

Landkreis Gießen Der Kreisausschuss	
Stabsstelle Wirtschaftsförderung, Tourismus, Kreisentwicklung	Name: Gabriele Gotthardt
	Telefon: 9390-1767
	Fax: 9390-1684
	E-Mail: Gabriele.Gotthardt@lkgi.de
	Gebäude: C
	Raum: 117 a
	30. November 2012

Berichts Antrag zur realen Arbeitslosenquote

Vorlage-Nr. 0332/2012

1. Zur Genese des Antrages

Der Berichts Antrag basiert auf dem Antrag Drucksache- Nr. 528/2009 und dem dazu abgegebenen Bericht vom 16. 11. 2009. In der aktualisierten Fassung befindet sich der Bericht seit 13. 02. 2012 im Geschäftsgang, am 20.02.2012 wurde er dem Jobcenter mit der Bitte um Beantwortung zugeleitet. Hierzu erfolgte am 6. März im Rahmen der 'interfraktionellen Arbeitsgruppe Jobcenter' eine ausführliche mündliche Darlegung durch Herrn Geschäftsführer Wolfgang Hofmann (hierzu siehe Protokollauszug).

Unabhängig hiervon hat der Ältestenrat am 29.02.2012 entschieden, dass in einer gemeinsamen Sitzung der beiden für die Thematik infrage kommenden Kreistagsausschüsse dieser Bericht zu behandeln sei.

Die Stabsstelle Wirtschaftsförderung hat als Beratungsunterlagen vorab 2 Schaubilder sowie Auszüge aus dem ‚Kreisreport‘¹ für den Monat Oktober 2012 zum Komplex Unterbeschäftigung zusammengestellt. Diese sind dem vorliegenden Bericht ebenfalls als Anlage beigelegt.

2. Zum Charakter des Antrages

Der Antrag berührt in jeweils divergierenden Verschränkungsgraden unterschiedliche Ebenen, Perspektiven und Adressatenkreise. So wird einerseits nach Spezifika der Arbeitslosenstatistik, gesetzlichen Regelungen, Zeitpunkten und Gründen ihres

¹ Agentur für Arbeit (Hrsg.), Report für Kreise und kreisfreie Städte, Arbeitsmarkt-Zahlen, Oktober 2012

Inkrafttretens, andererseits nach Datenbeständen und Zahlenreihen aus der SGB II- bzw. SGB III-Statistik gefragt.

Wenngleich unterschiedliche Handlungsträger und verschränkte Themenkomplexe berührt sind, die über die unmittelbare Zuständigkeit der auf Landkreisebene verantwortlichen und für die Thematik relevanten Institutionen hinausreichen, wird nachstehend der Versuch unternommen, den dem Antrag zugrunde liegenden Themenkomplex systematisch und differenziert im Rahmen des von der Verwaltung Leistbaren aufzubereiten.

Der Berichts Antrag bezieht sich einerseits auf die statistischen Methoden zur Abbildung der Arbeitslosigkeit, zugleich auf die diesen jeweils zugrunde liegenden Regelungen sowie andererseits auf die beiden Rechtskreise SGB II und SGB III und zwar offenbar bezogen auf die regionale Ebene mit Differenzierung nach Personengruppen und Jahrgängen.

Insoweit kann festgestellt werden, dass eine sachgerechte Bearbeitung hoch komplex, inhaltlich anspruchsvoll sowie vielfältig ausdifferenzierbar und von daher in einigen Belangen die zeitlichen Möglichkeiten und Ressourcen der Verwaltung übersteigend angelegt werden kann. Fokussiert wurde der Bericht dabei im Wesentlichen auf das im Antrag zutage tretende Erkenntnisinteresse, ob und inwieweit die offizielle Arbeitslosenstatistik geeignet und in der Lage ist, das tatsächliche Ausmaß der Betroffenheit von fehlender bezahlter Arbeit widerzuspiegeln.

3. Arbeitslosigkeit - Arbeitslosenstatistik

Zu den statistischen Methoden der Abbildung der Arbeitslosigkeit und ihren jeweiligen Realitätsbezügen gibt es eine breite Palette von wissenschaftlichen Untersuchungen, diverse statistische Verfahren und zahlreiche Definitionen.

