische Abgrenzungen als auch andere Erhebungsverfahren anwenden. Um trotz dieser Unterschiede die Arbeitslosenzahlen verschiedener Staaten vergleichen zu können, werden in internationalen Gegenüberstellungen in der Regel Arbeitslosenzahlen verwendet, die nach dem Konzept der International Labour Organisation (ILO) ermittelt worden sind.

Die Statistik nach dem ILO-Konzept

Das sogenannte Labour-Force-Konzept der International Labour Organization (ILO) basiert nicht auf den bei einer Behörde gemeldeten Arbeitslosen, sondern auf einer Stichprobenbefragung. Nach diesem Konzept zählt als arbeitslos, wer

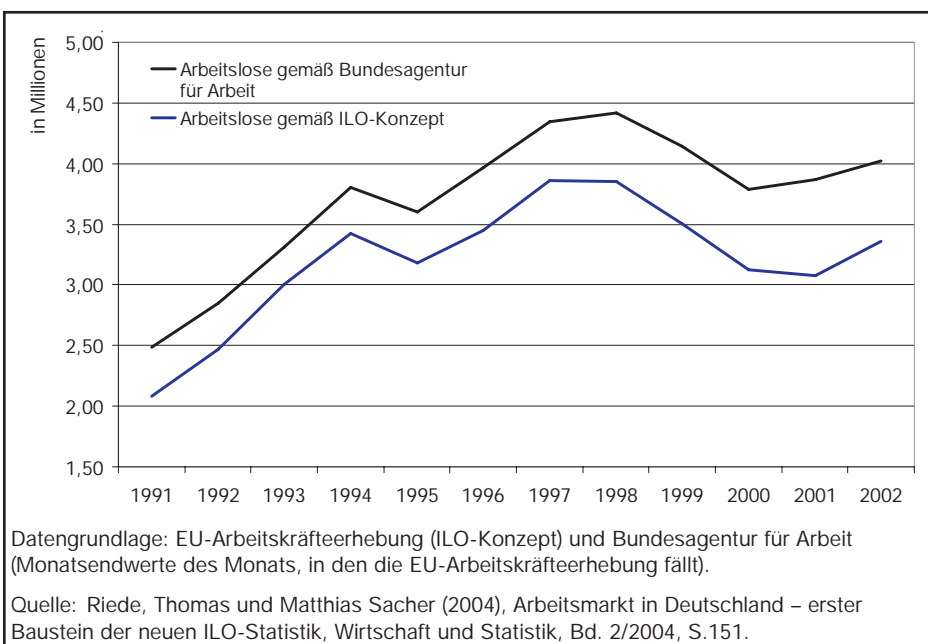
- zwischen 15 und 74 Jahre alt ist,
- in der Befragungswoche vollständig ohne Arbeit war, also auch nicht eine Stunde einer abhängigen oder selbständigen Beschäftigung nachging,
- in den vier Wochen vor der Befragung aktiv nach einer Erwerbstätigkeit gesucht hat und
- spätestens zwei Wochen nach der Befragung eine Erwerbstätigkeit aufnehmen könnte.

Als arbeitslos zählt auch, wer zwar eine neue Stelle gefunden, diese aber noch nicht angetreten hat.

Quantitative Unterschiede zwischen beiden Konzepten

Angesichts der unterschiedlichen Erhebungsverfahren und Abgrenzungen von Arbeitslosigkeit ist es wenig verwunderlich, daß sich die Arbeitslosenzahlen nach dem ILO-Konzept deutlich von denen der Bundesagentur für Arbeit unterscheiden (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach den Konzepten der Bundesagentur für Arbeit und der ILO (1991 - 2002)



Die ILO-Statistik weist deutlich weniger Arbeitslose aus als die Statistik der Bundesagentur für Arbeit, wobei die Differenz zwischen den beiden Konzepten in den neunziger Jahren zwischen 380.000 und 860.000 Personen lag (vgl. Abbildung 2).

Dies hat mehrere Gründe:

- In erster Linie resultiert dieser Niveau-Unterschied aus der sehr viel engeren Definition von Arbeitslosigkeit im ILO-Konzept. So reicht bereits eine minimale Beschäftigung von einer Stunde pro Woche aus, um nicht mehr als arbeitslos zu gelten. Von Bedeutung ist allein die Frage, ob ein Arbeitssuchender irgendeiner Beschäftigung nachgeht, unabhängig davon, wie stark er durch diese Beschäftigung zeitlich in Anspruch genommen wird. Dagegen ist in der offiziellen deutschen Statistik eine Beschäftigung von bis zu 15 Stunden für den Arbeitslosenstatus unerheblich.