Hierzu ist generell festzustellen, dass

- die statistischen Erfassungsmodelle grundsätzlich vom Gesetzgeber definiert werden und insofern auf veränderbaren und in den vergangenen Jahren auch mehrfach modifizierten, z. T. grundlegend veränderten Regelungen beruhen, wobei die örtlich relevanten Dienststellen und Institutionen hierauf keinen Einfluss haben;
- die auf dem Zahlenwerk basierenden Berechnungen der Arbeitslosenquoten gleichfalls variieren, je nachdem, welche Bezugsgröße gewählt wird (abhän-

gig zivile Erwerbspersonen / zivile Erwerbspersonen): Mit steigender Bezugsgröße sinkt die Quote;

Die Arbeitslosenquote ist Bestandteil der Arbeitslosenstatistik und ein Indikator für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungslage. Sie wird i. d. R. wie folgt berechnet:

$$\text{Arbeitslosenquote} = \frac{\text{Zahl der registrierten Arbeitslosen}}{\text{Zahl der zivilen Erwerbstätigen + Arbeitslosen}} \times 100 \%$$

Die Arbeitslosenquote verändert sich insofern, als

- a) die Zahl der registrierten Arbeitslosen der Definition des BMAS unterliegt und
- b) alle zivilen Erwerbspersonen (also nicht nur die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, sondern auch Beamte u.a., Ausnahme: Soldaten) nebst Arbeitslosen die Grundgesamtheit bilden.

Von einer 'realen' oder 'irrealen', richtigen oder falschen Arbeitslosenquote kann gleichwohl nicht die Rede sein; entscheidend sind die jeweiligen Kriterien, Definitionen und Bezugsgrößen.

3.1 Definition Arbeitslosigkeit

Die Bundesagentur für Arbeit berichtet monatlich über die Arbeitslosigkeit in Deutschland und deren Strukturen.

Auf Ebene des Landkreis Gießen erscheint ebenfalls der monatliche Bericht (sog. Kreisreport). Hier werden die absoluten Zahlen und Quoten der registrierten Arbeitslosen, differenziert nach Personengruppen und SGB II-/ SGB III-Bezieher, dargestellt. Im Weiteren werden Unterbeschäftigte im engeren Sinn ausgewiesen.

Gemäß § 16 Abs. 1 SGB III wird definiert, wer als Arbeitsloser registriert wird.

§ 16 Abs. 2 SGB III - eingeführt zum 1.01.2004 - bestimmt, dass Teilnehmer/innen an aktiver Arbeitsmarktpolitik im statistischen Sinne nicht als arbeitslos zu betrachten sind.

Mit dieser Regelungen wurde eine Zweiteilung des Arbeitslosenbegriffes in einen statistischen und einen leistungsrechtlichen Arbeitslosenbegriff begründet.

Wenngleich im SGB II der Begriff Arbeitslosigkeit nicht definiert ist, sondern hier die Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit im Vordergrund steht, so finden gleichwohl die einschlägigen Regelungen des § 16 SGB III sinngemäße Anwendung.

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	Arbeitssuche bzw. Eigenbemühungen	§ 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 i. V. m. 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

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Nürnberg, Mai 2009

- Nach derzeitiger Regelung werden in der amtlichen Statistik der registrierten Arbeitslosen bzw. in der darauf basierenden Arbeitslosenquote nicht erfasst:
 - Teilnehmer/innen an Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung;
 - Teilnehmer/innen an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen;
 - Erziehende mit Kinder unter 3 Jahren, Pflegende, Vollzeitschulpflichtige und Auszubildende;
 - Personen, die aus Arbeitslosigkeit heraus gegründet haben und eine entsprechende Förderung nach SGB II / SGB III erhalten;
 - Vorruhestands(ähnliche) Regelungen entsprechend § 428 SGB III (nicht mehr in Kraft) und § 53 a SGB II
 - arbeitsunfähige Personen.

Diese Personengruppen werden allerdings als Unterbeschäftigte im engeren Sinn (auch: Stille Reserve im weiteren Sinn) ausgewiesen.

3.2 Unterbeschäftigung, registrierte Arbeitslose und Stille Reserve

Im Konzept der Unterbeschäftigung wird in unterschiedlicher Weise differenziert nach Unterbeschäftigten im engeren und im weiteren Sinn.

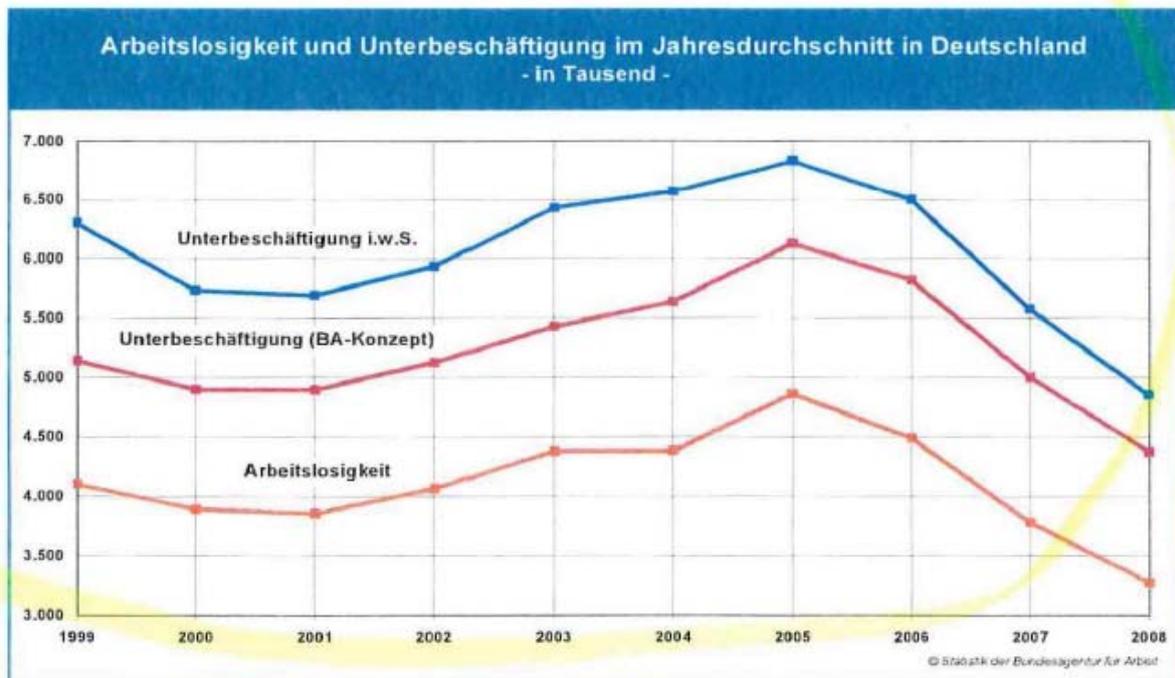
Das weitreichendste Konzept hat hierzu das IAB vorgelegt: Unterbeschäftigte sind demnach neben den registrierten Arbeitslosen die Stille Reserve in Maßnahmen und die Stille Reserve im engeren Sinn, also Personen ohne Anspruch auf Leistungen (ALG I oder ALG II), die bei verbesserter Arbeitsmarktlage Arbeitsplätze nachfragen würden (Personen in Warteschleifen des Bildungs- und Ausbildungssystems, vorzeitig aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedene, Wiedereinsteiger/innen nach der Familienphase usw.). Bei der Stillen Reserve im engeren Sinn handelt es sich um ökonomische Schätzungen, die vor allem im Kontext der Debatte um Fachkräftesicherung von Interesse sind.

Im Konzept der BA werden neben den registrierten Arbeitslosen als Unterbeschäftigte Teilnehmer/innen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie Personen im Sonderstatus (Arbeitsunfähigkeit und Vorruhestands(ähnliche) Regelungen) erfasst.

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	Arbeitsgelegenheit 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

Quelle: Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Hrsg. von der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, Mai 2009, Seite 22

Welche durchaus gravierenden statistischen Effekte die unterschiedlichen Konzepte ‚Arbeitslosigkeit‘, ‚Unterbeschäftigung nach BA-Definition‘ und ‚Unterbeschäftigung im weiteren Sinne‘ nach sich ziehen, mag nachstehendes Schaubild verdeutlichen.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Hg), Methodenbericht der Statistik der BA – Umfassende Arbeitsmarktstatistik, Nürnberg, Mai 2009, S. 30

4. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Landkreis Gießen

Die Tabelle ‚Entwicklung der Arbeitslosigkeit 1996 – 2004/05‘ zeigt, dass die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Landkreis Gießen zwar entsprechend des Konjunkturverlaufs schwankt, gleichwohl bewegt sie sich auf einem kontinuierlich hohen Niveau und indiziert damit eine ausgeprägte Strukturproblematik.