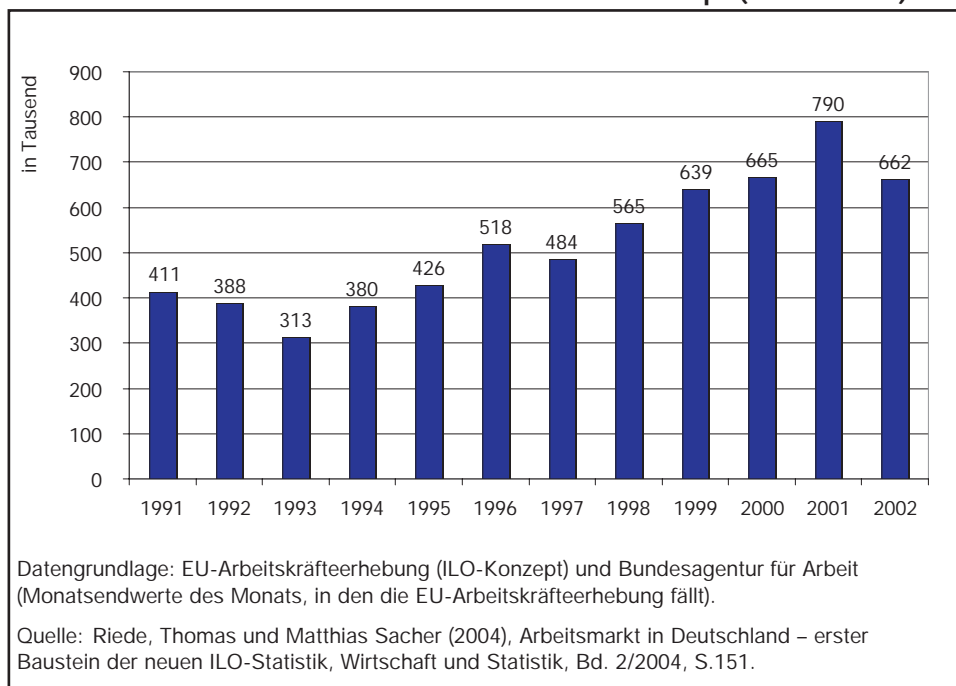
- Eine weitere Ursache liegt in den Verfügbarkeits- und Mitwirkungsanforderungen an die Arbeitslosen. Im Erhebungsverfahren der Bundesagentur für Arbeit werden diese im Rahmen des Verwaltungsprozesses kontrolliert. Dabei besteht offensichtlich ein gewisser Spielraum. So hat die Bundesagentur für Arbeit den angesichts des schwachen Wirtschaftswachstums vergleichsweise geringen Anstieg der Arbeits-

losigkeit im Jahr 2003 immer wieder damit begründet, daß viele bisher als arbeitslos Gemeldete aufgrund einer stärkeren Durchsetzung der Mitwirkungspflichten bei der Stellensuche ihre Meldung nicht erneuert hätten. Dagegen ist im ILO-Konzept zur Beurteilung, ob Arbeitslosigkeit vorliegt, vor allem die Selbsteinschätzung der Befragten entscheidend, ob sie innerhalb der angegebenen Frist eine Beschäftigung aufnehmen könnten. Welches Konzept hier die effektiv strengeren Anforderungen an Arbeitslose stellt, sich aktiv an der Stellensuche zu beteiligen

und gegebenenfalls auch Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen, die nicht den persönlichen Idealvorstellungen entsprechen, läßt sich daher nicht ohne weiteres angeben.

- Die geringeren Arbeitslosenzahlen nach dem ILO-Konzept werden außerdem durch einen erhebungstechnischen Unterschied der beiden Konzepte verursacht. Die Arbeitslosenzahlen der Bundesagentur für Arbeit werden stichtagsbezogen erhoben, während dem ILO-Konzept sogenannte Berichtswochen zugrunde liegen. Letzteres führt zu einer Untererfassung der Arbeitslosen und einer Übererfassung der Erwerbstätigkeit. Denn alle Personen, die in der Berichtswoche ihren Beschäftigungsstatus ändern (von „arbeitslos“ zu „beschäftigt“ und umgekehrt), werden als Erwerbstätige erfaßt. Auch jene ILO-Arbeitnehmer, die während der Berichtswoche vor einem Stichtag arbeitslos werden, gelten beschäftigt, während sie nach dem

**Abbildung 2: Differenz zwischen registrierten Arbeitslosen
und Arbeitslosen nach dem ILO-Konzept (1991 - 2002)**



Stichtagskonzept der Bundesagentur für Arbeit bereits als Arbeitslose geführt werden; ebenso werden Personen, die in der Berichtswoche nach einem Stichtag eine Beschäftigung finden, ebenfalls nicht mehr als arbeitslos gezählt, während sie nach dem Stichtagsprinzip noch als arbeitslos geführt werden.

- Ein gegenläufiger Effekt, der dazu führt, daß Arbeitslose zwar nach dem ILO-Konzept, jedoch nicht von der Statistik der Bundesagentur für Arbeit erfaßt werden, besteht darin, daß sich Arbeitslose ohne Leistungsansprüche bei der Bundesagentur für Arbeit nicht arbeitslos melden, obwohl sie aktiv eine Beschäftigung suchen. Wie die Gesamtzahlen zeigen, wird dieser Effekt aber von den anderen quantitativ deutlich überkompensiert.

Die Umsetzung des ILO-Konzeptes in Deutschland

In Deutschland werden bisher Arbeitsmarktindikatoren nach dem ILO-Konzept nur einmal jährlich (in der Regel in der letzten April-Woche ohne Feiertage) im Rahmen des Mikrozensus, einer Ein-Prozent-Stichprobe aller Haushalte, erhoben. Grundlage ist die in allen Staaten der Europäischen Union durchgeführte einheitliche Arbeitskräfteerhebung

(AKE), die in Deutschland in den Mikrozensus integriert ist. Auf Basis dieser Jahresdaten werden saisonbereinigte Arbeitslosenquoten nach dem ILO-Konzept monatlich geschätzt und fortgeschrieben. Allerdings stellt diese Vorgehensweise nur einen behelfsmäßigen Ersatz für kontinuierlich erhobene Daten dar.

Die Bundesregierung hat Anfang dieses Jahres schon länger bestehende Überlegungen konkretisiert, die deutsche Arbeitslosenstatistik um kontinuierlich erhobene Daten nach dem ILO-

Konzept zu ergänzen. Unabhängig von einem möglicherweise wahltaktisch motivierten Interesse an den niedrigeren Arbeitslosenzahlen des ILO-Konzeptes ist dies aufgrund von zwei Verordnungen der Europäischen Union (Nr. 577/98 und 1897/2000) notwendig.

Die neue ILO-Arbeitslosenstatistik soll in Deutschland in einem 2-Stufen-Konzept realisiert werden. Ab Herbst 2004 ist zunächst für 2 Jahre eine monatliche, telefonisch durchgeführte Umfrage bei bis zu 35.000 Haushalten geplant. Danach sollen die Arbeitslosendaten im Rahmen des Mikrozensus erhoben werden, der bis dahin auf ein kontinuierliches Erhebungssystem umgestellt werden soll.

Bewertung

Grundsätzlich ist die Ergänzung der bestehenden, auf Verwaltungsdaten basierenden Arbeitslosenstatistik in Deutschland durch die monatliche Erhebung nach dem Konzept der ILO zu begrüßen. Es entsteht so eine adäquate Datenbasis für internationale Vergleiche, die qualitativ deutlich über die bisherige Fortschreibung der einmal im Jahr erhobenen Arbeitslosenzahlen hinausgeht. Die bisherige Vorgehensweise ist diesbezüglich nur ein Notbehelf. Für die Interpretation der Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind die Daten nach dem ILO-Konzept

ebenfalls hilfreich, da sie zusätzliche, arbeitsmarkt-nahe Informationen liefern können. Voraussetzung ist allerdings, daß die gegenwärtige Statistik der Bundesagentur für Arbeit – wie von der Bundesregierung angekündigt – parallel weitergeführt wird. Denn erstens läßt jede auf Erwerbstätigkeit ausgegerichtete Beschäftigung, und sei sie noch so gering (im Extremfall reicht eine Wochenstunde), den betroffenen Arbeitnehmer aus der Arbeitslosenstatistik nach dem ILO-Konzept fallen. Die ILO-Zahlen können daher als eine Untergrenze der Arbeitslosigkeit interpretiert werden. Die Arbeitslosenstatistik nach dem ILO-Konzept läßt also nur sehr eingeschränkt Rückschlüsse zu, ob ein Beschäftigungsverhältnis zum Bestreiten des Lebensunterhaltes ausreicht.

Zweitens ist die ILO-Statistik in der Kombination mit der Statistik der Bundesagentur für Arbeit ein Indikator für die Flexibilität des Arbeitsmarktes. Sinkt beispielsweise die ILO-Arbeitslosenzahl schneller als die Arbeitslosigkeit nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit, so kann daraus auf eine zunehmende Flexibilität des Arbeitsmarktes geschlossen werden, da mehr Menschen, die zuvor überhaupt keiner Erwerbsarbeit nachgingen, zumindest eine geringfügige Beschäftigung aufnehmen können.

Angesichts der steuerlichen Förderung von Mini-Jobs und der Tendenz hin zu einer stärker aktivierenden sozialen Grundsicherung, die beispielsweise mit der Erweiterung der Hinzuverdienstmöglichkeiten von Sozialhilfeempfängern diesen Anreize für eine Arbeitsaufnahme geben will, wird sich in den nächsten Jahren die Arbeitslosigkeit nach dem ILO-Konzept vermutlich besser entwickeln als die Arbeitslosigkeit nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Eine gesamtwirtschaftliche Belebung des Arbeitsmarktes im Sinne eines insgesamt deutlich steigenden Arbeitsvolumens müssen sinkende ILO-Arbeitslosenzahlen dagegen gerade nicht widerspiegeln. Daher spricht vieles dafür, in Zukunft beide Zeitreihen für eine differenzierte Analyse des Arbeitsmarktes zu verwenden.