2005 ist die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe kräftig angestiegen, ein Systemeffekt, der durch die kritische Wirtschaftslage erheblich verstärkt wurde (siehe hierzu Schaubild ‚Entwicklung Arbeitslose und Arbeitsplätze 2000 – 2010‘).

Nach Einführung des SGB II zeigt sich eine kontinuierliche Spreizung: Während die Zahl der ALG I-Empfänger/innen kontinuierlich abnimmt, verharrt von einigen

Schwankungen abgesehen die Zahl der erwerbsfähigen ALG II-Empfänger/innen auf hohem Niveau.

Arbeitslosigkeit bedeutet heute v. a. Langzeitarbeitslosigkeit und Bezug von Grundsicherungsleistungen.

Im Oktober 2012 gab es im Landkreis Gießen² insgesamt

8.914 registrierte Arbeitslose

darunter:

2.402 SGB III (26,9 %)

6.512 SGB II (73,1 %)

Die Arbeitslosenquote – bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen betrug 6,7 %.

Bezogen auf abhängig zivile Erwerbspersonen (ohne Selbständige u. a.)

liegt die Quote bei 7,5 %.

4.1 Unterbeschäftigung

Neben den registrierten Arbeitslosen weist der monatliche Kreisreport darüber hinaus auch die Unterbeschäftigung aus.

Die Agentur für Arbeit weist ergänzend zur Zahl der registrierten Arbeitslosen die Zahl derjenigen aus, die an Maßnahmen teilnehmen oder aufgrund sonstiger Tatbestände statistisch nicht als Arbeitslose erfasst werden.

Für Oktober 2012 waren dies im Landkreis Gießen insgesamt – ohne Kurzarbeit und ohne registrierte Arbeitslose-

2.675 weitere Personen

darunter

791 SGB III (29,6 %)

1.893 SGB II (71,0 %)

² Agentur für Arbeit (Hrsg.), Report für Kreise und kreisfreie Städte, Arbeitsmarkt-Zahlen, Oktober 2012

Insofern ergibt sich eine Gesamtzahl von Unterbeschäftigten (registrierte Arbeitslose, Maßnahmeteilnehmer usw.) im Oktober für den Landkreis Gießen von

<u>11.598</u>	<u>Personen</u>
<i>darunter</i>	
3.193	SGB III (27,5%)
8.405	SGB II (72,5%)

Bezogen auf die Zahl der zivilen Erwerbstätigen ergibt sich eine Unterbeschäftigungsquote von 8,6 %.

76,9 % aller Unterbeschäftigten sind dabei als Arbeitslose registriert, 23,1 % sind qua gesetzlicher Regelung in der allgemeinen Arbeitslosenstatistik nicht erfasst.

4.2 ‚58er‘ -Regelung³

Statistisch nicht mehr als arbeitslos erfasst werden auch Personen mit Vorruhestands(ähnlicher) Regelung.

Derzeit befinden sich unter den 8.405 Unterbeschäftigten im SGB II 511 Personen mit vorruhestandsähnlichen Regelungen, also insgesamt 6,1 %.

Diese Gruppe unterteilt sich wie folgt:

- 221 Personen mit Inanspruchnahme § 428 SGB III (Restabwicklung)⁴
- 290 Personen unterliegen aktuell der Regelung nach § 53 a Abs. 2 SGB II⁵

³ § 428 SGB II ist mit einer persönlichen Erklärung verbunden gewesen, bis zum Anspruch auf eine ungeminderte Altersrente nicht mehr am Prozess der aktiven Vermittlung teilzunehmen. Diese Personengruppe ist quantitativ eingegrenzt und nimmt sukzessive ab. Im Gegensatz dazu hat der Gesetzgeber mit § 53 a SGB II eine Regelung geschaffen, nach der bei Erfüllung der Voraussetzungen (Lebensalter und temporäres Beschäftigungsangebot) automatisch der Status der Arbeitslosigkeit entfällt. Gleichzeitig ist diese Gruppe verpflichtet, unmittelbar Altersruhegeld in Anspruch zu nehmen, auch wenn dieses durch vorgezogene Inanspruchnahme gemindert sein kann. Die Zielgruppe dieser Regelung ist der gleiche Personenkreis, der bisher § 428 SGB III in Anspruch nehmen konnte. Obwohl diese Personengruppe in der Statistik der Unterbeschäftigung erfasst ist und nicht als arbeitslos geführt wird, findet sie - im Unterschied zur alten Regelung - im Rahmen der regelhaften Integrationsarbeit des Jobcenters Berücksichtigung. Dies gilt bis zum Zeitpunkt, an dem das gemeldete Altersruhegeld in Anspruch genommen werden kann (vorrangige Leistung nach § 12 a SGB II).