Es besteht freilich die Gefahr, daß sich das ILO-Konzept mittel- bis langfristig als dominierendes, wenn nicht alleiniges Konzept durchsetzt. Denn sowohl aufgrund des absolut niedrigeren Niveaus der ausgewiesenen Arbeitslosigkeit als auch aufgrund der in den nächsten Jahren zu erwartenden besse-

ren statistischen Entwicklung der ILO-Arbeitslosenzahlen ist davon auszugehen, daß sich die verantwortlichen Politiker vorzugsweise an diesem Konzept orientieren werden. Dies wird sich nur verhindern lassen, wenn die Presse und sonstige Medien auch – und vorrangig – an ihrer Berichterstattung über die traditionelle Statistik festhalten.

3 Statistikveränderungen durch Arbeitsmarktpolitik

Die im vorangegangenen Kapitel dargestellten Entscheidungsalternativen bei der Erstellung der Arbeitslosenstatistik bedürfen einer grundsätzlichen Festlegung. Einmal getroffene Entscheidungen – sowohl was die definitorische Abgrenzung von Arbeitslosigkeit als auch was die Wahl des statistischen Erhebungsverfahrens betrifft – gelten in der Regel für einen längeren Zeitraum von zumindest einigen Jahren. Ein kurzfristiges Umsteuern ist in diesen Bereichen kaum möglich, weil beispielsweise die Einführung eines neuen statistischen Erhebungskonzeptes eine mehrjährige Vorlaufzeit braucht. Die Implementierung einer kontinuierlichen Arbeitslosenstatistik nach dem ILO-Konzept zeigt das anschaulich.

Anders dagegen stellt sich die Situation bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik dar. Hierbei handelt es sich vorwiegend um Maßnahmen der Arbeitsförderung, bei deren Einsatz die Bundesagentur für Arbeit als durchführende Institution einen Ermessensspielraum hat. Änderungen in der Schwerpunktsetzung oder in der Intensität, mit der einzelne Maßnahmen eingesetzt werden, lassen sich daher relativ kurzfristig und mit wenig Aufwand realisieren.

Ziele und Grundlagen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Das zentrale Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt. Insbesondere für Arbeitslose aus Problemgruppen versucht man, die Chancen auf eine Beschäftigung zu verbessern und die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen, indem man ihnen durch direkte, personenbezogene Maßnahmen den Weg zurück in den Arbeitsmarkt ebnet. Dazu sollen beispielsweise relevante Vermitt-

lungshemmnisse wie mangelnde fachliche Qualifikationen und Fertigkeiten beseitigt oder durch monetäre Zuschüsse kompensiert werden. Aus sozialpolitischer Perspektive geht es darüber hinaus auch darum, das Selbstwertgefühl der Arbeitslosen zu erhalten, indem man Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert. Insgesamt erhofft man sich, durch aktive Arbeitsmarktpolitik den Vermittlungsprozeß zu verbessern und die Struktur des Arbeitsangebots besser an die Anforderungen der Arbeitsnachfrage anpassen zu können.

Rechtliche Grundlage der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist seit dem Jahr 1998 das SGB III, davor war es das bereits im Jahr 1969 – noch zu Zeiten der Vollbeschäftigung – eingeführte Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung untersteht die mit der Durchführung beauftragte Bundesagentur für Arbeit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Insbesondere genehmigt der Bund ihren Haushaltsplan. Dabei kann nach § 71a Abs. 3 SGB IV die Genehmigung versagt oder unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. Dies ist u.a. dann möglich, wenn die Grundsätze der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung nicht berücksichtigt werden. Neben der Kostenerstattung für zusätzlich übertragene Aufgaben, wie z.B. die Abwicklung der Arbeitslosenhilfe, trägt der Bund nach § 365 SGB III in Form des Bundeszuschusses auch ein eventuelles Defizit bei den eigentlich beitragsfinanzierten Aufgabenbereichen. Im Jahr 2003 betrug es 6,2 Mrd. Euro, für 2004 rechnet die Bundesagentur für Arbeit mit einem Defizit von 5,2 Mrd. Euro, das durch einen Bundeszuschuß gedeckt werden muß.

Mit der Einführung des SGB III wurden den lokalen Agenturen für Arbeit (früher Arbeitsämter) mehr eigenständige Kompetenzen bei der Aufteilung der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik eingeräumt. Für alle Instrumente, die Teil des sogenannten Eingliederungstitels sind, können sie die Mittel – im Rahmen des vorgegebenen Haushaltsvolumens – nach den jeweiligen Erfordernissen und Besonderheiten der regionalen Arbeitsmärkte verteilen.

Dennoch hat die Bundesregierung weiterhin einen erheblichen Einfluß auf die aktive Arbeitsmarktpolitik. Denn neben den haushaltsrechtlichen Kompetenzen bei der Bundesagentur für Arbeit kann

sie durch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die zur Verfügung stehenden Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, deren konkrete Ausgestaltung und Fördervoraussetzungen entscheiden. Hinzu kommt, daß die Bundesregierung auch eigenständig neue, aus dem Bundeshaushalt zu finanzierende Sonderprogramme auflegen kann. Beispiele aus dem Jahr 2003 sind das sogenannte „Jump Plus“-Programm sowie das Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ für jeweils insgesamt 100.000 Jugendliche bzw. Langzeitarbeitslose.

Bei den meisten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen die Geförderten während der Teilnahme nicht mehr als arbeitslos, obwohl sie es ohne die Maßnahme weiterhin wären. Das gilt unabhängig davon, ob sie nach Beendigung der Maßnahme wieder arbeitslos werden. Seit Januar 2004 ist diese schon bisher gängige Praxis durch das Dritte Gesetz über Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, das sogenannte Hartz-III-Gesetz, im SGB III gesetzlich festgeschrieben worden. Zusätzlich zur vorherigen Praxis werden seit Januar 2004 daher auch die Teilnehmer in sogenannten Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen nicht mehr als arbeitslos gezählt, wodurch sich die Arbeitslosenzahl verglichen mit der alten Regelung um rund 85.000 verringert hat.

Die Reduzierung der Arbeitslosenzahlen aufgrund der politischen Vorgabe, wer aus der Statistik herausgerechnet werden soll und wer nicht, stellt für sich genommen keine Verbesserung der objektiven Situation auf dem Arbeitsmarkt dar, sondern verschleiert lediglich das Ausmaß der tatsächlichen Arbeitslosigkeit.

Angesichts dieser Möglichkeit, die Arbeitslosenzahlen durch einen verstärkten Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik kurzfristig künstlich zu senken, kann die jeweilige Regierung die aktive Arbeitsmarktpolitik vor wichtigen Wahlen instrumentalisieren, um die Chancen für ihre Wiederwahl zu erhöhen. Besonders deutlich wurde dies vor der Bundestagswahl im Jahr 1998, als die damalige Bundesregierung unter Helmut Kohl die aktive Arbeitsmarktpolitik massiv ausweitete und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturangepassungsmaßnahmen (SAM) von knapp 250.000 auf über 500.000 mehr als verdoppelte.

Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Im Jahr 2003 flossen fast 21 Mrd. Euro oder 36,8 % des Budgets der Bundesagentur für Arbeit in das breitgefächerte Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Nicht alle Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wirken sich direkt auf die Zahl der Arbeitslosen aus. Denn bei einigen Instrumenten, wie z.B. der Teilzeit-Weiterbildung, bleiben die Teilnehmer als Arbeitslose registriert, bei anderen, wie z.B. den Mobilitätshilfen oder der sogenannten Freien Förderung gemäß § 10 SGB III, handelt es sich hauptsächlich um einmalige Hilfen, so daß man nicht von einer Teilnahme sprechen kann. Und schließlich setzen einige Maßnahmen, insbesondere was die berufliche Erstqualifizierung von Jugendlichen betrifft, vor deren Eintritt in den Arbeitsmarkt an.

Ein Großteil der arbeitsmarktpolitischen Instrumente beeinflusst jedoch die Zahl der offiziell ausgewiesenen Arbeitslosen. Zu den wichtigsten gehören:

- *Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen:* Mit ihnen sollen berufliche Kenntnisse und Qualifikationen aufrechterhalten, erweitert oder an die veränderten Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt angepaßt werden. Zu unterscheiden sind längerfristig konzipierte Maßnahmen wie die Förderung der beruflichen Weiterbildung oder die Deutsch-Sprachlehrgänge für Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge einerseits und die nur wenige Wochen dauernden Maßnahmen der Eignungsfeststellung und Trainingsmaßnahmen andererseits. Letztere hatten bis Januar dieses Jahres noch keine statistikentlastende Wirkung.
- *Beschäftigungsschaffende Maßnahmen:* Hierzu zählen vor allem die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sowie die traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM). Dabei handelt es sich um künstlich geschaffene, bzw. nur aufgrund der staatlichen Zuschüsse entstehende Beschäftigungsverhältnisse. Sie müssen von gesellschaftlichem Interesse sein und zusätzliche Arbeiten beinhalten. Daher spricht man auch vom sogenannten zweiten Arbeitsmarkt. Die früher aufgrund unterschiedlicher Förderungsgrundsätze notwendige Unterscheidung zwischen ABM und SAM wurde durch das Hartz-III-Gesetz zum 1.1.2004 obso-

let, da beide Instrumente zu rechtlich modifizierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zusammengeführt wurden. Bei den derzeit noch ausgewiesenen SAM handelt es sich nur noch um auslaufende Maßnahmen. Besonders zu begrüßen ist eine weitere, ebenfalls seit Januar 2004 geltende Änderung bei den ABM. Während bis Ende 2003 die Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme einen (neuen) Anspruch auf Arbeitslosengeld begründen konnte, besteht diese Möglichkeit nun nicht mehr.