Insofern ist der Kreis von Personen mit vorruhestandsähnlichen Bezügen qua gesetzlicher Regelung zum einen nicht beeinflussbar und zum anderen statistisch ausreichend abgebildet und nachvollziehbar.

Hervorzuheben sind in diesem Kontext die intensiven Vermittlungsbemühungen (Team 50 plus) des Jobcenters für diese Teilgruppe trotz des fehlende Status ´arbeitslos´.

⁴ Seit 01.01.2008 ist die Inanspruchnahme nur noch möglich, wenn der Anspruch auf ALG I vor diesem Datum entstanden ist.

⁵ Inkrafttreten 01.01.2008; Auswirkungen seit 01.01.2009.

5. Schlussbemerkung

Es dürfte hinreichend deutlich geworden sein, dass durch die gesetzlichen Regelungen zur statistischen Erfassung der Arbeitslosigkeit die offiziellen Statistiken ein durchaus unzureichendes Abbild des Mangels an bezahlter Arbeit darstellen. Insoweit dürfte sich eine nach Personengruppen und Jahrgängen gegliederte, mit erheblichem, in Teilen nicht leistbarem Erhebungsaufwand verbundene Auflistung registrierter und qua gesetzlicher Bestimmung nicht in der offiziellen Arbeitslosenstatistik erfasster Personen im SGB II- und SGB III-Bereich des Landkreises Gießen erübrigen.

Der monatlich erscheinende Kreisreport der Agentur für Arbeit weist in der Unterbeschäftigungsstatistik gut nachvollziehbar aus, wie hoch der Anteil derjenigen ist, die zwar Leistungsbezieher sind, gleichwohl in der offiziellen Statistik nicht erfasst werden. Hinzuweisen bliebe schlussendlich und ergänzend darauf, dass diejenige Teilgruppe, die einer Beschäftigung von mehr als 15 Stunden pro Woche nachgeht und gleichzeitig auf LUH angewiesen ist, auch im BA-Konzept Unterbeschäftigung fehlt. Damit spiegelt auch die Unterbeschäftigungsstatistik die tatsächliche fiskalische Belastung des Landkreis Gießen nur sehr unzulänglich wider.

Gießen, den 30.11.2012

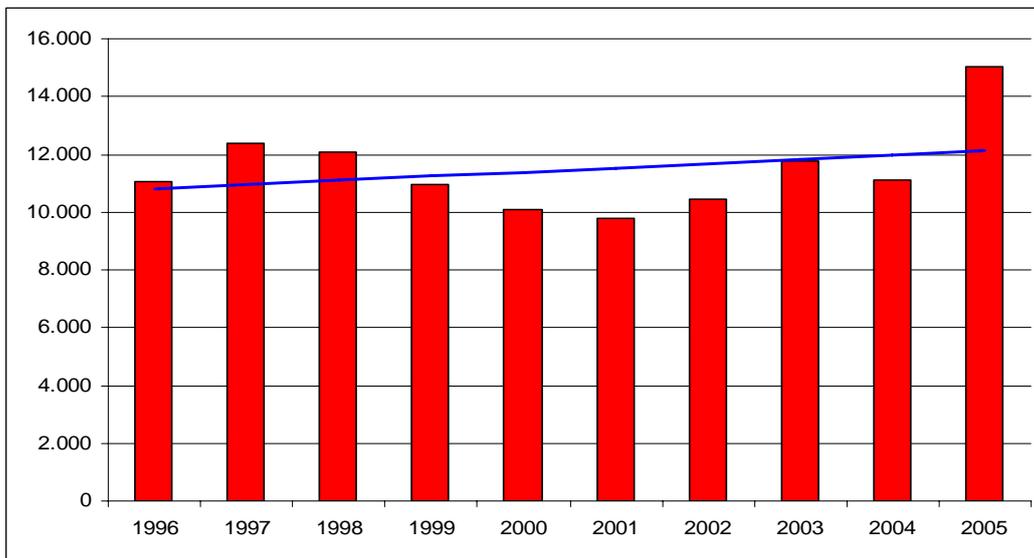
Vorgelegt von:

Gabriele Gotthardt

Uwe Happel

Anlage

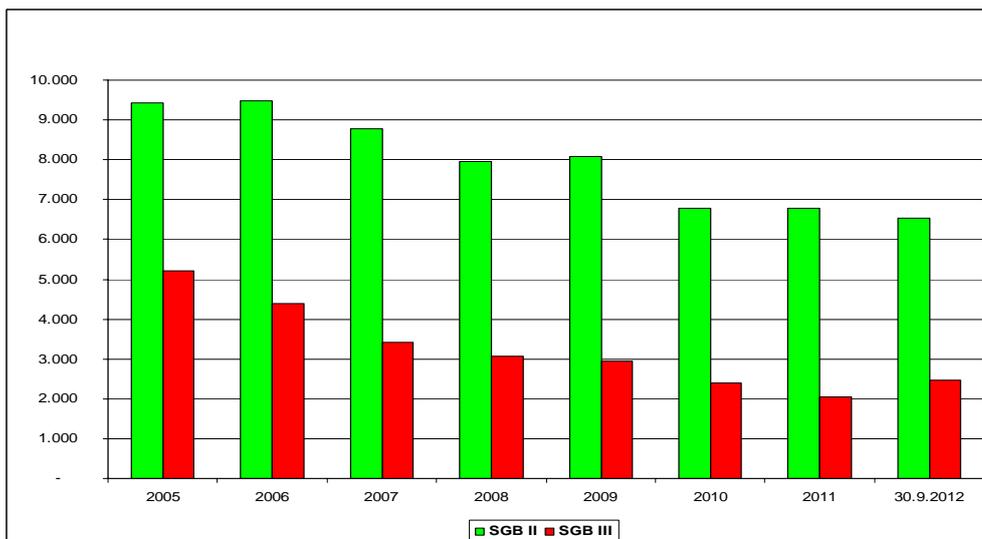
Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Landkreis Gießen 1996 - 2004/05



Landkreis Gießen, Stabsstelle Wirtschaftsförderung, Tourismus, Kreisentwicklung

November 2012

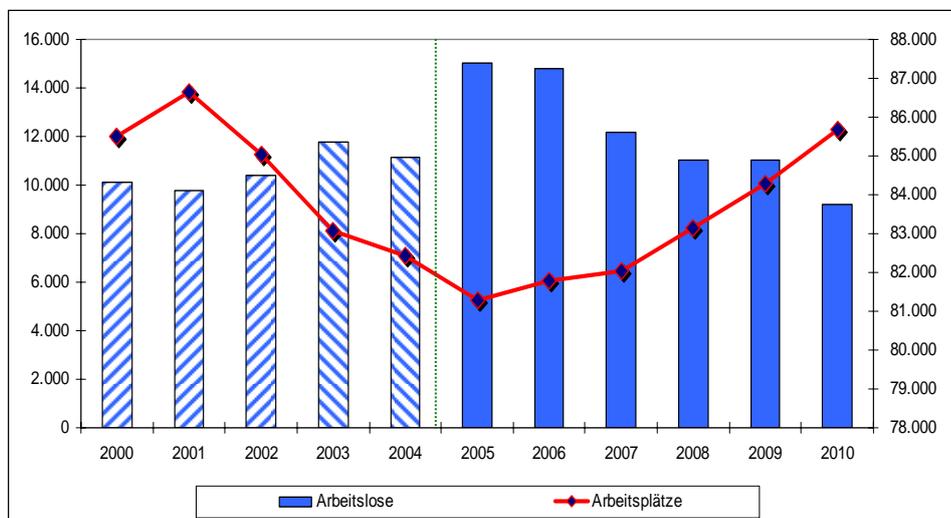
Arbeitslose nach SGB II/ SGB III Landkreis Gießen 2005 ff



Landkreis Gießen, Stabsstelle Wirtschaftsförderung, Tourismus, Kreisentwicklung

November 2012

Entwicklung Arbeitslosigkeit* und Arbeitsplätze** 2000 - 2010



*ab 2005: SGB II ** sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort

Auszüge aus dem ‚Kreisreport‘ sind gesondert beigefügt