- *Die Förderung regulärer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt:* Dazu zählen erstens die verschiedenen, zeitlich befristeten Lohnsubventionen für Problemgruppen am Arbeitsmarkt, mit denen die geringere Produktivität der förderungsbedürftigen Arbeitslosen zu Beginn einer Beschäftigung kompensiert werden soll. Zweitens fallen auch die beiden Instrumente, mit denen die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit gefördert werden soll – das Überbrückungsgeld sowie die Existenzgründungszuschüsse (sogenannte Ich-AG) – in diese Kategorie von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Und schließlich ordnet die Bundesagentur für Arbeit auch die Personal-Service-Agenturen, deren Aufgabe in der stärkeren Nutzbarmachung der Zeitarbeit für Arbeitslose liegt, dieser Kategorie zu.
- *Weitere zielgruppenspezifischen Instrumente:* Neben den bisher genannten Maßnahmenkategorien gibt es weitere Instrumente, die sich an bestimmte Zielgruppen, z.B. Jugendliche, richten und selbst mehrere der oben genannten Instrumente konzeptionell in sich vereinigen. Dazu gehört beispielsweise das Ende 2003 ausgelaufene Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (Jump) oder das Sonderprogramm „Jump plus“.

Darüber hinaus zählen auch vorruhestandsähnliche Regelungen zu den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies ist absurd, denn mit ihnen wird nicht etwa die Aufnahme einer Beschäftigung gefördert, sondern das Gegenteil. Arbeitslose, die älter als 58 Jahre sind, werden de facto aufgefordert, die Stellensuche einzustellen, indem sie auch ohne ihre Bereitschaft, sich vermitteln zu lassen, Arbeitslosengeld oder -hilfe beziehen können.

**Abbildung 3: Teilnehmerzahlen in ausgewählten Instrumenten
der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihre Kosten**

Instrument	Teilnehmerbestand Dezember 2003	Ausgaben in 2003 (in Mio. Euro)
Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen		
Berufliche Weiterbildung darunter: in Vollzeitmaßnahmen	226.631 203.540	4.998,4
Berufliche Eingliederung Behinderter darunter: Wiedereingliederung	146.873 46.217	2.892,6
Deutsch-Sprachlehrgänge	20.250	126,3
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	86.301	582,9
Berufsausbildung Benachteiligter	137.599	1.113,8
Beschäftigungsschaffende Maßnahmen		
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	92.293	1.675,3
Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)	42.672	576,8
Förderung regulärer Beschäftigung		
darunter:		
Eingliederungszuschüsse	124.946	1.348,5
Einstellungszuschüsse bei Neugründung	14.784	161,8
Überbrückungsgeld	75.369	1.412,6
Existenzgründungszuschüsse	89.807	268,3
Personal-Service-Agenturen	30.614	173,6
Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	89.526	922,2
Vorruhestandsähnliche Regelung		
Altersteilzeit	72.000	862,2
Nichtarbeitslose ältere Leistungsempfänger (§ 428 SGB III)	388.834	-

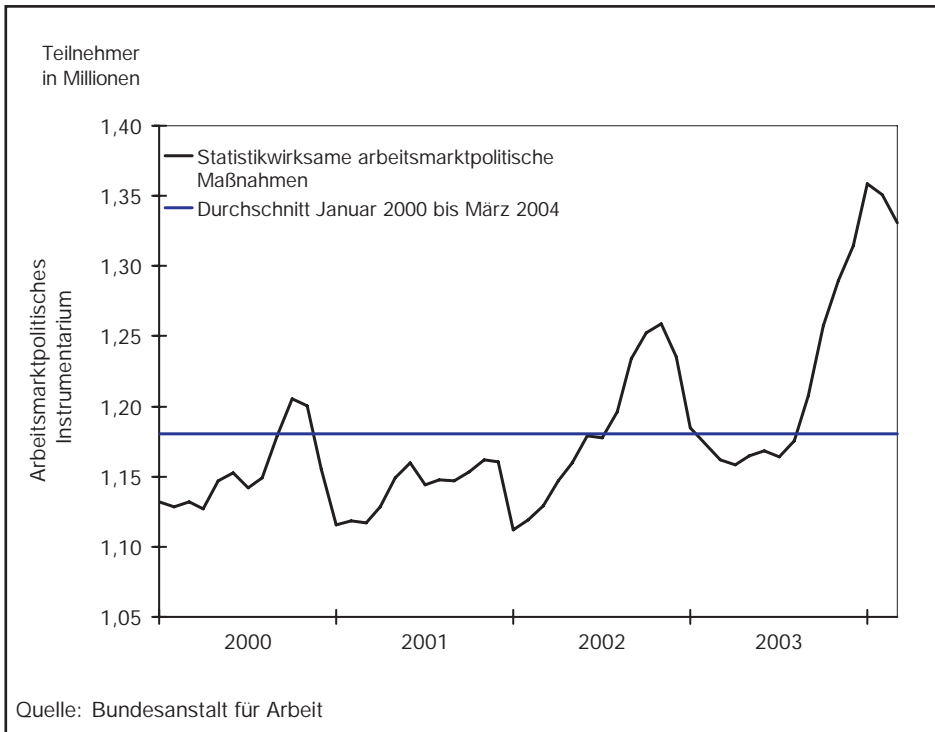
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Betrachtet man die aggregierte Entwicklung derjenigen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die sowohl die offiziell ausgewiesene Zahl der Arbeitslosen beeinflussen als einer politischen Steuerung zugänglich sind, so ergibt sich das folgende Bild der statistikwirksamen aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. Abbildung 4).

Gegenwärtig liegen die Teilnehmerzahlen in den statistikwirksamen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik um rund 200.000 höher als vor rund vier Jahren. In diesem Zeitraum fällt zum einen die Entwicklung um die Bundestagswahl 2002.

Ähnlich wie im Jahr 1998 ist auch hier eine auf die direkten Monate vor der Wahl gerichtete Expansion der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu beobachten, die jedoch glücklicherweise vergleichsweise schwach ausfiel. Zum anderen sticht die Entwicklung der letzten Monate hervor. Daran zeigt sich zum einen, daß der vergleichsweise geringe Anstieg der Arbeitslosigkeit in der jüngsten Rezessionsphase nicht nur durch eine schärfere Durchsetzung der Mitwirkungspflichten der Arbeitslosen herbeigeführt wurde, sondern zumindest teilweise auch das Ergebnis der intensiveren Nutzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist. Ursächlich für die-

**Abbildung 4: Statistikwirksame Maßnahmen
der aktiven Arbeitsmarktpolitik**



sen Anstieg sind nicht zuletzt die Instrumente, die entweder wie die Existenzgründungszuschüsse (Ich-AG) oder die Personal-Service-Agenturen im Zuge der Hartz-Reform oder als Sonderprogramm des Bundes neu eingeführt wurden.

Betrachtet man die zeitliche Entwicklung einzelner Instrumente, so fällt auf, daß es massive strukturelle Verschiebungen im Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegeben hat (vgl. Abbildungen 5-8). Während vor allem die in den Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung stark genutzten beschäftigungsschaffenden Maßnahmen (ABM und SAM), aber auch die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung einen deutlichen Rückgang zu verzeichnen haben, ist es vor allem die Nutzung der vorruhestandsähnlichen Regelung des § 428 SGB III massiv ausgeweitet worden.

Wirkungen und Effizienz ausgewählter Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden regelmäßig damit begründet, daß es sinnvoller sei, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Das Selbstwertgefühl der Betroffenen solle – bei nur

geringen Zusatzkosten – stabilisiert werden. Darüber hinaus hat man die Hoffnung, daß sich die Chancen der Betroffenen auf eine Wiedereingliederung in den regulären ersten Arbeitsmarkt erhöhen, indem die durch andauernde Arbeitslosigkeit bedingte Entwertung des Humankapitals verlangsamt oder die Entstehung neuen Humankapitals gefördert wird. Doch kann die aktive Arbeitsmarktpolitik diese in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen.

Empirische Studien zeigen, daß die zentralen ökonomischen Ziele vielfach nicht erreicht werden. Zum einen erweisen sich insbesondere die traditionellen Instru-

mente der aktiven Arbeitsmarktpolitik als vergleichsweise teuer. Sie sind keineswegs so „kostengünstig“, wie oft vermutet wird, sondern erfordern einen deutlich höheren Mitteleinsatz, als es bei einer reinen Finanzierung der Arbeitslosigkeit der Fall wäre. Zum anderen ist auch der beschäftigungspolitische Erfolg häufig bestenfalls als gering einzustufen. Anstatt die Beschäftigungschancen der Teilnehmer zu erhöhen, resultiert teilweise sogar das Gegenteil: Die Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit verlängert sich, die Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt sinken.

Der beschäftigungspolitische Mißerfolg aktiver Arbeitsmarktpolitik ist – bei aller Vielschichtigkeit des Instrumentariums – vielfach schon in den Maßnahmen selbst angelegt. Denn erstens gelingt der angestrebte Erhalt oder Aufbau von am Markt verwertbarem Humankapital nur äußerst bedingt. Bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen steht dem beispielsweise schon das Zusätzlichkeitskriterium der Maßnahmen entgegen, das marktnahe Tätigkeiten de facto ausschließt. Darüber hinaus führt die einseitige Subventionierung der Lohnkosten zu einem übermäßigen Einsatz des Faktors Arbeit im Vergleich zum Faktor Kapital. Entsprechend wei-

Abbildung 5: Teilnehmerbestand in Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung

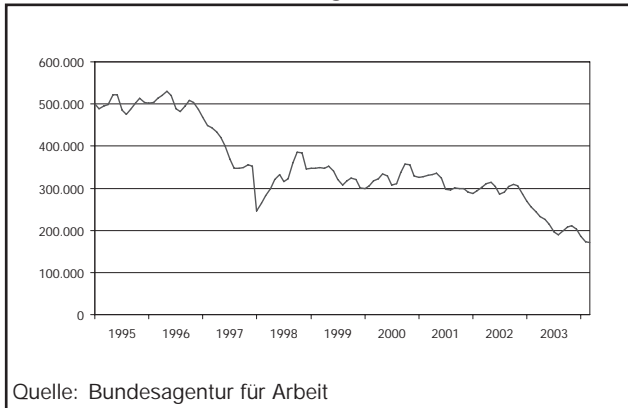


Abbildung 6: Beschäftigungsschaffende Maßnahmen

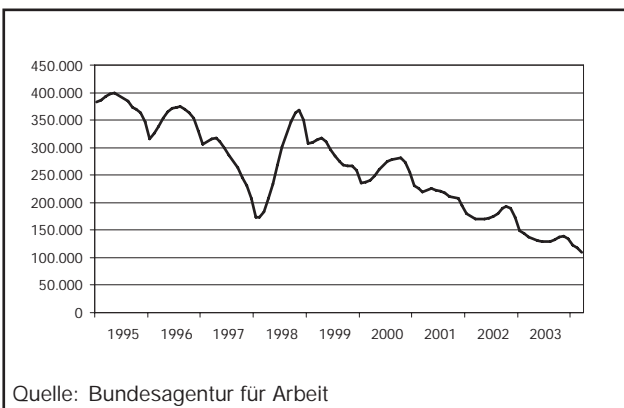


Abbildung 7: Leistungsempfänger gemäß § 428 SGB III

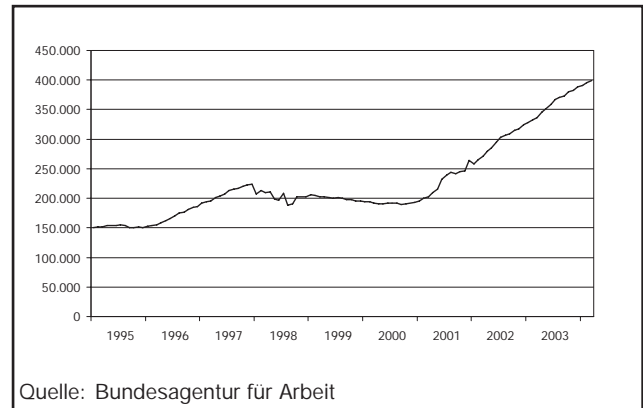
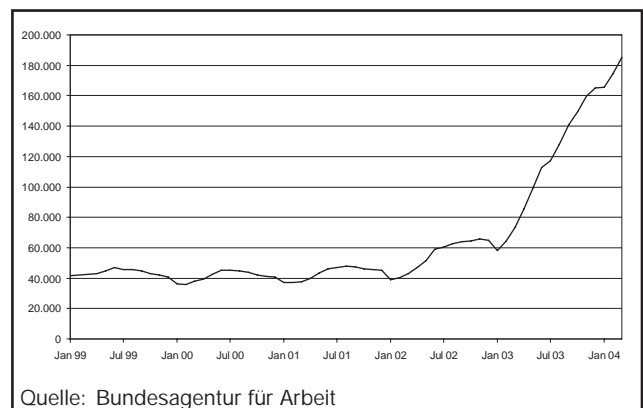


Abbildung 8: Förderung einer selbständigen Tätigkeit



sen Beschäftigungsmaßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes typischerweise eine sehr geringe Kapitalintensität auf, die dem Erwerb von marktfähigem, technologieorientiertem Humankapital ebenfalls entgegensteht. Aber auch die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen vermitteln vielfach nicht in ausreichendem Maße Qualifikationen, die den Anforderungen und Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entsprechen. Studien belegen, daß die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen nicht zu einer signifikanten Erhöhung der Beschäftigungschancen führt. Im Gegenteil dazu empfinden Arbeitgeber die Teilnahme an Fördermaßnahmen häufig als negativ.

Zweitens führt die Teilnahme, aber auch bereits die Aussicht auf Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme auf Seiten der betroffenen Arbeitslosen dazu, daß sie ihre Suchanstrengungen auf dem ersten Arbeitsmarkt deutlich absenken. Maßnahmenbedingte Einkommenszuwächse und die zeitliche Inanspruchnahme durch die Teilnahme führen dazu, daß sich die Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit erhöht.

Fazit

Insgesamt muß die aktive Arbeitsmarktpolitik daher durchaus kritisch betrachtet werden. Ihr beschäftigungspolitischer Erfolg bleibt gering, die Kosten dagegen sind beträchtlich. Dabei ist zu bedenken, daß die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik – sieht man vom Bundeszuschuß einmal ab – von allen in der Arbeitslosenversicherung versicherten Arbeitnehmern zu tragen sind. Sie bedeuten eine direkte Belastung der Lohnnebenkosten und wirken sich daher direkt auf die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen bzw. der (noch) beschäftigten Arbeitnehmer aus.

Eine Verringerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei gleichzeitig besserer Zielorientierung auf die wirklich betroffenen Problemgruppen ließe deutliche Kosteneinsparungen erwarten und könnte auf diesem Weg sogar die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern.