

Registrierte Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II

– Konzeption und exemplarische empirische Umsetzung –

Quartalsbericht April 2007

Eine Untersuchung im Auftrag des
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Tübingen, im April 2007

Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II –
Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle
Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeits-
gemeinschaft“
Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching“

Autoren

Andrea Kirchmann
 Günther Klee
 Dr. Martin Rosemann
 Dr. Harald Strotmann (Projektleiter)

Kontakt

Institut für Angewandte
 Wirtschaftsforschung (IAW) e.V.
 Ob dem Himmelreich 1
 72074 Tübingen
 Tel.: 07071/9896-0
 Fax: 07071/9896-99
 E-Mail: iaw@iaw.edu

Layout & Design

Rolf Kleimann

Inhalt

1. Einleitung	3
1.1 Hintergrundinformationen und Besonderheiten des vorliegenden Berichts	3
1.2 Zuordnung der SGB II-Trägereinheiten nach Kreistypen	5
1.3 Aufbau des Berichts	5
2. Ausmaß und Entwicklung der SGB II-Arbeitslosigkeit nach Formen der Aufgabenwahrnehmung	6
2.1 Vorbemerkung zur Datengrundlage von Kapitel 2	6
2.2 Ausmaß und zeitliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland in den ersten drei Quartalen 2006 nach Rechtskreisen	7
2.3 Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II und deren Entwicklung in den ersten drei Quartalen 2006	7
2.4 SGB II-Arbeitslosigkeit nach sozio-demographischen Merkmalen und Formen der Aufgabenwahrnehmung	10
3. Konzeptionelle Überlegungen zur Definition einer SGB II-Unterbeschäftigungsquote	12
3.1 Grundsätzliche konzeptionelle Überlegungen zur SGB II-Unterbeschäftigung	12
3.2 Diskussion möglicher Komponenten der verdeckten Arbeitslosigkeit	18
3.3 Vorschlag eines Konzepts einer SGB II-Unterbeschäftigungsquote	24
4. Ausmaß, Struktur und Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigung in Regionen mit ARGEn	27
4.1 SGB II-Unterbeschäftigung und SGB II-Arbeitslosigkeit im September 2006	28
4.2 Entwicklung von SGB II-Unterbeschäftigung und SGB II-Arbeitslosigkeit im Vergleich	30
4.3 SGB II-Unterbeschäftigung und SGB II-Arbeitslosigkeit auf der Ebene einzelner Regionen mit ARGEn	33
5. Zusammenfassung	35
Tabellenanhang	39

I. Einleitung

I.1 Hintergrundinformationen und Besonderheiten des vorliegenden Berichts

Der vorliegende Quartalsbericht erscheint im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung des IAW in Untersuchungsfeld I der Evaluation der Experimentierklausel des § 6c SGB II im Auftrag des BMAS.

Die regelmäßige Quartalsberichterstattung verfolgt das Ziel, anhand ausgewählter Kennzahlen die Strukturen und Entwicklungen der regionalen Arbeitsmärkte auf der Ebene der gegenwärtig 442 SGB II-Trägereinheiten zu beobachten und zu vergleichen.¹ Dies geschieht hauptsächlich auf der Grundlage der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit (BA) nach § 53 SGB II sowie der Sonderauswertungen der BA aus diesen Statistiken, die dem IAW im Rahmen des Forschungsvorhabens unter der Bezeichnung „BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“ zur Verfügung gestellt werden.

Demgegenüber ist es die Aufgabe der Wirkungsforschung, insbesondere in den Untersuchungsfeldern 3 und 4, diese deskriptiven Ergebnisse auf eine eventuelle Kausalität hin zu überprüfen. Vor allem muss dort der Frage nachgegangen werden, ob die im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung dargestellten Tendenzen vor allem den Erfolg der Arbeit der Träger widerspiegeln, oder ob sie durch eine günstigere Arbeitsmarktlage oder durch andere Faktoren beeinflusst sind, auf deren Basis ein Träger mit anderer Organisationsform ähnlich gute Ergebnisse erreichen würde.

Den Analysezeitraum des vorliegenden Berichts bilden die ersten drei Quartale des Jahres 2006. Inhaltlich behandelt der Bericht erstmals das für den gesamten Forschungsverbund wichtige Thema der adäquaten Abbildung der regionalen Unterbeschäftigung im Rechtskreis des SGB II. Bislang wurde im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung des IAW für die § 6c SGB II-Wirkungsforschung das

1) Durch die Zusammenlegung der Arbeitsgemeinschaften Landau in der Pfalz (Stadt) und Südliche Weinstraße zur ARGE Südliche Weinstraße, sowie der ARGE Schwalm-Eder Nord und Schwalm-Eder Süd zur ARGE Schwalm-Eder reduzierte sich die Gesamtzahl ab dem 1.01.2006 um zwei Trägereinheiten.

Ausmaß der Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II ausschließlich anhand der Zahl der registrierten SGB II-Arbeitslosen beleuchtet. Die gesetzliche Legaldefinition der registrierten Arbeitslosigkeit erfasst jedoch das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung nicht vollständig.² Daher existieren bereits verschiedene Ansätze, um das Ausmaß der Unterbeschäftigung in Deutschland umfassend zu beschreiben.

Zwei wichtige Konzepte der Unterbeschäftigung sind das der Bundesagentur für Arbeit sowie das Konzept des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (vgl. dazu auch Kasten 2 in Abschnitt 3.1).³ Diese sind zwar zu großen Teilen konsistent, unterscheiden sich jedoch im Detail bei der Berücksichtigung einzelner Komponenten und auch in den verwendeten Begrifflichkeiten. Beide Konzepte wurden jedoch für die Unterbeschäftigung insgesamt entwickelt und weder speziell auf den Rechtskreis des SGB II noch auf die Ziele der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II zugeschnitten.

Im Zentrum dieses Quartalsberichts steht daher das Ziel, vor dem Hintergrund dieser bereits bestehenden Definitionen konzeptionell zu diskutieren, wie man das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II und für die Zwecke der § 6c SGB II-Wirkungsforschung adäquat abbilden kann. Darüber hinaus soll anhand der auf der Ebene der SGB II-Trägereinheiten verfügbaren Daten überprüft werden, welches Konzept einer SGB II-Unterbeschäftigungsquote sich im Rahmen der § 6c SGB II-Wir-

2) Mit Einführung des Zweiten Sozialgesetzbuchs hat sich die Definition der Arbeitslosigkeit nicht verändert. Das bedeutet, dass für Leistungsbeziehende nach dem SGB II die Definition der Arbeitslosigkeit nach dem Dritten Sozialgesetzbuch Anwendung findet. „Arbeitslose sind nach § 16 Abs. 1 SGB III Personen, die wie beim Anspruch auf Arbeitslosengeld vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder weniger als 15 Stunden pro Woche arbeiten, eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen und sich bei einer Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben.“ Bundesagentur für Arbeit (2004): Begriff der Arbeitslosigkeit in der Statistik unter SGB II und SGB III. Grundlage für Statistik auf der Basis von Prozessdaten, November 2004, Nürnberg, S.2.

3) Auch das Institut für Wirtschaftsforschung in Halle erstellt regelmäßig eine Arbeitsmarktbilanz, die das Ziel verfolgt, „Umfang und Struktur der Erwerbstätigkeit sowie der Unterbeschäftigung in Ost- und Westdeutschland aufzuzeigen sowie die Entwicklungen der einzelnen Komponenten der Erwerbstätigkeit und der Unterbeschäftigung zu prognostizieren“. Für Details vergleiche Brautzsch, Ulrich (2005): Arbeitsmarktbilanz Ostdeutschland: Wer ist erwerbstätig, wer ist unterbeschäftigt?, in: Wirtschaft im Wandel, 4/2005, S. 108ff.

kungsforschung gegenwärtig bereits empirisch umsetzen lässt. Aufbauend auf diesen konzeptionellen Überlegungen werden dann anhand der 335 kreis-scharfen Regionen mit ARGEn exemplarisch Ausmaß, Struktur und Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigung jeweils im Vergleich zur registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit untersucht.

Bei der Darstellung der zeitlichen Entwicklung der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit wird in dem vorliegenden Bericht erstmals auch nach sozio-demographischen Charakteristika (Alter, Geschlecht) der SGB II-Arbeitslosen disaggregiert, um eventuelle Unterschiede zwischen den einzelnen Personengruppen zu dokumentieren.

Wie bereits in den vorherigen Quartalsberichten erläutert, wird eine Untersuchung der Daten aus dem Übergangsjahr 2005 für nicht sinnvoll gehalten. Daher sind auch in diesem Bericht Vorjahresvergleiche noch nicht möglich. Vor diesem Hintergrund muss bei der

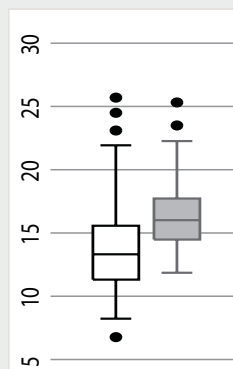
Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden, dass Unterschiede in der Bedeutung saisonaler Einflüsse auf regionaler Ebene die Entwicklungen in den ersten drei Quartalen 2006 beeinflussen können. Insofern müssen die nachfolgenden Auswertungen von der – nicht zwingend korrekten – Annahme ausgehen, dass es keine systematisch unterschiedlichen Saison-einflüsse zwischen den Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung gibt.

Die inhaltliche Darstellung und Analyse erfolgt auch in diesem Bericht weiterhin getrennt nach der Form der Aufgabenwahrnehmung sowie differenziert nach Ost- und Westdeutschland sowie Landkreisen/Stadtkreisen (kreisfreien Städten). Ebenso werden in den einzelnen Ergebnistabellen bewusst zwei unterschiedliche Mittelwerte ausgewiesen, welche die Lage der Verteilung der ausgewählten Merkmale und Kenngrößen charakterisieren sollen. Während der Median oder Zentralwert, der genau die „50%-Trennlinie“ der von klein nach groß geordneten Ausprägungen

Kasten 1: Zur Interpretation von „Boxplots“

Boxplots sind eine sehr anschauliche Möglichkeit, um die Lage und die Streuung von Verteilungen im Vergleich graphisch zu illustrieren. Ihren Namen verdanken die Boxplots der eingezeichneten „Box“, in deren Bereich sich die mittleren 50% der Beobachtungswerte der Verteilung befinden. Der untere Rand der Box ist somit das erste Quartil (auch: „25%-Trennlinie“, d.h. unterhalb davon liegen 25% aller Beobachtungswerte und oberhalb davon 75% aller Beobachtungswerte). Der obere Rand stellt das 3. Quartil dar, d.h. unterhalb davon liegen 75% aller Beobachtungswerte und oberhalb davon 25% aller Beobachtungswerte. Die 50%-Trennlinie, der sog. Median oder Zentralwert, wird durch die horizontale Linie innerhalb der Box gekennzeichnet. Je weiter oben die Box und somit die drei Quartile der Verteilung liegen, desto größer sind folglich die Ausprägungen der Merkmale.

Über die Streuung der Verteilung informiert zunächst die Länge der Box (der sog. „Inter-Quartilsabstand“): je länger die Box, desto größer ist die Streuung im mittleren Bereich der Verteilung. Darüber hinaus kann man dem Diagramm auch den Minimalwert und den Maximalwert und somit die Spannweite der Verteilung entnehmen. Liegen einzelne Werte besonders weit an den Rändern der Verteilung und weichen um mehr als das 1,5-fache der Breite der Box vom ersten bzw. dritten Quartil ab, so handelt es sich um „Ausreißerwerte“, die dann durch einzelne Punkte gekennzeichnet werden. Der „normale Abweichungsbereich“ wird dagegen durch die nach unten und oben abgehenden „Antennen“ markiert.



einer Datenreihe markiert, nicht von der relativen Größe der jeweiligen Trägereinheit beeinflusst wird und damit über die „typische“ SGB II-Einheit informiert, trägt das alternativ ausgewiesene gewichtete arithmetische Mittel (der „Durchschnitt“) der relativen Größe der Kommunen Rechnung, wird aber stark von Extremwerten, den so genannten „Ausreißern“, beeinflusst.⁴ Außerdem werden für einen differenzierteren Einblick in die Verteilung eines Merkmals weiterhin so genannte „Boxplots“ verwendet, zu deren Interpretation Kasten I die notwendigen Hinweise gibt.

1.2 Zuordnung der SGB II-Trägereinheiten nach Kreistypen

Bekanntermaßen stimmen die Gebietsabgrenzungen der SGB II-Trägereinheiten des Typs ARGE in mehreren Fällen nicht mit den 439 politisch-administrativen Kreisgrenzen überein. Im Einzelnen gab es zum 30. September 2006 insgesamt 442 SGB II-Trägerdienststellen (TDS), von denen nur 416 räumlich kreisidentisch waren. Es blieben folglich 26 TDS ohne eindeutigen Kreisbezug übrig. Die Angaben für sieben dieser Einheiten ließen sich aus 16 Kreisen trennscharf aggregieren. Damit konnten auf Basis der 439 Kreise Aussagen über 423 SGB II-Trägerdienststellen gemacht werden. Diese 423 TDS beinhalten 432 der 439 Kreise.

Fünf Regionen mit Arbeitsgemeinschaften lassen sich nicht eindeutig der Gruppe der Stadt- oder Landkreise zuordnen. Diese fünf „Mischtypen“⁵ wurden daher zwar in die Aggregatergebnisse, nicht jedoch bei den nach Landkreisen und kreisfreien Städten differenzierenden Analysen einbezogen.

1.3 Aufbau des Berichts

Der weitere Bericht ist wie folgt gegliedert:

Kapitel 2 nimmt zunächst als Hintergrund für die Diskussion um das Ausmaß und die Entwicklung der Unterbeschäftigung im Rechtskreis des SGB II eine vergleichende Analyse des Ausmaßes und der Struktur der SGB II-Arbeitslosigkeit zum 30. September 2006 und ihrer zeitlichen Entwicklung seit

4) Vgl. hierzu ausführlich die IAWV-Quartalsberichte Juli 2006 und Oktober 2006, S. 3f.

5) Hierbei handelt es sich um die ARGEN Amberg-Sulzbach, Deutsche Weinstraße, Neustadt-Weiden, Straubing-Bogen und Weimar.

Ende Dezember 2005 vor.⁶ Darüber hinaus wird erstmals auch die Entwicklung der SGB II-Arbeitslosigkeit nach sozio-demographischen Merkmalen für Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung dargestellt. Ein besonderes Augenmerk wird hier auf die Frage gerichtet, ob und in welchem Maße sich in den Regionen mit ARGEN, mit zugelassenen kommunalen Trägern und mit getrennter Aufgabenwahrnehmung die SGB II-Arbeitslosigkeit von Männern und Frauen bzw. von Jungen (U25) und Älteren (Ü50) unterschiedlich entwickelte.

Im Zentrum von Kapitel 3 steht dann die Absicht, vor dem Hintergrund der wichtigen bereits für die Unterbeschäftigung insgesamt existierenden Konzeptionen ein tragfähiges Konzept von Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II für die § 6c SGB II-Evaluation diskursiv zu entwickeln und definitorisch zu bestimmen.

Kapitel 4 veranschaulicht dann empirisch – soweit auf der Grundlage der verfügbaren Daten bereits möglich – Ausmaß, Struktur und Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigung anhand der zuvor vorgeschlagenen Definition. Dies kann aufgrund der unvollständigen Datenlage jedoch nur in den wesentlichen Komponenten sowie exemplarisch für die kreisscharfen Regionen mit ARGEN geschehen. Die Unterbeschäftigungspopulation und -quote werden dabei mit den Ergebnissen anhand der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit verglichen, die bereits in Kapitel 2 dargestellt worden sind.

Kapitel 5 schließlich fasst die wichtigsten Ergebnisse dieses Quartalsberichts zusammen.

6) Vor dem Hintergrund der in den vorherigen Berichten ausführlich geschilderten Problematik der amtlichen Datenlage mussten zwar auch in dieser Ausgabe noch Abstriche vom geplanten Berichterstattungskonzept gemacht werden, weil eine Reihe wichtiger Indikatoren noch nicht zur Verfügung standen. Aufgrund der konstruktiven Zusammenarbeit mit dem Datenzentrum der BA – unser herzlicher Dank gilt in diesem Zusammenhang insbesondere Frau Carmen Bauer für die hervorragende Unterstützung – zeichnen sich jedoch eine Reihe weiterer sukzessiver Verbesserungen den Stand der Datenlieferung betreffend ab.

2. Ausmaß und Entwicklung der SGB II-Arbeitslosigkeit nach Formen der Aufgabenwahrnehmung

Als Hintergrund für die späteren Analysen der Unterbeschäftigung in einer erweiterten Definition in den Kapiteln 3 und 4 werden im Rahmen dieses Kapitels 2 zunächst Ausmaß, Struktur und Entwicklung der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit im Vergleich der Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung untersucht.

Der Bericht knüpft dabei an den entsprechenden Auswertungen des Quartalsberichts vom Januar 2007 an, wobei der aktuelle Berichtszeitpunkt für den vorliegenden Bericht der 30. September 2006 ist. Insofern kann, da weiterhin wie in früheren Quartalsberichten erläutert der 31.12.2005 als Ausgangszeitpunkt für zeitliche Vergleiche verwendet wird, in diesem Bericht die zeitliche Entwicklung der SGB II-Arbeitslosigkeit von Dezember 2005 bis September 2006 untersucht werden.

Während im vorigen Quartalsbericht ein besonderes Augenmerk auf mögliche Zusammenhänge zwischen den Entwicklungen der regionalen Arbeitslosigkeit in den Bereichen des SGB II und des SGB III gelegt wurde, präsentiert dieser Bericht erstmals auch vergleichende Analysen der Entwicklung der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit nach sozio-demographischen Charakteristika.

Wie üblich beginnt dieses Kapitel mit einer knappen Skizze der für die weiteren Auswertungen verwendeten Datengrundlage in Abschnitt 2.1. In Abschnitt 2.2 wird dann ein kurzer Gesamtüberblick über Ausmaß und Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit in Deutschland in den ersten neun Monaten des Jahres 2006 gegeben. Abschnitt 2.3 stellt anschließend Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit im Bereich des SGB II-Rechtskreises (Grundsicherung für Arbeitsuchende) dar und vergleicht die SGB II-Arbeitslosigkeit und deren Entwicklung zwischen den Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung von Dezember 2005 bis September 2006. Ab-

schließend wird in Abschnitt 2.4 erstmals der Fokus darauf gerichtet, ob und in welchem Maße zwischen Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung Differenzen in der Entwicklung der SGB II-Arbeitslosigkeit nach unterschiedlichen sozio-demographischen Merkmalen bestehen.

2.1 Vorbemerkungen zur Datengrundlage von Kapitel 2

Den nachfolgenden Analysen der Arbeitsmarktsituation auf Ebene der SGB II-Trägereinheiten liegen zwei Datenquellen zugrunde: die „BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“ sowie die Eckwerte der BA-Statistik. Die „BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“ bildet zusammen mit der BA-Eckwerte-Tabelle die Datenbasis für die Untersuchung der Arbeitslosenzahlen auf Ebene der 442 Trägereinheiten. Datengrundlage für die Analyse der Arbeitslosenquoten, die im tabellarischen Anhang dargestellt sind, ist ausschließlich die Eckwertetabelle der BA-Statistik, die Angaben über 423 Trägerdienststellen enthält.

Mit Blick auf die nachfolgenden Vergleiche im Zeitablauf gilt es methodisch anzumerken, dass ein Vergleich der Dezember-Werte des Jahres 2005 mit den September-Werten des Jahres 2006 stark von saisonalen Einflüssen überlagert ist. Bei sämtlichen weiteren Vergleichen nach Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung wird daher unterstellt – was nicht generell richtig sein muss –, dass es zwischen den Regionen mit ARGE n und mit zugelassenen kommunalen Trägern im Durchschnitt keine systematischen Unterschiede in der relativen Bedeutung saisonaler Effekte gibt. Ab dem nächsten Quartalsbericht werden dagegen erstmals flächendeckend belastbare Daten zur SGB II-Arbeitslosigkeit über den Zeitraum von einem Jahr vorliegen, so dass dann auch Vergleiche zum Vorjahreswert durchgeführt werden können, die weniger durch saisonale Effekte beeinflusst sind.

Abschließend muss an dieser Stelle ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die im Weiteren beschriebenen und zu beobachtenden regionalen Unterschiede in der Entwicklung der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit allein aufgrund dieser deskriptiven Analysen keineswegs kausal auf die jeweils unterschiedliche Form der Aufgabenwahrnehmung zurückgeführt werden können und dürfen. Die Überprüfung möglicher Kausalitäten obliegt vielmehr der Wirkungsforschung in den Untersuchungsfeldern 3

und 4 des Evaluations-Forschungsverbundes der § 6c SGB II-Wirkungsforschung.

2.2 Ausmaß und zeitliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland in den ersten drei Quartalen 2006 nach Rechtskreisen

Zum 30. September 2006 waren gemäß der Definition der Bundesagentur für Arbeit (BA) in den 442 Trägereinheiten bundesweit knapp 4,24 Millionen Menschen als arbeitslos registriert. Damit verringerte sich die Zahl der Arbeitslosen gegenüber Dezember 2005 um gut 367 Tausend bzw. um 8%.

Die Arbeitslosigkeit entwickelte sich dabei von Dezember 2005 bis September 2006 in den beiden Rechtskreisen des SGB III und des SGB II sehr unterschiedlich: während sich die Zahl der SGB III-Arbeitslosen in diesem Zeitraum bundesweit um 17,4% reduzierte, konnte demgegenüber bei der Arbeitslosigkeit im Bereich des SGB II nur ein leichter Rückgang um 1,9% verzeichnet werden. Dieser sehr ausgeprägte Unterschied in der Entwicklung hat dazu geführt, dass der Anteil der SGB II-Arbeitslosen an allen Arbeitslosen von Dezember 2005 bis September 2006 um durchschnittlich 4 Prozentpunkte von 61% auf 65% angestiegen ist. Von den insgesamt ca. 4,24 Millionen Arbeitslosen im September 2006 wurden somit 2,75 Millionen im Rechtskreis des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) von einem Träger der Grundsicherung und 1,48 Millionen im Rechtskreis des SGB III (Arbeitsförderung) von einer Agentur für Arbeit betreut (vgl. Tabellen 2.1 und 2.2).

Während die Veränderungsraten der SGB III-Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland vom 31.12.2005 bis zum 30.9.2006 sehr ähnlich ausfielen (-17,8% vs. -17,3%), entwickelte sich die Zahl der SGB II-Arbeitslosen im gleichen Zeitraum sehr unterschiedlich: So wurde in Westdeutschland in den drei ersten Quartalen des Jahres 2006 ein überdurchschnittlicher Rückgang der Zahl der SGB II-Arbeitslosen um 3,6% verzeichnet, während die Zahl der SGB II-Arbeitslosen von Dezember 2005 bis September 2006 in Ostdeutschland sogar um 1,4% zunahm.¹ Der

1) In Kapitel 4 wird für die Regionen mit ARGEn überprüft, ob und in welchem Maße sich ein unterschiedlicher Umgang mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, mit Beschäftigung schaffenden Maßnahmen oder mit anderen sozialrechtlichen Tatbeständen, die zu einer Abmeldung aus Arbeitslosigkeit führen, ohne dass gleichzeitig eine Erwerbstätigkeit

Anteil der SGB II-Arbeitslosen an allen Arbeitslosen betrug in Ostdeutschland daher zum 30. September 2006 68,1% und lag somit höher als in Westdeutschland (63,4%, vgl. Tabelle A2.1 im Anhang).

In den Landkreisen entwickelte sich sowohl die Zahl der SGB III- als auch der SGB II-Arbeitslosen günstiger als in den kreisfreien Städten, wobei der Vorsprung im Bereich des SGB II mit -2,1% gegenüber -1,6% deutlich geringer ausfiel als im Rechtskreis des SGB III mit -19,6% gegenüber -12,7%. Der Anteil der SGB II-Arbeitslosen an allen Arbeitslosen betrug in den Landkreisen im September 2006 59,9% und in den kreisfreien Städten 72,2%.

Eine Korrelation der Veränderungen der SGB II- und der SGB III-Arbeitslosigkeit auf der Ebene der einzelnen SGB II-Trägereinheiten lässt sich – wie bereits für das erste Halbjahr 2006 im letzten Quartalsbericht Januar 2007 aufgezeigt – für den Betrachtungszeitraum insgesamt nicht bestätigen. Ob und in welchem Maße die ungünstigere Entwicklung der SGB II-Arbeitslosigkeit auch und gerade durch Übergänge vom Rechtskreis des SGB III in das SGB II beeinflusst wurde, kann erst ab Herbst 2007 überprüft werden, wenn auf SGB II-Trägerebene Daten über Rechtskreiswechsler vorliegen werden.

2.3 Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II und deren Entwicklung in den ersten drei Quartalen 2006

Zum 30. September 2006 waren in den bundesweit 442 Trägerdienststellen wie erwähnt rd. 2,75 Millionen Arbeitslose im Bereich des SGB II registriert, davon rd. 2,32 Mio. (84,4%) im regionalen Bereich von Arbeitsgemeinschaften, 0,37 Mio. (13,4%) in Regionen mit Optionslösungen sowie gut 60.000 (2,2%) in Kreisen mit getrennter Form der Aufgabenwahrnehmung.

Wie oben ausgeführt nahm die Zahl der registrierten SGB II-Arbeitslosen von Ende 2005 bis September 2006 um 1,9% ab. Damit setzte sich der seit Ende März 2006 zu beobachtende Rückgang der SGB II-Arbeitslosigkeit weiter fort. Im Laufe des 3. Quartals 2006 wurde das Ausgangsniveau von Ende Dezember 2005 erstmals unterschritten.

auf dem ersten Arbeitsmarkt aufgenommen wird, in der unterschiedlichen Entwicklung der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit niederschlägt.

Tabelle 2.1: September 2006
Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II nach Form der Aufgabenwahrnehmung

Zahl der SGB II-Arbeitslosen				
Absolut 30.09.2006	in %	Veränderung gegenüber Dezember 2005 in %		
		Zentralwert a)	Mittelwert b)	

Deutschland

Gesamt (442)	2.753.981	-	-2,6	-1,9
ARGE (354)	2.324.341	84,4	-2,4	-1,6
z.k.T. (69)	368.712	13,4	-2,7	-3,6
g.A. (19)	60.928	2,2	-5,5	-5,8

Ostdeutschland

Gesamt (123)	955.444	-	1,4	1,4
ARGE (102)	823.577	86,2	2,2	2,2
z.k.T. (19)	124.269	13,0	-2,7	-3,1
g.A. (2)	7.598	0,8	-0,8	-1,1

Westdeutschland

Gesamt (319)	1.798.537	-	-4,0	-3,6
ARGE (252)	1.500.764	83,4	-4,0	-3,5
z.k.T. (50)	244.443	13,6	-2,0	-3,8
g.A. (17)	53.330	3,0	-6,7	-6,4

Landkreise c)

Gesamt (315)	1.452.915	-	-2,8	-2,1
ARGE (236)	1.062.858	73,2	-3,1	-1,5
z.k.T. (63)	336.463	23,2	-2,7	-3,4
g.A. (16)	53.594	3,7	-4,9	-5,0

Kreisfreie Städte c)

Gesamt (122)	1.282.303	-	-0,9	-1,6
ARGE (113)	1.242.720	96,9	-0,7	-1,5
z.k.T. (6)	32.249	2,5	0,7	-5,2
g.A. (3)	7.334	0,6	-5,5	-11,3

Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern

ARGE (38)	843.768	-	-1,7	-2,2
-----------	---------	---	------	------

- a) Median
b) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der SGB II-Arbeitslosen im Dezember 2005)
c) 5 ARGE n lassen sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen und bleiben daher unberücksichtigt.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, "Datenlieferung BA-Statistik für §6c SGB II - IAW", IAW-Berechnungen.

In den Regionen mit ARGE n fiel der Rückgang der SGB II-Arbeitslosigkeit dabei mit -1,6% geringer aus als in den Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern mit -3,6% und in den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung mit -5,8% (vgl. Tabelle 2.1 und Abbildung 2.1).² Betrachtet man dagegen Mediane 2) Bei der Interpretation der Daten für die Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern ergeben sich auf der Ebene einzelner regionaler Einheiten teilweise gewisse Sprünge in der Zeitreihe dadurch, dass in der Berichterstattung der BA von Schätzung auf Echtwert umgestellt wurde. Zu prüfen sein wird, ob es sich dabei um systematische Über- oder Unterschätzungen handelte, so dass die Entwicklungen in eine bestimmte Richtung verzerrt sind.

Tabelle 2.2: September 2006
Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III nach Form der Aufgabenwahrnehmung

Zahl der SGB III-Arbeitslosen				
Absolut 30.09.2006	in %	Veränderung gegenüber Dezember 2005 in %		
		Zentralwert a)	Mittelwert b)	

Deutschland

Gesamt (442)	1.483.327	-	-18,2	-17,4
ARGE (354)	1.207.293	81,4	-17,7	-16,8
z.k.T. (69)	223.563	15,1	-20,6	-20,3
g.A. (19)	52.471	3,5	-21,5	-19,2

Ostdeutschland

Gesamt (123)	454.674	-	-17,4	-17,8
ARGE (102)	374.964	82,5	-17,0	-17,2
z.k.T. (19)	66.799	14,7	-20,6	-20,4
g.A. (2)	4.982	1,1	-24,8	-25,1

Westdeutschland

Gesamt (319)	1.036.582	-	-18,5	-17,3
ARGE (252)	832.329	80,3	-18,2	-16,7
z.k.T. (50)	156.764	15,1	-20,9	-20,2
g.A. (17)	47.489	4,6	-19,8	-18,5

Landkreise c)

Gesamt (315)	974.167	-	-19,8	-19,6
ARGE (236)	716.830	73,6	-19,4	-19,4
z.k.T. (63)	209.486	21,5	-21,3	-20,4
g.A. (16)	47.851	4,9	-19,2	-18,9

Kreisfreie Städte c)

Gesamt (122)	494.274	-	-13,6	-12,7
ARGE (113)	475.577	96,2	-13,1	-12,4
z.k.T. (6)	14.077	2,8	-17,7	-18,2
g.A. (3)	4.620	0,9	-21,6	-22,7

Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern

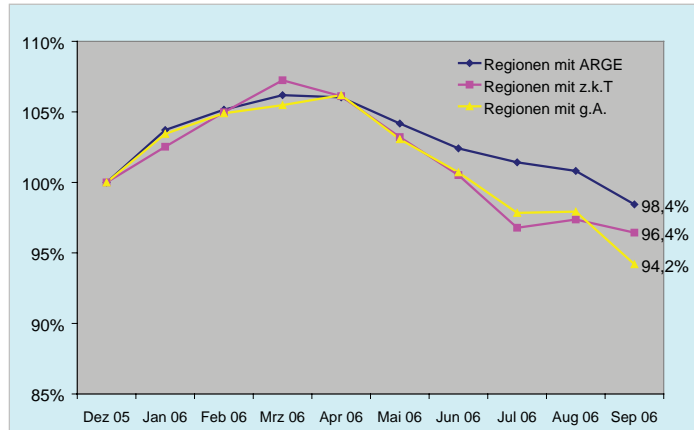
ARGE (38)	304.094	-	-11,2	-12,0
-----------	---------	---	-------	-------

- a) Median
b) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der SGB III-Arbeitslosen im Dezember 2005)
c) 5 ARGE n lassen sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen und bleiben daher unberücksichtigt.
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, "Datenlieferung BA-Statistik für §6c SGB II - IAW" IAW-Berechnungen.

und somit eher die „typischen“ Regionen mit ARGE n und mit Optionslösungen, so fiel der Unterschied zwischen den Regionen mit ARGE n mit -2,4% und den Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern mit -2,7% deutlich geringer aus.

Auch im SGB III-Rechtskreis fiel der Rückgang der Arbeitslosigkeit in Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern im Durchschnitt jeweils etwas höher aus als in jenen mit Arbeitsgemeinschaften (vgl. Tabellen 2.1 und 2.2).

Abb. 2.1
Entwicklung der Zahl der SGB II-Arbeitslosen nach Form der Aufgabenwahrnehmung – 12/2005 bis 09/2006, Dezember 2005 = 100%



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

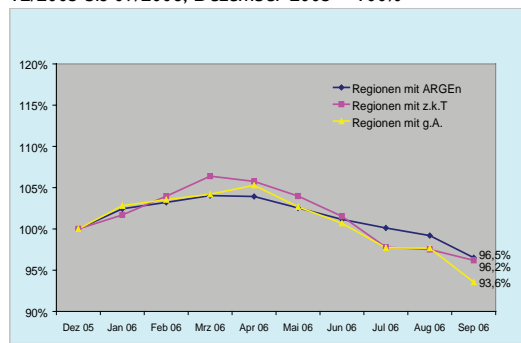
Weiterhin muss festgehalten werden, dass es sich bei der bundesweit unterschiedlichen Entwicklung der Zahl der SGB II-Arbeitslosen in Regionen mit ARGEn und in Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern teilweise um einen Ostdeutschland-Effekt handelt, da gerade hier die Unterschiede besonders ausgeprägt waren (vgl. Tabelle 2.1 sowie Abbildungen 2.2 und 2.3): Während in ostdeutschen Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern die Zahl der SGB II-Arbeitslosen um 3,1% rückläufig war (Median: -2,7%), stieg die entsprechende Zahl in den ostdeutschen Regionen mit ARGEn um 2,2% an (Median: 2,2%). Dagegen fiel in Westdeutschland der durchschnittliche Rückgang der SGB II-Arbeitslosigkeit in den Regionen mit Optionslösung gemessen am Mittelwert mit -3,8% nur geringfügig stärker aus als in den Regionen mit ARGEn mit -3,5%; gemessen

an den Medianen (Regionen mit ARGEn: -4,0%, Regionen mit Optionslösung: -2,0%) drehte sich das Bild in Westdeutschland sogar um.

Anzumerken ist jedoch erneut, dass anhand der deskriptiven Statistiken nicht geklärt werden kann, ob diese Unterschiede ihre Ursache in der Form der Aufgabenwahrnehmung haben. Dies bleibt vielmehr der Wirkungsforschung in den Untersuchungsfeldern 3 und 4 dieses Forschungsverbundes vorbehalten.

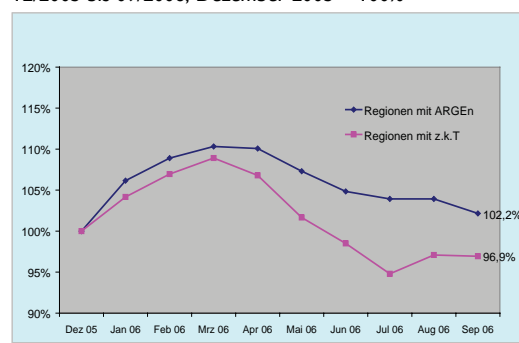
In den Kapiteln 3 und 4 wird ein Aspekt möglicher Ursachen – zunächst aufgrund der Datenlage jedoch nur für Regionen mit ARGEn – beleuchtet, und zwar die Frage, ob und in welchem Maße der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, wie z.B. von Ar-

Abb. 2.2
Entwicklung der Zahl der SGB II-Arbeitslosen in Westdeutschland nach Form der Aufgabenwahrnehmung – 12/2005 bis 09/2006, Dezember 2005 = 100%



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

Abb. 2.3
Entwicklung der Zahl der SGB II-Arbeitslosen in Ostdeutschland nach Form der Aufgabenwahrnehmung – 12/2005 bis 09/2006, Dezember 2005 = 100%

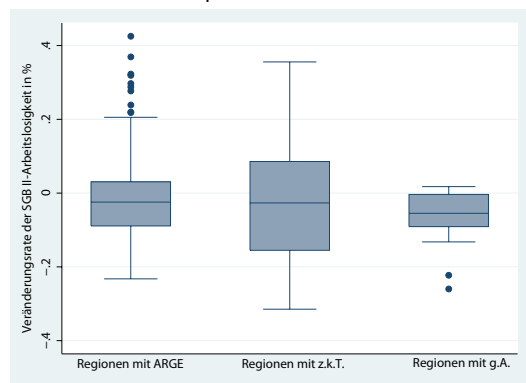


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

beitsgelegenheiten oder Qualifizierungsmaßnahmen, die unterschiedliche Entwicklung der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland erklären kann.

Abbildung 2.4 verdeutlicht darüber hinaus, dass die Streuung der Wachstumsraten der SGB II-Arbeitslosigkeit in den Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern erheblich größer ausfiel als in den Regionen mit ARGEn. Diese größere Heterogenität der Entwicklungen in den Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern konnte bereits in den beiden vorigen Quartalsberichten anhand von Quintilsanalysen für das erste Quartal bzw. Halbjahr 2006 aufgezeigt werden und bestätigt sich in der Entwicklung weiterhin (vgl. Tabelle A.2.4 im Anhang).

Abb. 2.4
Entwicklung der Zahl der SGB II-Arbeitslosen in Deutschland nach Form der Aufgabenwahrnehmung – Dezember 2005 bis September 2006



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

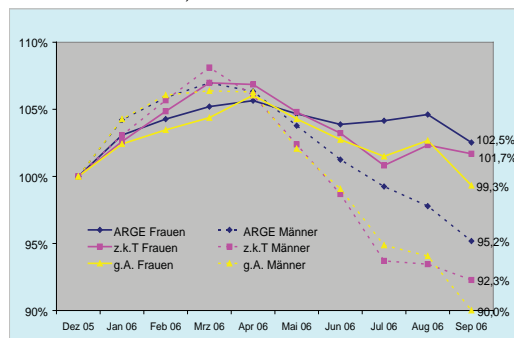
Die im Durchschnitt etwas günstigere Entwicklung der SGB II-Arbeitslosigkeit in Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern gegenüber Regionen mit ARGEn ließ sich gemessen an den Mittelwerten in den drei ersten Quartalen 2006 auch in kreisfreien Städten (-5,2% gegenüber -1,5%) sowie in Landkreisen (-3,4% gegenüber -1,5%) beobachten (vgl. Tabelle 2.1). Allerdings weisen in beiden Fällen die Mediane, die weniger stark von extremen Werten abhängen, in die andere Richtung, so dass auch hier vor vorschnellen Schlussfolgerungen gewarnt werden muss. Eine Kausalität ist allein aufgrund dieser deskriptiven Analysen ohnehin nicht ableitbar.

2.4 SGB II-Arbeitslosigkeit nach sozio-demographischen Merkmalen und Formen der Aufgabenwahrnehmung

Erstmals wird in diesem Bericht im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung die zeitliche Entwicklung der SGB II-Arbeitslosigkeit nach Formen der Aufgabenwahrnehmung sowie nach sozio-demographischen Merkmalen der Arbeitslosen untersucht.

Differenziert man zunächst nach dem Geschlecht der Arbeitslosen, so zeigt Abbildung 2.5 über sämtliche Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung hinweg eine auffällig unterschiedliche Entwicklung der Zahl der weiblichen und der männlichen SGB II-Arbeitslosen: So nahm die Zahl der SGB II-Arbeitslosen unabhängig von der jeweiligen Form der Aufgabenwahrnehmung in allen Regionen bei den Männern im Betrachtungszeitraum deutlich ab (Regionen mit ARGEn: -4,8%, mit z.k.T.: -7,7%, mit g.A.: -10,0%), während sie bei den Frauen in den Regionen mit ARGEn und mit zugelassenen kommunalen Trägern um 2,5% bzw. 1,7% zunahm; in den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung blieb die Arbeitslosigkeit der Frauen mit -0,7% ungefähr konstant.

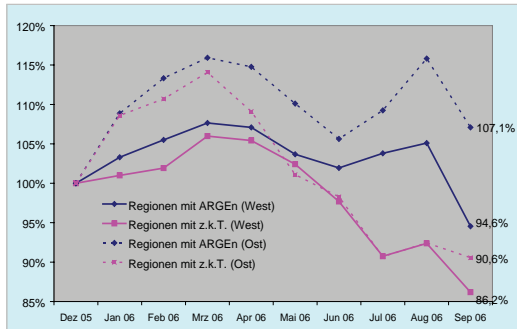
Abb. 2.5
Entwicklung der Zahl der SGB II-Arbeitslosen nach Form der Aufgabenwahrnehmung und Geschlecht – 12/2005 bis 09/2006, Dezember 2005 = 100%



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

Deutlich wird jedoch auch, dass sich die Zahl der SGB II-Arbeitslosen sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen in Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern jeweils etwas günstiger entwickelte als in den Regionen mit ARGEn, ohne dass jedoch daraus unmittelbar eine Kausalität abgeleitet werden darf.

Abb. 2.6
Entwicklung der Zahl der SGB II-Arbeitslosen U25 nach Form der Aufgabenwahrnehmung sowie West/Ost – 12/2005 bis 09/2006, Dezember 2005 = 100%



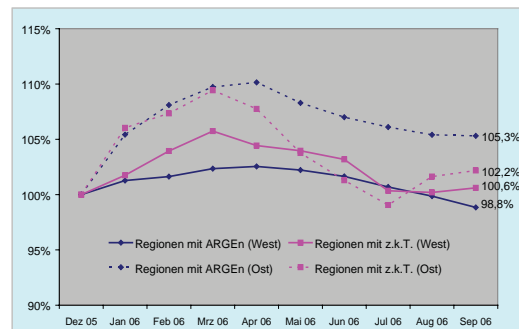
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

Betrachtet man die zeitliche Entwicklung der Zahl der SGB II-Arbeitslosen in der jüngeren Altersgruppe U25, so kann man feststellen, dass deren Anzahl sich von Dezember 2005 bis September 2006 in Regionen mit Optionslösung sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland deutlich besser entwickelte als in Regionen mit ARGEn (vgl. Abbildung 2.6). Im Osten war diese Diskrepanz besonders stark ausgeprägt, da hier die Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe in den Regionen mit ARGEn im Betrachtungszeitraum sogar um 7,1% zugenommen hat, während sie in den Regionen mit Optionslösung um 9,4% abgenommen hat. In Westdeutschland war die Zahl der SGB II-Arbeitslosen U25 sowohl in Regionen mit ARGEn (-5,4%) als auch in Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern (-13,8%) rückläufig, doch auch hier mit der günstigeren Entwicklung in den Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern. Auch an dieser Stelle sei jedoch erneut vor vorschnellen Schlussfolgerungen gewarnt, da die bessere Entwicklung der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit auch im Bereich U25 sehr viele verschiedene Ursachen haben kann, die nichts mit der Form der Aufgabenwahrnehmung zu tun haben. So wäre unter anderem auch denkbar, dass ein unterschiedlicher Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente im Umgang mit U25 die Ergebnisse beeinflusst. Darüber hinaus können die Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung auch sehr unterschiedlichen regionalen Strukturproblemen und Rahmenbedingungen ausgesetzt sein. Schließlich können auch Datenprobleme, zum Beispiel durch die Umstellung von Schätzwerten auf Echtwerte, gegebenenfalls teilweise Unterschiede in der Entwicklung erklären.

Die Zahl der älteren SGB II-Arbeitslosen Ü50 entwickelte sich von Dezember 2005 bis September

2006 über sämtliche Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung hinweg erheblich ungünstiger als die der SGB II-Arbeitslosen U25. Dabei fiel in Westdeutschland in den Regionen mit ARGEn die Veränderung mit -1,2% etwas besser aus als in den Regionen mit Optionslösung (+0,6%). In Ostdeutschland dagegen war das Bild umgekehrt: Hier verzeichneten Regionen mit ARGEn mit 5,3% einen größeren Zuwachs an älteren SGB II-Arbeitslosen Ü50 als die entsprechenden Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern mit 2,2%.

Abb. 2.7
Entwicklung der Zahl der SGB II-Arbeitslosen Ü50 nach Form der Aufgabenwahrnehmung sowie West/Ost – 12/2005 bis 09/2006, Dezember 2005 = 100%



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

Insgesamt werfen diese deutlichen Unterschiede im Hinblick auf deren mögliche Ursachen eine Reihe von Fragen auf: Ist z.B. das vor dem konjunkturellen Aufschwung unausgeschöpfte bzw. durch den Aufschwung mobilisierbare Arbeitskräftepotenzial in den jeweiligen soziodemographischen Gruppen unterschiedlich groß? Ist die Nachfrage nach Arbeitskräften besonders stark auf bestimmte Gruppen fokussiert? Werden die verschiedenen Personengruppen von den SGB II-Einheiten unterschiedlich behandelt? Oder greifen die angewandten Instrumente und Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik für die einzelnen Personengruppen unterschiedlich gut? Vor dem Hintergrund dieser Befunde wird es in der Zukunft Aufgabe der weiteren Berichterstattung sein, die sozio-demographischen Strukturen der SGB II-Arbeitslosigkeit noch stärker als bisher in den Fokus zu rücken. So sollen in Zukunft soweit möglich auch Analysen der SGB II-Unterbeschäftigung getrennt nach sozio-demographischen Gruppen durchgeführt werden, um zu überprüfen, ob und in welchem Maße ein unterschiedlicher zielgruppenspezifischer Maßnahmenmix die Entwicklung der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit beeinflussen kann.

3. Konzeptionelle Überlegungen zur Definition einer SGB II-Unterbeschäftigungsquote

Ziel des SGB II ist die Überwindung und Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch Integration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den ersten Arbeitsmarkt. Das Ausmaß der Zielerreichung soll in der § 6c SGB II-Wirkungsforschung auf Ebene der SGB II-Trägerdienststellen einerseits durch Bewegungsdaten (Zu- und Abgänge zwischen Arbeitslosigkeit und verschiedenen Formen der Erwerbstätigkeit) analysiert werden.¹ Andererseits kann das Ausmaß der regionalen Zielerreichung jedoch zumindest im Ergebnis auch anhand der Entwicklung der regionalen Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II untersucht werden. Bislang wurde im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung des IAW für die § 6c SGB II-Wirkungsforschung das Ausmaß der Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II ausschließlich anhand der Zahl der registrierten SGB II-Arbeitslosen beleuchtet. Jedoch erfasst die registrierte Arbeitslosigkeit gemäß der Definition der Bundesagentur für Arbeit (BA)² das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung nicht vollständig.

Im Rahmen dieses 3. Kapitels soll daher konzeptionell diskutiert werden, wie man das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung im Bereich des

- 1) Derzeit erlaubt jedoch die Datenlage noch keine Vergleiche der Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung in verschiedene Formen der Erwerbstätigkeit, da insbesondere für zugelassene kommunale Träger noch keine entsprechenden Daten vorliegen. Darüber hinaus ist noch offen, in welchem Maße sich die Erwerbstätigkeit differenzieren lässt.
- 2) Mit Einführung des Zweiten Sozialgesetzbuchs hat sich die Definition der Arbeitslosigkeit nicht verändert. Das bedeutet, dass für Leistungsbeziehende nach dem SGB II die Definition der Arbeitslosigkeit nach dem Dritten Sozialgesetzbuch Anwendung findet. „Arbeitslose sind nach § 16 Abs. I SGB III Personen, die wie beim Anspruch auf Arbeitslosengeld vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder weniger als 15 Stunden pro Woche arbeiten, eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen und sich bei einer Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben.“ (Bundesagentur für Arbeit (2004): Begriff der Arbeitslosigkeit in der Statistik unter SGB II und SGB III. Grundlage für Statistik auf der Basis von Prozessdaten, November 2004, Nürnberg, S.2.)

SGB II und vor dem Hintergrund der Ziele der § 6c SGB II-Evaluation adäquat abbilden kann. Die Erarbeitung eines umfassenderen Begriffs der Unterbeschäftigung ist insbesondere deshalb notwendig, da ein unterschiedlicher Maßnahmeneinsatz durch die Träger der Grundsicherung die Zahl der SGB II-Arbeitslosen beeinflussen und somit eine günstigere Entwicklung der Arbeitslosigkeit herbeiführen könnte.³

Über die konzeptionelle Diskussion hinaus soll in diesem Bericht dann anhand der auf der Ebene der SGB II-Trägereinheiten verfügbaren Daten überprüft werden, welches Konzept einer SGB II-Unterbeschäftigungsquote sich im Rahmen der § 6c SGB II-Wirkungsforschung gegenwärtig bereits empirisch umsetzen lässt. Aufbauend auf diesen konzeptionellen Überlegungen werden dann in Kapitel 4 anhand der 335 kreisscharfen Regionen mit ARGEN exemplarisch Ausmaß, Struktur und Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigung jeweils im Vergleich zur registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit untersucht. Entsprechende Kenngrößen für Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern können aufgrund fehlender Daten gegenwärtig noch nicht ermittelt werden, ihre Berechnung wird nach Auskunft der BA erst in den kommenden Monaten möglich werden.

3.1 Grundsätzliche konzeptionelle Überlegungen zur SGB II-Unterbeschäftigung

Die in der Arbeitsmarktstatistik der BA erfasste registrierte Arbeitslosigkeit beschreibt sowohl insgesamt als auch für den Rechtskreis des SGB II das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung nur unvollständig. Im Folgenden wird auch vor dem Hintergrund wichtiger bereits bestehender Konzeptionen zur Erfassung der Unterbeschäftigung, der Konzeption der Bundesagentur für Arbeit sowie des Konzepts des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, diskutiert, welche Definition der Unterbeschäftigung

- 3) Für eine Begründung der Notwendigkeit, einen allgemeiner gefassten Unterbeschäftigungsbegriff für Analysen des Arbeitsmarktes zu verwenden, vergleiche auch Brinkmann, C. et al. (1987), Methodische und inhaltliche Aspekte der Stillen Reserve, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 4, S. 378-409 oder Fuchs, J. (2002), Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve - Konzeption und Berechnungsweise, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.), IAB-Kompilium Arbeitsmarkt und Berufsforschung (BeitrAB 250), S. 79ff.



für den Rechtskreis des SGB II und die Zwecke der § 6c SGB II-Evaluation sinnvoll ist.

Dabei wird zunächst in grundsätzlicher Form zwischen zwei Komponenten der Unterbeschäftigung, unterschieden, die im Weiteren als „verdeckte Arbeitslosigkeit“ (Abschnitt 3.1.1) sowie als „Stille Reserve“ (Abschnitt 3.1.2) bezeichnet werden (vgl. auch Abbildung 3.1). Auch die Konzeptionen der BA und des Sachverständigenrats treffen eine analoge grundsätzliche Unterscheidung, auch wenn die Bezeichnungen dabei, wie in Kasten 2 erläutert wird, teilweise unterschiedlich sind und die Konzeptionen sich bei der Zuordnung einzelner Komponenten im Detail unterscheiden. Inhaltlich wird bei den weiteren Ausführungen begründet, warum nur die verdeckte Arbeitslosigkeit in die Ermittlung einer SGB II-Unterbeschäftigungsquote, die als Ergebnisgröße für das Handeln der regionalen SGB II-Trägereinheiten fungieren soll, einbezogen werden wird.

In Abschnitt 3.1.3 wird dann dargelegt, warum es sich bei den Formen geförderter Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht um SGB II-Unterbeschäftigung in dem hier vorgeschlagenen Sinne handelt, bevor Abschnitt 3.1.4 thematisiert, dass es auch systematische Gründe für eine Übererfassung der Unterbeschäftigung durch die registrierte Arbeitslosigkeit geben kann, deren Messung jedoch auf der Ebene der SGB II-Träger kaum möglich sein dürfte.

3.1.1 Verdeckte SGB II-Arbeitslosigkeit

Für die Zwecke der §6c SGB II-Wirkungsforschung muss berücksichtigt werden, dass es neben den registrierten SGB II-Arbeitslosen zunächst einen erheblichen Teil von Personen gibt, die eine Erwerbstätigkeit

am ersten Arbeitsmarkt anstreben, d.h. erwerbsorientiert sind, aber aufgrund sozialrechtlicher Regelungen nicht mehr in der amtlichen Arbeitslosenstatistik erscheinen.⁴ So werden in der deutschen Arbeitsmarktstatistik erwerbsorientierte Personen (trotz Leistungsbezug) zum Beispiel dann nicht mehr in der Statistik als arbeitslos geführt, wenn sie sich in aktivierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder aber in geförderten Beschäftigungsverhältnissen auf dem zweiten Arbeitsmarkt (Marktersatzmaßnahmen) befinden. Zwar werden gerade aktivierende Maßnahmen mit dem Ziel durchgeführt, die (Wieder-)Eingliederungsaussichten von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern sowie die Beschäftigungsfähigkeit geförderter Arbeitnehmer zu erhalten bzw. wiederzuerlangen. Allerdings ist ihr Erfolg nicht sicher, so dass ein Abgang aus Arbeitslosigkeit aus inhaltlicher Sicht erst dann gerechtfertigt erscheint, wenn nach der Maßnahme oder der geförderten Beschäftigung tatsächlich eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufgenommen wird.

Darüber hinaus werden auch Personen, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen Leistungen der Grundversicherung für Arbeitsuchende erhalten, ohne jedoch dabei aktiviert werden zu müssen, grundsätzlich nicht als arbeitslos gezählt, obwohl eine Erwerbsorientierung zumindest für einen Teil dieser Personen nicht ausgeschlossen werden kann.

Da in all diesen Fällen die Unterbeschäftigung zwar nicht faktisch beendet, sondern nur durch bestimmte gesetzlich festgelegte Tatbestände verdeckt wird, wird im Weiteren in diesem Zusammenhang von „ver-

4) Vgl. hierzu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): Jahresgutachten 2005/06: Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen, Wiesbaden, S. 127ff.

Kasten 2: Hintergrund: Bestehende Konzepte zur Erfassung der Unterbeschäftigung im Überblick

(1) Das Konzept der Bundesagentur für Arbeit¹

Neben der Zahl der registrierten Arbeitslosen veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit (BA) auch Analysen zur Entlastung der Arbeitslosigkeit durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der BA. Dabei wird nicht nach Rechtskreisen unterschieden, sondern eine Analyse der Unterbeschäftigung insgesamt durchgeführt. Neben der registrierten Arbeitslosigkeit werden die Entlastungswirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie die Stille Reserve im engeren Sinne zur Unterbeschäftigung hinzugezählt.

In die Entlastungsrechnung der BA werden bei der Ermittlung der **Entlastung der Arbeitslosigkeit durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen** folgende Maßnahmen einbezogen:

- Kurzarbeit (Vollzeitäquivalent),
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI),
- Arbeitsgelegenheiten (in der Mehraufwands- und Entgeltvariante),
- Qualifizierungsmaßnahmen: Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, Trainings- und Eignungsfeststellungsmaßnahmen, berufliche Weiterbildung Behinderter, Deutsch-Sprachlehrgänge für Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge,
- Vorruhestandsähnliche Regelungen (Inanspruchnahme des § 428 SGB III und Personen in geförderter Altersteilzeit),
- Teilnehmer an Personal-Service-Agenturen (PSA),
- Förderung der Selbstständigkeit (Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld)
- Sonderprogramme „Jump plus“ und „Arbeit für Langzeitarbeitslose“.

Zur **Stillen Reserve im engeren Sinne** zählt die BA zum einen Personen, die zurzeit nicht aktiv nach Arbeit suchen, bei einer besseren Arbeitsmarktlage aber wieder Arbeitsplätze nachfragen würden, zum anderen Personen, die aus Arbeitsmarktgründen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind und unter guten Arbeitsmarktbedingungen noch in Arbeit wären. Ferner umfasst die Stille Reserve i.e.S. auch erwerbslose Stellensuchende, die nicht bei der Agentur für Arbeit gemeldet sind, d.h. also nicht als Arbeitslose registriert sind.

(2) Das Konzept des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung²

Das Konzept der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit des Sachverständigenrates (SVR) zielt ebenso darauf ab, „das gesamte Ausmaß der Arbeitslosigkeit in Deutschland zu erfassen.“ Wie bei dem Konzept der BA wird nicht nach Rechtskreisen unterschieden.

Die Komponente der **offenen Arbeitslosigkeit** entspricht der Zahl der registrierten Arbeitslosen, die von der Bundesagentur für Arbeit (BA) veröffentlicht wird.

Zu den **verdeckt Arbeitslosen** zählen all jene, die entweder subventioniert beschäftigt, als Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen nicht erwerbstätig sind oder sich im vorzeitigen Ruhestand befinden. Dabei umfasst die Teilkomponente subventioniert Beschäftigte alle Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, wie Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

1) Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2006): Arbeitsmarkt 2005. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 54. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg, 24. August 2006, S. 66ff.

2) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Jahresgutachten 2006/07: Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Wiesbaden, S. 464ff.

nahmen (ABM), an Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM, Restabwicklung), an Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI) sowie Teilnehmer an den bis zum 31.12.2004 befristeten Sonderprogrammen „Jump plus“ und „Arbeit für Langzeitarbeitslose“. Außerdem zählen zu den subventioniert Beschäftigten auch Personen in Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II sowie in der bis zum 31.12.2004 befristeten Initiative „Aufbruch am Arbeitsmarkt“ und Kurzarbeiter mit ihrem Arbeitsausfall (Arbeitslosenäquivalent). Allerdings zählt der SVR nur jene Personen zu den subventioniert Beschäftigten, deren verdeckte Arbeitslosigkeit quantifizierbar ist. Dies bedeutet, dass Teilnehmer an Maßnahmen zur Eingliederung in reguläre Beschäftigung wie zum Beispiel Bezieher von Gründungszuschüssen, Existenzgründungszuschüssen, Überbrückungsgeld oder von Einstiegsgeld nicht berücksichtigt werden. Zu den Personen in Maßnahmen zur Qualifizierung zählt der SVR Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung in Vollzeit (ohne Einarbeitung), an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen sowie an Deutschsprachlehrgängen (Restabwicklung). Der Personenkreis im vorzeitigem Ruhestand umfasst gemäß SVR zum einen Personen nach § 428 SGB III und ab März 2003 auch § 252 Abs. 8 SGB VI, zum anderen Personen in der Freistellungsphase der Altersteilzeit (nur von der BA geförderte Fälle) sowie Empfänger von Altersübergangs-/Vorruhestandgeld und 60- bis unter 65-jährige Bezieher von Altersrente wegen Arbeitslosigkeit. Eine weitere Teilkomponente der verdeckten Arbeitslosigkeit sind Leistungsempfänger nach § 126 SGB III, die vorübergehend arbeitsunfähig erkrankt sind und deshalb nicht als registrierte Arbeitslose gezählt werden.

Ebenfalls nicht in der verdeckten Arbeitslosigkeit enthalten sind Personen, die grundsätzlich erwerbsorientiert sind, aber weder arbeitslos gemeldet, noch durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert werden („Stille Reserve i.e.S.“). Die konkreten Angrenzungen der Stillen Reserve im engeren Sinne unterscheiden sich zwischen Bundesagentur für Arbeit und Sachverständigenrat ebenfalls in Details. So sind die aus Arbeitsmarktgründen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgestiegenen Personen bei der Bundesagentur für Arbeit Bestandteil der Stillen Reserve im engeren Sinne, beim Sachverständigenrat Bestandteil der verdeckten Arbeitslosigkeit und nicht der Stillen Reserve.

Für die weiteren Überlegungen im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II stellen die Konzeptionen der BA und des Sachverständigenrats eine wichtige Ausgangsgrundlage dar. Allerdings ist es notwendig, die Definitionen auf den Rechtskreis des SGB II anzupassen. So existieren zum Beispiel bestimmte Maßnahmen wie das Überbrückungsgeld oder der Existenzgründungszuschuss nur für den Rechtskreis des SGB III.³ Darüber hinaus ist es erforderlich, die einzelnen Bestandteile der Unterbeschäftigung daraufhin zu überprüfen, ob sie auch in eine adäquate Definition der Unterbeschäftigung für die Zwecke der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II einbezogen werden sollten oder nicht.

3) Ausnahmen bilden hier ALG I-Aufstocker im SGB II. Dieser Personenkreis hat originäre Ansprüche auf die Leistungsarten des SGB III, d.h. sie können Überbrückungsgeld oder Existenzgründungszuschüsse beziehen.

deckter SGB II-Arbeitslosigkeit“ gesprochen.⁵ Das Problem der Unterbeschäftigung ist demnach noch nicht tatsächlich gelöst, da die statistische Abmeldung aus Arbeitslosigkeit nicht mit der Aufnahme einer regulären Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt einher geht.

Vor dem Hintergrund der Wirkungsforschung des § 6c SGB II ist zu bedenken, dass gerade im Bereich dieser verdeckten Arbeitslosigkeit für die Träger der Grundsicherung ein erheblicher Gestaltungsspielraum besteht, indem unterschiedliche Maßnahmen und deren unterschiedlich intensiver Einsatz sowie ein anderer Maßnahmen-Mix die Zahl der registrierten SGB II-Arbeitslosen in verschiedenem Maße reduzieren können, ohne dass damit kurzfristig bereits eine tatsächliche Linderung des Problems der Unterbeschäftigung gelingt.

Zur Abbildung der regionalen Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II sollte daher als Ergebnisindikator nicht nur auf die Zahl der registrierten SGB II-Arbeitslosen zurückgegriffen werden. Vielmehr sollte eine erweiterte Definition der Unterbeschäftigung gefunden werden, die dem beschriebenen Problem der verdeckten Arbeitslosigkeit Rechnung trägt und die genannten Gruppen einbezieht.

Da die Fallzahlen der Teilnehmer/innen in arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen, die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse am zweiten Arbeitsmarkt sowie die Zahl der Leistungsempfänger/innen ohne Aktivierung grundsätzlich aus den Statistiken der BA bekannt sind, lässt sich das Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit – wenn auch teilweise in unterschiedlichen Definitionen – in etwa beziffern. In Abschnitt 3.2 wird daher im Weiteren im Detail diskutiert, welche Komponenten hier in eine geeignete SGB II-Unterbeschäftigungsquote, mit der die verdeckte Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden kann, einbezogen werden sollten, und welche aufgrund der gegenwärtigen Datenlage bereits einbezogen werden können.

5) Die Bundesagentur für Arbeit spricht bei ihrem Konzept der Unterbeschäftigung von der „Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen“, der Sachverständigenrat von verdeckter Arbeitslosigkeit. Im Weiteren wird jeweils angeführt, ob und wie der für die SGB II-Unterbeschäftigung und die Zwecke der §6c SGB II-Evaluation vorgeschlagene Begriff der „verdeckten SGB II-Arbeitslosigkeit“ von den beiden anderen Konzepten abweicht.

3.1.2 Stille Reserve

Über die in Abschnitt 3.1.1 beschriebene und als „verdeckte SGB II-Arbeitslosigkeit“ bezeichnete Komponente der Unterbeschäftigung im Zuge sozialrechtlich bedingter Verschiebungen hinaus gibt es auch einen Personenkreis, der zwar grundsätzlich erwerbsorientiert ist, sich allerdings nicht als arbeitslos meldet und außerdem keine Leistungen nach SGB II bzw. SGB III bezieht. Zu dieser Personengruppe, die im Weiteren als „Stille Reserve“ bezeichnet wird, gehören Personen, die aufgrund schlechter Arbeitsmarktchancen derzeit keine Arbeit suchen oder zumindest die Träger der Grundsicherung nicht in ihre Stellensuche einbeziehen.⁶ Die „Stille Reserve“ wird jedoch in offiziellen Statistiken nicht erfasst und muss aus diesem Grund geschätzt werden.⁷ Schätzungen der Stillen Reserve liegen auf Bundesebene zum Beispiel durch das IAB Nürnberg vor⁸; entsprechende Schätzungen für eine „Stille Reserve“ auf Ebene der SGB II-Trägerdienststellen existieren dagegen nicht.

Doch unabhängig von ihrer Ermittelbarkeit erscheint auch aus inhaltlicher Sicht die Einbeziehung dieser Stillen Reserve in eine regionale SGB II-Unterbeschäftigungsquote, die als eine Ergebnisgröße für die Wirkungsforschung herangezogen werden soll, nicht geboten. Einerseits können die SGB II-Trägereinheiten das Ausmaß der Stillen Reserve durch ihre

6) Vgl. Franz, Wolfgang (2006): Arbeitsmarktökonomik, 6. Auflage, Berlin Heidelberg New York, S. 351.

7) Eine ausführliche Diskussion der verschiedenen Konzepte und Berechnungsverfahren zur Bestimmung der „Stillen Reserve“ erfolgt in Rahmen der Berichterstattung nicht. Eine Übersicht über bestehende Konzepte gibt zum einen Holst, Elke (2000): Die Stille Reserve am Arbeitsmarkt. Größe - Zusammensetzung - Verhalten, Berlin 2000. Die Methode des IAB ist in Fuchs, Johann (2002): Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve – Konzeption und Berechnungsweise, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträbe zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträbe 250, Nürnberg 2002, S. 79-94 dargestellt.

8) Zu beachten ist, dass das IAB dabei leicht andere Begrifflichkeiten und eine etwas weiter gefasste Definition der „Stillen Reserve“ insgesamt verwendet. Das IAB unterscheidet drei Komponenten: (1) Die „Stille Reserve im engeren Sinne“, die die Entmutigungs- und Verdrängungseffekte infolge schlechter Arbeitsmarktlage widerspiegelt. (2) Die „Stille Reserve in Maßnahmen“, die aus Personen in arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Maßnahmen (z.B. berufliche Weiterbildung, Vorruhestandsregelungen etc.) besteht. (3) Ein Defizit an regulärer Beschäftigung durch direkte oder indirekt geförderte Beschäftigungsverhältnisse wie z.B. ABM, SAM und Kurzarbeit. Geschätzt werden muss letztlich die Stille Reserve im engeren Sinne. Siehe hierzu: Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (1998): Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich? IAB Kurzbericht Nr. 17/1998.

Geschäftspolitik in einem erheblich geringeren Maße beeinflussen als das Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit. Andererseits ist der Problemdruck für die regionalen Einheiten zumindest in der Hinsicht geringer, als kein Leistungsbezug nach SGB II bzw. SGB III vorliegt und es sich gleichzeitig um ein freiwilliges Nichtanmelden der Personen handelt. Darüber hinaus wäre jede Quantifizierung gerade auch auf kleinräumiger regionaler Ebene mit dem Problem behaftet, evtl. zu vage und spekulativ zu sein, um für die Beurteilung des Vergleichs zwischen Regionen mit ARGen und zugelassenen kommunalen Trägern tauglich zu sein. Daher wird die Stille Reserve nachfolgend nicht nur aufgrund fehlender Daten, sondern auch aus inhaltlichen Gründen nicht in die Berechnung einer SGB II-Unterbeschäftigungsquote einbezogen.

3.1.3 Geförderte Beschäftigung am I.Arbeitsmarkt

Bei Personen, die sich in geförderter Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt befinden, ist eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt bereits gegeben. Zwar ist eine mittelfristige Nachhaltigkeit der Integration auch ohne Förderung nicht gesichert, für die Zeit der Erwerbstätigkeit findet die Beschäftigung jedoch nicht am zweiten Arbeitsmarkt in Marktersatzmaßnahmen, sondern unmittelbar auf dem ersten Arbeitsmarkt und somit im Wesentlichen unter Marktbedingungen statt.⁹ Daher sollten Personen, die sich in geförderter Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt befinden, – anders als bei der Entlastungsrechnung der BA – vor dem Hintergrund der § 6c SGB II-Evaluation nicht zu den SGB II-Unterbeschäftigten gezählt werden. Somit sind unter anderem Beschäftigte am ersten Arbeitsmarkt, die ergänzend Leistungen zur Grundsicherung erhalten („Aufstocker-ET“)¹⁰ ebensowenig als unterbeschäftigt einzustufen wie Beschäftigte auf

9) Der bloße Tatbestand der Förderung reicht nicht aus, um solche geförderten Formen der Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt der Unterbeschäftigung zuzuschlagen. Markteingriffe und Subventionen treten auch an anderer Stelle auf und ihr Wegfallen würde ebenfalls zu Änderungen des Ausmaßes der Unterbeschäftigung führen. Als Beispiel sei nur der Wegfall der Kohlebergbauförderung genannt.

10) Gemäß BA-Definition werden diese Personen als nicht arbeitslose Arbeitsuchende bezeichnet und werden somit auch nicht in der amtlichen Arbeitslosenstatistik erfasst. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2004): Begriff der Arbeitslosigkeit in der Statistik unter SGB II und SGB III, Nürnberg. Der Begriff „Aufstocker“ wird auch für SGB III-Empfänger/-innen mit ergänzenden SGB II-Leistungen verwendet. Diese Personen sind jedoch als arbeitslose Arbeitsuchende in der Arbeitslosenstatistik enthalten.

dem ersten Arbeitsmarkt, die durch Einstiegsgeld, Eingliederungszuschüsse oder Einstellungszuschüsse gefördert werden. Auch Personen, die Kurzarbeitergeld und aufstockend Leistungen zur Grundsicherung beziehen (auch so genannte „Aufstocker-ET“), sind unter diesen Gesichtspunkten nicht als unterbeschäftigt zu charakterisieren.¹¹

3.1.4 Mögliche Gründe für eine Übererfassung der Unterbeschäftigung durch die SGB II-Arbeitslosigkeit

Anzumerken bleibt bei dieser einleitenden Diskussion, dass sich die bisherigen Ausführungen stets mit dem möglichen Problem einer Untererfassung der SGB II-Unterbeschäftigung durch die registrierte Zahl der SGB II-Arbeitslosen beschäftigen. Ebenso gibt es jedoch einige Gründe, die dafür sprechen, dass die Zahl der registrierten SGB II-Arbeitslosen das Problem überschätzen könnte. So kann es Personen geben, die zwar arbeitslos gemeldet sind, aber eigentlich nicht arbeiten wollen, da ihnen beispielsweise wegen Verschuldung eine sofortige Pfändung des Gehalts drohen würde oder sie durch Schwarzarbeit zusammen mit ihren Leistungen ein Einkommen erzielen, das über dem bei einer möglichen legalen Beschäftigung liegt. Beide Größen können jedoch bestenfalls geschätzt und im Rahmen der Berichterstattung nicht sinnvoll auf Ebene der SGB II-Trägerdienststellen ermittelt werden.¹² Insofern unterstellen die empirischen Analysen im Weiteren, dass in dieser Hin-

11) Durch Kurzarbeit soll den Betrieben die Möglichkeit geboten werden, bei schwieriger Wirtschaftslage Kündigungen zu vermeiden, d.h. Arbeitsplätze und eingearbeitetes Personal zu erhalten. Die Arbeitnehmer in den betroffenen Betrieben arbeiten über eine gewisse Zeit lang hinweg weniger oder gar nicht und erhalten während dieser Zeit Kurzarbeitergeld, welches eine Leistung der BA ist. Das Kurzarbeitergeld ersetzt jedoch nicht das volle Einkommen, so dass die Arbeitnehmer Einkommensverluste hinnehmen müssen. Die Bezugsdauer ist auf sechs Monate festgelegt; in Ausnahmefällen ist eine Verlängerung auf bis zu 24 Monate möglich. Während des Bezugs von Kurzarbeitergeld kann durch die Agentur für Arbeit eine vorübergehende Vermittlung in anderes Arbeitsverhältnis erfolgen. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2007): Kurzarbeitergeld. Informationen für Arbeitnehmer, Nürnberg.

12) Im Jahr 2000 führte das IAB gemeinsam mit Infas eine Befragung von ca. 20.000 Arbeitslosen und aus Arbeitslosigkeit abgegangenen Personen durch. Im Rahmen dieser Befragung wurde auch erhoben, wie intensiv während der Arbeitslosigkeit nach einer neuen Stelle gesucht wurde, um die Bereitschaft zur Aufnahme einer Beschäftigung zu ermitteln. Von den Befragten gaben 50%, dass sie mit hoher Aktivität gesucht hätten, 20% gaben eine mittlere und 2% eine geringe Suchaktivität an; weitere 20% suchten keine Stelle, da sie bereits eine gefunden hatten oder ein Über-

sicht keine systematischen Unterschiede zwischen den regionalen SGB II-Einheiten bestehen.

3.1.5 Zwischenfazit

Zusammenfassend kann zum Ende dieser grundsätzlichen einleitenden Überlegungen festgehalten werden, dass für die Zwecke der § 6c SGB II-Wirkungsforschung im Weiteren auf der Grundlage obiger Überlegungen eine SGB II-Unterbeschäftigungsdefinition abgeleitet wird, bei der das Ausmaß der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit um das Ausmaß der verdeckten SGB II-Arbeitslosigkeit ergänzt wird. Dabei werden jedoch gemäß der obigen Ausführungen die Stille Reserve sowie die geförderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt nicht berücksichtigt.

3.2 Diskussion möglicher Komponenten der verdeckten Arbeitslosigkeit

Als verdeckt arbeitslos im Sinne der hier verwendeten Definition zählen, wie in Abschnitt 3.1.1 erläutert, erwerbsorientierte Personen, die (trotz Leistungsbezug) nicht mehr in der Statistik als arbeitslos registriert sind,

- weil sie sich in arbeitsmarktpolitischen Aktivierungsmaßnahmen befinden und dabei weder als erwerbstätig noch als arbeitslos gezählt werden (vgl. Abschnitt 3.2.1);
- weil sie sich in geförderten Beschäftigungsverhältnissen auf dem zweiten Arbeitsmarkt befinden und dabei zwar als erwerbstätig, nicht jedoch als arbeitslos eingestuft werden (vgl. Abschnitt 3.2.2);
- weil sie aufgrund gesetzlicher Bestimmungen Leistungen zur Grundsicherung erhalten, ohne aktiviert werden zu müssen, obwohl eine Erwerbsorientierung vorliegt (vgl. Abschnitt 3.2.3).

Im Folgenden werden die einzelnen möglichen Komponenten einer verdeckten SGB II-Arbeitslosigkeit aufgezeigt sowie jeweils das Pro und Contra ihrer Berücksichtigung bei der Ermittlung der SGB II-Un-

terbeschäftigung beleuchtet.¹³ Darüber hinaus wird die empirische Umsetzbarkeit der Konzeption überprüft.

3.2.1 Aktivierung ohne Erwerbstätigkeit: Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung sowie an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (einschließlich für behinderte Menschen)

Durch die Förderung der beruflichen Weiterbildung sollen insbesondere die persönlichen, individuellen Qualifikationen an geänderte Anforderungen angepasst werden mit dem Ziel, die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen werden eingesetzt, um die Eingliederungsaussichten von Arbeitslosen zu verbessern sowie um geringe Qualifizierungsdefizite auszugleichen.¹⁴

Auch wenn mit diesen Qualifizierungsmaßnahmen die Eingliederungschancen für Arbeitslose in den Arbeitsmarkt verbessert werden und die Teilnehmenden entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen nicht

13) Beispielsweise zählt der SVR folgende Gruppen zu den verdeckt Arbeitslosen: subventioniert Beschäftigte auf dem 2. Arbeitsmarkt (d.h. Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten), Teilnehmende an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wenn diese durch ihre Teilnahme nicht mehr zu den registrierten Arbeitslosen gezählt werden, Personen in vorzeitigem Ruhestand sowie vorübergehend arbeitsunfähige Personen, die Leistungen beziehen, aber nicht als arbeitslos gezählt werden, und die auf Vollzeitäquivalente umgerechnete Anzahl der Kurzarbeiter (vgl. Sachverständigenrat (2005), S. 127ff). Kurzarbeit wird in dem hier entwickelten Vorschlag nicht in die Definition der Unterbeschäftigung einbezogen, da es sich dennoch weiterhin grundsätzlich um eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt handelt.

14) Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2006): Arbeitsmarkt 2005, 54. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg, 24. August 2006, S. 116.

gang in Rente vorgesehen war, 7% gaben familiäre oder gesundheitliche Gründe für ein Ausbleiben der Suchaktivität an (vgl. Brixy, Udo; Gilberg, Rainer; Hess, Doris; Schröder, Helmut (2002): Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen?, IAB-Kurzbericht Nr. 2/2002).

mehr zu den registrierten Arbeitslosen zählen,¹⁵ so darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Teilnahme nicht unmittelbar mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt verbunden ist und somit auch keine tatsächliche Beendigung von Arbeitslosigkeit vorliegt. Nach den gesetzlichen Bestimmungen (§ 16 Abs. 2 SGB III) gelten Teilnehmende an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht mehr als arbeitslos, es liegt aber (noch) keine Integration in den Arbeitsmarkt bzw. eine Beendigung der Arbeitsuche vor. Die Zahl der Teilnehmer/innen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung sowie an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (einschließlich für behinderte Menschen) ist daher grundsätzlich in die Berechnung einer Unterbeschäftigungsquote aufzunehmen. Dies ist auch über sämtliche der existierenden Definitionen der Unterbeschäftigung hinweg unstrittig.

Leistungen nach § 16 Abs. 2 Nr. 1-4 SGB II sind keine Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und führen daher nach Auskunft durch die BA ganz überwiegend nicht zu einer Abmeldung der betroffenen Personen aus Arbeitslosigkeit, so dass in dieser Hinsicht keine Korrekturen erforderlich sind.

3.2.2 Formen geförderter Beschäftigung auf dem 2. Arbeitsmarkt und Personal-Service-Agenturen

- (a) Beschäftigung schaffende Maßnahmen nach dem SGB III (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen)

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI) sind Marktersatzmaßnahmen, die den 2. Arbeitsmarkt bil-

den und deren Ziel die Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit ist.

Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden die Vorschriften zu ABM und SAM zu einer einheitlichen Leistung zusammengefasst. Bei der Vereinheitlichung wurden die Vorschriften über ABM zugrunde gelegt und die Vorschriften über und somit die Förderung von SAM aufgehoben. Es besteht aber noch die Möglichkeit, vereinbarte Förderungen über den 1. Januar 2004 hinaus zu Ende zu führen, d.h. im Rahmen von SAM findet eine so genannte „Restabwicklung“ statt. Mit den „neuen“ ABM änderte sich auch die Zielprämisse: ABM werden nicht mehr primär als Förderinstrument zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt angesehen, sondern zielen auf den Erhalt oder die Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit geförderter Arbeitnehmer durch temporäre Beschäftigung. Mit der Förderung von BSI ist das Ziel einer besseren Verzahnung von Infrastrukturmaßnahmen und Arbeitsmarktpolitik verbunden.¹⁶

Sowohl Teilnehmende an ABM als auch an BSI und SAM gelten nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht mehr als arbeitslos, da dieser Teilnehmerkreis einer befristeten Beschäftigung¹⁷ nachgeht und somit das Kriterium der „Erwerbstätigkeit“ erfüllt ist. Allerdings mangelt es diesem Personenkreis zumindest zunächst weiterhin an einer „regulären“ Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt, da es sich um öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse am zweiten Arbeitsmarkt handelt. Ein Abgang aus Unterbeschäftigung sollte hier daher folglich erst dann verzeichnet werden, wenn diese Personen tatsächlich aus dem zweiten Arbeitsmarkt in den ersten Arbeitsmarkt aufsteigen. Somit liegt auch hier verdeckte Arbeitslosigkeit vor, so dass dieser Teilnehmerkreis in die Berechnung einer SGB II-Unterbeschäftigung einzubeziehen ist. Dies ist ebenfalls auch bei sämtlichen der bestehenden Definitionen der Unterbeschäftigung unstrittig.

Dies gilt umso mehr, als die Wirkungen öffentlich geförderter Beschäftigung durchaus kontrovers diskutiert werden und verschiedene empirische Studien zeigen, dass die Teilnahme an ABM stigmatisierend wirken kann und somit eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt – wenngleich dies nicht mehr explizit

15) Bis Ende 2003 wurden Teilnehmende an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen auch während des Maßnahmebesuchs als Arbeitslose gezählt. Mit dem „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ergab sich hier ein Änderung (§ 16 Abs. 2 SGB III): Teilnehmende an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen gelten – wie alle Teilnehmende an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – prinzipiell nicht als arbeitslos (vgl. Bundesagentur für Arbeit (2006): Arbeitsmarkt 2005, 54. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg, 24. August 2006, S. 11).

16) Vgl. Bundestagsdrucksache 15/1515, S. 73 sowie Bundesagentur für Arbeit (2005): Arbeitsmarkt 2004, 53. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg, 30. August 2005, S. 97.

17) Die Förderdauer bei ABM beträgt i.d.R. nicht mehr als ein Jahr.

Ziel der ABM ist – eher behindert denn fördert.¹⁸ Auch die quantitativen Wirkungsanalysen im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt kamen zu dem Ergebnis negativer Integrationswirkungen von ABM.¹⁹ Mit Blick auf die Beschäftigungsfähigkeit wurde aber auch festgestellt, dass sich für einen Teil der Teilnehmenden durchaus „positive Konsequenzen wie neue berufliche Kenntnisse oder eine Steigerung des Wohlbefindens“²⁰ ergaben.

(b) Arbeitsgelegenheiten

Im Bereich des SGB II sind Arbeitsgelegenheiten (AGH) das quantitativ bedeutsamste Instrument unter den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen; sie lösten die „klassischen“ Marktersatzmaßnahmen wie ABM und SAM ab. Arbeitsgelegenheiten dienen zum einen dem Erhalt bzw. Wiedererlangen individueller Beschäftigungsfähigkeit durch eine vorübergehende Beschäftigung²¹ sowie der sozialen Stabilisierung. Zum anderen können mit ihrer Hilfe Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft erwerbsfähiger Hilfebedürftiger getestet werden. Arbeitsgelegenheiten werden

18) Siehe hierzu: Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2006): Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland: Empirische Befunde mikroökonomischer Analysen, ZEW Discussion Paper No. 06-54 und Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 3/2004, S.211-237. In der Studie von Caliendo, Hujer, Thomsen wurden die mikroökonomischen Wirkungen von ABM auf die Eingliederung in reguläre Beschäftigung für Teilnehmende geschätzt. Unter Verwendung von Matching-Methoden wurden die Netto-Effekte evaluiert. Da hierbei die Beschäftigtenstatistik verwendet wurde, konnte erstmalig eine Untersuchung der Netto-Eingliederungseffekte für eine Vollerhebung von Teilnehmenden durchgeführt werden. Die empirischen Befunde der Studie weisen darauf hin, „dass das Ziel der Eingliederung in reguläre ungeforderte Beschäftigung durch ABM weitgehend nicht realisiert werden konnte“.

19) Vgl. BMAS (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin.

20) BMAS (2006), S.xxi.

21) Die Dauer ist gesetzlich nicht geregelt; sie liegt i.d.R. zwischen 6 und 9 Monaten. Bei der Entgeltvariante liegt die Förderdauer i.d.R. unter 12 Monaten, um zu vermeiden, dass ein Anspruch auf Arbeitslosengeld I entsteht.

gemäß § 16 Abs. 3 SGB II in zwei Formen durchgeführt:²²

- *Entgeltvariante*: Hier handelt es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bei Unternehmen oder sonstigen Arbeitgebern, die in der Beschäftigtenstatistik erfasst werden und in die Erwerbstätigenrechnung des Statistischen Bundesamtes mit einfließen. Der Hilfebedürftige erhält an Stelle des Arbeitslosengeldes II das übliche Arbeitsentgelt.

- *Mehraufwandsvariante*: Hier handelt es sich um gemeinnützige Beschäftigungen. Der erwerbsfähige Hilfebedürftige erhält neben dem Arbeitslosengeld II eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von ein bis zwei Euro je geleisteter Arbeitsstunde. Diese Form begründet kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts und ist auch keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Personen in solchen Arbeitsgelegenheiten sind aber als Erwerbstätige – im Sinne der Kriterien ILO (International Labour Organization) – zu werten.

Personen in Arbeitsgelegenheiten mit mindestens 15 Wochenstunden in der Entgelt- wie der Mehraufwandsvariante werden nicht als Arbeitslose gezählt, da sie an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen. D.h., auch hier liegt wie bei den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach dem SGB III (ABM, SAM und BSI) eine Abmeldung aus Arbeitslosigkeit vor und die Teilnehmenden gelten als Erwerbstätige, allerdings handelt es sich auch hier um öffentlich geförderte Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Diesem Personenkreis mangelt es somit ebenfalls weiterhin an regulärer Erwerbstätigkeit, so dass es auch hier unstrittig sein dürfte, dass diese Komponente bei der Erfassung der Unterbeschäftigung für den Rechtskreis SGB II zu berücksichtigen ist. Auch die in Kasten 2 dargestellten Definitionen der Unterbeschäftigung beziehen die entsprechende Zahl der Personen in Arbeitsgelegenheiten ausnahmslos in die Unterbeschäftigung ein.

(c) Personal-Service-Agenturen (PSA)

Personal-Service-Agenturen sind auf eine Vermittlung in reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt

22) Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2006): Arbeitsmarkt 2005, 54. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg, 24. August 2006, S. 121. Bundesagentur für Arbeit (2004): Begriff der Arbeitslosigkeit in der Statistik unter SGB II und SGB III, Nürnberg.

hin ausgerichtet. Zwischen PSA und den auf Vorschlag der Träger der Grundsicherung eingestellten Arbeitslosen werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse begründet. Das Arbeitsentgelt und die sonstigen Arbeitsbedingungen müssen sich nach dem Tarifvertrag für Arbeitnehmerüberlassung richten, der auf die jeweiligen Leiharbeitsverhältnisse während der Zeit der Überlassung Anwendung findet. Die Dauer des Arbeitsvertrags beträgt mindestens sechs Monate. Die PSA ist angehalten, die Verleihzeiten möglichst gering zu halten. Die Zeiten, in denen keine Verleihung erfolgt, sollten für Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen genutzt werden. Die PSA erhält für jeden eingestellten Arbeitslosen ein Honorar, das aus einer monatlichen Fallpauschale und einer Vermittlungsprämie besteht. Mit der Einrichtung von PSA wird das Ziel verfolgt, dass der entlehene Arbeitslose entweder vom entleihenden Betrieb übernommen wird (so genannter „Klebeffekt“) oder dass die PSA den Arbeitslosen an einen anderen Arbeitgeber vermittelt, um so einen möglichst raschen Übergang in ein ungeförderndes Beschäftigungsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt zu vollziehen.²³

Teilnehmende an PSA gelten nach den gesetzlichen Bestimmungen ebenfalls als nicht arbeitslos, d.h. auch sie tauchen vorübergehend nicht mehr in der amtlichen Arbeitslosenstatistik auf. Die Existenz eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses zwischen PSA und den eingestellten Arbeitslosen könnte dafür sprechen, dass es sich bei den PSA-Beschäftigten vollständig um Beschäftigte auf dem ersten Arbeitsmarkt handelt. Aus ökonomischer Sicht wäre diese Interpretation allerdings zweifelhaft, da eine tatsächliche Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt unter Marktbedingungen erst dann vorliegt, wenn die PSA-Beschäftigten tatsächlich auf den ersten Arbeitsmarkt verliehen werden. Verleihfreie Zeiten, in denen Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen, ähneln eher einer Marktersatzmaßnahme als einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Diese PSA-Beschäftigten, die nicht auf den ersten Arbeitsmarkt verliehen sind, sind daher unterbeschäftigt und weiterhin auf der Suche nach einer regulären Beschäftigung. Zumindest dieser Teil der PSA-Beschäftigten sollte daher in die SGB II-Unterbeschäftigung einbezogen werden.

23) Vgl. hierzu: Bundesagentur für Arbeit (2006): Informationen zur Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA) nach § 37c Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III), Stand: 10. Januar 2006.

Die bisherigen quantitativen Wirkungsanalysen²⁴ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt deuten zudem an, dass durch diese Form der Beschäftigung sich die Arbeitslosigkeit der PSA-Beschäftigten eher verlängerte, sich deren Eingliederungschancen somit eher verschlechterten. Dies könnte gegebenenfalls dafür sprechen, dieses arbeitsmarktpolitische Instrument sogar insgesamt als Bestandteil der verdeckten Arbeitslosigkeit zu sehen. Der Konvention folgend, dass jede Beschäftigung, die grundsätzlich unter Marktbedingungen des ersten Arbeitsmarkt stattfindet, nicht als Unterbeschäftigung zu betrachten ist, wird jedoch aus konzeptioneller Sicht dafür plädiert, nur die PSA-Beschäftigten, die nicht verliehen sind, in die SGB II-Unterbeschäftigung einzubeziehen. Die Bundesagentur für Arbeit stuft in ihrer Entlastungsrechnung sämtliche PSA-Teilnehmer/innen und somit auch diejenigen Teilnehmer als unterbeschäftigt ein, die als Leiharbeitnehmer am ersten Arbeitsmarkt beschäftigt sind. Das Konzept des Sachverständigenrats dagegen zählt PSA-Teilnehmer grundsätzlich nicht zu den verdeckt Arbeitslosen.

3.2.3 Leistungsbezug ohne Aktivierung trotz potenzieller Erwerbsorientierung

Für einen Teil der Personen im Rechtskreis des SGB II werden aufgrund gesetzlicher Regelungen Leistungen der Grundsicherung gezahlt, ohne dass diese Personen aktiviert werden müssen, obwohl teilweise eine Erwerbsorientierung durchaus vorliegen könnte. Zu prüfen ist daher im Weiteren jeweils, ob und in welchem Maße der jeweilige Personengruppe trotz der Zugehörigkeit zu dem Personkreis mit Leistungsbezug und ohne Aktivierung eine Erwerbsorientierung unterstellt werden kann oder nicht.

24) „Quantitative Wirkungsanalysen ergaben, dass Arbeitslose, die in den Jahren 2003 und 2004 eine PSA-Beschäftigung aufgenommen haben, aufgrund dieser Tätigkeit später als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit bzw. PSA-Beschäftigung durch eine Integration in Erwerbstätigkeit beendeten.“ BMAS (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin, S. 121.

(a) Personen, die vorübergehend arbeitsunfähig sind

Vormals arbeitslose SGB II-Bezieher/innen, die aufgrund einer Erkrankung vorübergehend arbeitsunfähig sind, werden in der Arbeitslosenstatistik nicht mehr als arbeitslos geführt, obwohl es diesem Personenkreis auch künftig an einer Erwerbstätigkeit fehlen wird. Auch wenn die Personen vorübergehend arbeitsunfähig sind, so ist bei dieser Personengruppe doch davon auszugehen, dass weiterhin eine Erwerbsorientierung vorhanden ist. Daher erscheint hier eine Einbeziehung dieses Personenkreises in die verdeckte Arbeitslosigkeit konzeptionell geboten. Allerdings ist dieser Personenkreis für den Rechtskreis des SGB II aus den vorhandenen Statistiken nicht ermittelbar.

(b) Vorruhestandsähnliche Regelungen

• Empfänger/innen von Leistungen nach §428 SGB III

Nach § 428 SGB III müssen Personen, die das 58. Lebensjahr beendet haben, nicht mehr der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen, erhalten aber dennoch Leistungen, d.h. Arbeitslosengeld. Im Gegenzug sind diese Personen verpflichtet, zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine ungeminderte Altersrente zu beantragen. Dieser Personenkreis ist im Sinne der Statistik nicht mehr arbeitslos und auch nicht arbeitssuchend.²⁵ Für das SGB II existiert eine solche Regelung grundsätzlich nicht. Das SGB II sieht vor, dass die Klientel des SGB II alle Möglichkeiten zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit nutzt. Eine geminderte Altersrente kann dabei ein Weg sein. Allerdings hat der Gesetzgeber eine Übergangsregelung geschaffen: Bis zum 1. Januar 2008 kann die Regelung nach § 428 SGB III auch von Arbeitslosengeld II-Empfänger/innen genutzt werden. Wer diese Regelung in Anspruch nimmt, muss wie bisher der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen. Die Verpflichtung zum frühestens möglichen Zeitpunkt in eine ungeminderte Altersrente zu gehen, bleibt bestehen. In der Zeit bis zur Rente erhält die Person Arbeitslosengeld II.²⁶

Für die Bewertung, ob Empfänger von Leistungen nach § 428 SGB III im Rechtskreis des SGB II zur verdeckten SGB II-Arbeitslosigkeit gezählt werden sollen, muss einerseits berücksichtigt werden, dass bei einem Teil dieses Personenkreises durchaus davon ausgegangen werden kann, dass weiterhin eine

25) Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2005): Arbeitshilfe arbeitslos/arbeitsuchend. Informationen für zugelassene kommunale Träger, Version 3.0, 30. Dezember 2005, Nürnberg.

26) Siehe hierzu: <http://arbeitslosengeld2.arbeitsagentur.de>.

Erwerbsorientierung besteht, und dass er somit „unfreiwillig“ in den Vorruhestand gegangen ist. Dies gilt umso mehr, als die 58er-Regel gegebenenfalls bei einigen Personen noch vor Einführung des SGB II und somit unter völlig anderen Rahmenbedingungen unterschrieben wurde. Diese Personen müssten im Rahmen eines erweiterten SGB II-Unterbeschäftigungskonzepts optimalerweise berücksichtigt werden. Allerdings kann für einen anderen Teil der betroffenen Kunden davon ausgegangen werden, dass tatsächlich keine Erwerbsorientierung mehr vorliegt, sondern nur das Erreichen des Renteneintrittsalters abgewartet wird. Für diese Personen wäre somit von einer Einbeziehung in die verdeckte SGB II-Arbeitslosigkeit abzusehen. Problematisch ist, dass aus den vorhandenen Statistiken nicht bekannt ist, welcher Teil der Empfänger von Leistungen nach § 428 SGB III sich der einen oder der anderen Gruppe zuordnen lässt.

Sowohl die Entlastungsrechnung der BA als auch die Konzeption des Sachverständigenrats beziehen sämtliche Leistungsempfänger nach § 428 SGB III in ihre jeweilige Konzeption der Unterbeschäftigung ein.

• *Altersteilzeit – Personen in der Freistellungsphase bei geförderter Altersteilzeit*

Altersteilzeit ermöglicht Arbeitnehmern nach Vollendung des 55. Lebensjahres, durch Reduzierung der Arbeitszeit im Wege eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Hierbei kann zum einen die Arbeitszeitreduzierung kontinuierlich über den gesamten Zeitraum der Altersteilzeit erfolgen. Zum anderen kann auch das so genannte Blockmodell praktiziert werden, das in der Praxis weitaus häufiger verbreitet ist, und bei dem nach einer Phase der Vollzeitarbeit eine Phase der Freistellung des Arbeitnehmers folgt. Gleichzeitig soll mit der Pflicht des Arbeitgebers zur Einstellung eines Arbeitslosen – mit dem 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auch eines Beziehers von Arbeitslosengeld II – oder zur Übernahme eines Auszubildenden der Arbeitsmarkt entlastet werden. Die Bundesagentur für Arbeit fördert Altersteilzeitarbeitsverhältnisse, indem die mit der Reduzierung der Arbeitszeit verbundenen Arbeitsentgelteinbußen durch die Zahlung eines Aufstockungsbetrages aufgefangen werden.²⁷

27) Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2006): Gleitender Übergang in den Ruhestand. Hinweise für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Nürnberg.

Arbeitnehmer in Altersteilzeit gelten nicht als arbeitslos. Da sie zum einen noch eine Erwerbstätigkeit ausüben – sofern sie sich nicht gerade in einer Freistellungsphase befinden – und zum anderen durch die Wahl der Altersteilzeit außerdem signalisieren, dass sie im Grund auch keine Beschäftigung mehr suchen, ist hier für die Zwecke der § 6c SGB II-Wirkungsforschung von einer Einbeziehung in die verdeckte Arbeitslosigkeit Abstand zu nehmen. Die umfassendere Definition der BA bezieht Personen in geförderter Altersteilzeit vollständig in die Unterbeschäftigung ein, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dagegen nur den Teil dieser Personen, der sich in der Freistellungsphase befindet.

Arbeitnehmer in Altersteilzeit können, wenn sie bedürftig sind, ergänzend Leistungen zur Grundsicherung erhalten, d.h. Arbeitslosengeld II beziehen. Sie gehören dann dem Rechtskreis SGB II an und zählen dann auch zum Personenkreis der so genannten „Aufstocker-ET“, der bereits in Abschnitt 3.1.3 thematisiert wurde.

- (c) Personen, die dem Arbeitsmarkt vorübergehend aufgrund von Kinderbetreuung oder Pflege nicht zur Verfügung stehen müssen (§ 10 SGB II)

§ 10 des SGB II regelt die Zumutbarkeit von Arbeit. Die in diesem Paragraphen aufgelisteten Ausnahmen von der Zumutbarkeit einer Arbeit beziehen sich in der Regel auf bestimmte Tätigkeiten. Die Aufnahme einer Arbeit ist jedoch generell dann nicht zumutbar, wenn sie die Erziehung eines Kindes gefährden würde. Allerdings geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, in der Regel nicht gefährdet ist, soweit seine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege oder auf sonstige Weise sichergestellt ist. Somit kann bei Kindern ab drei Jahren in der Regel kein Grund abgeleitet werden, warum eine Person dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen sollte. Anders ist es bei Kindern unter drei Jahren, für die kein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz besteht und für die bundesweit weit weniger Betreuungsplätze zur Verfügung stehen. Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die Kinder unter drei Jahren betreuen, müssen deshalb in der Regel dem Arbeitsmarkt auf Grundlage von § 10 SGB II nicht zur Verfügung stehen. Ebenso müssen Personen dem Arbeitsmarkt ge-

nerell nicht zur Verfügung stehen, wenn die Ausübung der Arbeit mit der Pflege eines Angehörigen nicht vereinbar wäre und die Pflege nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann.

Stehen erwerbsfähige Hilfebedürftige dem Arbeitsmarkt (gemäß § 10 SGB II) nicht zur Verfügung, sind sie auch nicht arbeitslos gemeldet und tauchen somit auch nicht in der Arbeitslosenstatistik auf. Wenn diese Personen dem Arbeitsmarkt aber zur Verfügung stehen wollen, dann werden sie hingegen als arbeitslos und arbeitsuchend klassifiziert, d.h. sie gehören zu den registrierten SGB II-Arbeitslosen.

Zu prüfen ist, ob und in welchem Maße erwerbsfähige Hilfebedürftige, die aufgrund von § 10 SGB II nicht als arbeitslos registriert sind und Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen, in die SGB II-Unterbeschäftigung einbezogen werden sollten oder nicht.

Gegen die Einbeziehung dieser Personengruppe in die Berechnung einer SGB II-Unterbeschäftigungsquote spricht, dass die betroffenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen analog zur Gruppe der Stillen Reserve zumindest grundsätzlich selbst entscheiden, dass sie aufgrund von Kindererziehung oder Pflege dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen wollen, weil sowohl ein Kind unter drei Jahren als auch ein pflegebedürftiger Angehöriger noch keine zwingenden Gründe sind, dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung zu stehen, da sich sowohl Kindererziehung als auch Pflege prinzipiell auch anders organisieren lassen. Der Unterschied zur Stillen Reserve besteht allerdings darin, dass ein Leistungsbezug erfolgt.

Für die Einbeziehung zumindest von Teilen der betroffenen Personengruppe bei der Berechnung der SGB II-Unterbeschäftigungsquote spricht hingegen, dass generell nicht von einer dauerhaften Arbeitsmarktferne ausgegangen werden kann und insbesondere Kinderbetreuung, aber auch Pflege lediglich vorübergehend dazu führen, dass die betroffenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen.

Sollten sich unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Personen befinden, die auf § 10 SGB II verweisen und sich trotz aktueller Erwerbsorientierung nicht als arbeitslos registrieren lassen (z.B. weil sie den Vermittlungsbemühungen der SGB II-Träger nicht uneingeschränkt zur Verfügung stehen möchten), so sollte zumindest dieser Teil der § 10 SGB II-Fälle in ein

optimales Konzept einer SGB II-Unterbeschäftigung einbezogen werden. Zu bedenken ist dabei auch, dass die Träger der Grundsicherung einen nicht unwesentlichen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Rahmenbedingungen für diese Entscheidungen haben, da ihnen nach § 16 Abs. 2 SGB II die Aufgabe zukommen kann, die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen zu organisieren, um damit die Gründe zu beseitigen, die einer Arbeitsaufnahme im Wege stehen. Ferner haben sie die Möglichkeit, durch passgenaue Beschäftigungsangebote, insbesondere Teilzeitbeschäftigung, diese Entscheidung unterschiedlich zu beeinflussen. Gerade im Hinblick auf die hier bestehenden Problemlösungskompetenzen bei den SGB II-Trägern würde der wahre Problemdruck unterschätzt, wenn die beschriebenen § 10 SGB II-Fälle bei der Berechnung der Unterbeschäftigungsquote gänzlich nicht berücksichtigt würden.

3.3 Vorschlag eines Konzepts einer SGB II-Unterbeschäftigungsquote

Basierend auf den obigen Ausführungen schlägt das IAW folgende Definition für die Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten vor, die dem Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit auf regionaler Ebene besser Rechnung trägt (vgl. Abbildung 3.2).

Die Einbeziehung der Zahl der Personen in Qualifizierungsmaßnahmen (d.h. Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, berufliche Weiterbildung behinderter Menschen sowie Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen für behinderte Menschen) in die SGB II-Unterbeschäftigung dürfte ebenso unstrittig sein wie die Berücksichtigung der Zahl der Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (d.h. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen und traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen) sowie in Arbeitsgelegenheiten mit mindestens 15 Wochenstunden. Diskussionswürdig ist die Einbeziehung der Zahl der in PSA beschäftigten Personen, wobei hier aufgrund des in der Realität eher dominierenden Marktersatzcharakters dafür plädiert wird, sie konzeptionell in die SGB II-Unterbeschäftigung einzubeziehen.²⁸

28) Eine Differenzierung der PSA-Beschäftigten in Personen, die in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt entliehen sind, und die sich in einer verleihtfreien Zeit befinden, ist datenbedingt nicht möglich. Eventuell wird jedoch zukünftig eine „Verleihquote“ verfügbar sein, welche die Zahl der Verleihtage auf die Beschäftigungstage in der PSA bezieht.

Mit Blick auf den Kreis der Personen mit Leistungsbezug, aber ohne Aktivierungsnotwendigkeit, sollten Personen, die wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit aus Arbeitslosigkeit abgemeldet werden, in der SGB II-Unterbeschäftigung berücksichtigt werden. Offensichtlich ist auch, dass Personen, die sich in der Freistellungsphase bei Altersteilzeit befinden, nicht in die Unterbeschäftigung einzubeziehen sind, da diese keine Beschäftigung mehr suchen. Nicht abschließend geklärt ist dagegen auch vor dem Hintergrund der Datenverfügbarkeit sowohl die Einbeziehung der Zahl der Empfänger/innen von Leistungen nach § 428 SGB III als auch nach § 10 SGB II, da sich die jeweilige Teilmenge der Personen mit Erwerbsorientierung nicht identifizieren lässt. Das IAW würde jedoch in beiden Fällen dafür plädieren, sie aus konzeptionellen Gründen bei der Ermittlung der Unterbeschäftigung zu berücksichtigen oder zumindest – falls aufgrund der Daten möglich – in Form von Szenarien einzubeziehen.

Abbildung 3.2 informiert auch über den aktuellen Stand der Datenverfügbarkeit für die Regionen mit ARGEn: Während die Zahl der Teilnehmer/innen in Qualifizierungsmaßnahmen, in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen sowie in Arbeitsgelegenheiten mit mindestens 15 Wochenstunden verfügbar sind, lassen sich die Angaben zu den Personen, die vorübergehend arbeitsunfähig erkrankt und deshalb nicht als arbeitslose registriert sind, nicht aus den vorhandenen Statistiken ermitteln so dass hier keine Einbeziehung in die Ermittlung einer SGB II-Unterbeschäftigungsquote möglich ist. Die Zahl der Teilnehmenden an PSA liegt für den Rechtskreis des SGB II bisher weder flächendeckend noch für die Mehrzahl der ARGEn vor, so dass ihre Einbeziehung bislang nicht sinnvoll möglich ist. In den 151 Regionen mit ARGEn, für die für September 2006 Daten zu den PSA-Beschäftigten vorlagen, waren insgesamt 1.857 Personen als beschäftigt in einer PSA im Rechtskreis des SGB II geführt. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das Gesamtausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit im September 2006 rund 347.000 Personen ausmachte, dürfte es sich hierbei selbst dann um eine eher zu vernachlässigende Größenordnung handeln, wenn man alle PSA-Beschäftigten im Rechtskreis des SGB II in die Unterbeschäftigung einbezieht. Bedenkt man weiter, dass aus konzeptioneller Sicht möglichst nur die PSA-Beschäftigten in verleihtfreien Zeiten berücksichtigt werden sollten, so ist die Bedeutung dieser Komponente zumindest im Aggregat weiter zu relativieren. Für die Empfänger/innen von Leistungen nach § 428 SGB III im Rechtskreis des SGB II liegen die Fallzahlen

derzeit ebenfalls nicht differenziert nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III vor, für § 10 SGB II werden nach Auskunft der BA auch auf absehbare Zeit keine verwertbaren Informationen vorliegen. Abschließend sei angemerkt, dass im Vergleich zur Quote der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit, bei der die Zahl der SGB II-Arbeitslosen auf die Zahl der zivilen Erwerbspersonen bezogen wird, für die Berechnung einer SGB II-Unterbeschäftigungsquote auch der Nenner

korrigiert werden muss um die Zahl der Personen, die im Zähler als unterbeschäftigt gezählt werden, jedoch im Nenner der zivilen Erwerbspersonen nicht enthalten wären, da sie weder als arbeitslos geführt noch als erwerbstätig registriert sind. Dazu zählen nicht-erwerbstätige Maßnahmenteilnehmende sowie ggf. die Empfänger/innen von Leistungen nach § 428 SGB III und § 10 SGB II sowie vorübergehend arbeitsunfähige Personen (vgl. auch Abbildung 3.2).

Abbildung 3.2: Konzeption einer Unterbeschäftigungsquote für den Rechtskreis SGB II und die Zwecke der §6c SGB II-Evaluation sowie Stand der Datenverfügbarkeit

Zähler		
Registrierte SGB II-Arbeitslose		Datenverfügbarkeit (für Regionen mit ARGEn)
+	Personen in Qualifizierungsmaßnahmen (d.h. Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, berufliche Weiterbildung behinderter Menschen sowie Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen für behinderte Menschen)	Ja
+	Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (d.h. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigungsschaffende Infrastrukturmaßnahmen und traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen)	Ja
+	Personen in Arbeitsgelegenheiten mit mindestens 15 Wochenstunden	Ja
+	Personen, die vorübergehend arbeitsunfähig sind	Nein
+	Der Teil der Teilnehmenden an Personal-Service-Agenturen (PSA), der sich in verleihfreien Zeiten befindet	Nein, noch keine flächendeckenden Daten auch für Regionen mit ARGEn, keine Teilnehmenden nach Verleihung/verleihfreien Zeiten
+	Der Teil der Empfänger/innen von Leistungen nach § 428 SGB III, der grundsätzlich noch erwerbsorientiert ist	Nein, da bislang keine Aufteilung nach Rechtskreis des SGB II und des SGB III möglich und keine Informationen über Erwerbsorientierung
+	Der Teil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, der nach § 10 SGB II dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht, obwohl Erwerbsorientierung vorliegt	Nein
Nenner		
Zivile Erwerbspersonen		
+	Nicht-erwerbstätige Maßnahmenteilnehmende (d.h. Teilnehmende an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, berufliche Weiterbildung behinderter Menschen sowie Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen für Behinderte und Teilnehmende in Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante*)	s.o.
+	Personen, die vorübergehend arbeitsunfähig sind	s.o.
+	Der Teil der Empfänger/innen von Leistungen nach § 428 SGB III, der grundsätzlich noch erwerbsorientiert ist	s.o.
+	Der Teil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, der nach § 10 SGB II dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht, obwohl Erwerbsorientierung vorliegt	s.o.

*) Die Einbeziehung von Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante in den Nenner bildet hier eine Ausnahme, da diese in der Bezugsgröße „Zivile Erwerbspersonen“ für die Jahre 2005 und 2006 nicht enthalten sind. In die Bezugsgröße 2007 sind nach Auskunft der BA auch die AGH nach Mehraufwandsvariante enthalten, so dass diese dann nicht mehr bei der Unterbeschäftigungsgröße dazugezählt werden müssen.

Quelle: IAW-Darstellung

Tabelle 3.1

Konzeption der SGB II-Unterbeschäftigung und Vergleich mit den Definitionen der Bundesagentur für Arbeit und des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die Unterbeschäftigung insgesamt

Mögliche Komponenten einer SGB II-Unterbeschäftigung (gegliedert nach der für den Bereich des SGB II vorgeschlagenen Systematik)	Bestandteile des Konzepts zur Messung		
	...der SGB II-Unterbeschäftigung für die § 6c-Evaluation	...der Unterbeschäftigung insgesamt	
	IAW-Konzept	BA	SVR
Registrierte Arbeitslose	X	X	X
Verdeckte Arbeitslosigkeit			
(a) Aktivierung ohne Erwerbstätigkeit¹			
Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung	X (alle)	X (alle)	X (nur Vollzeit)
Teilnehmer an Trainings- und Eignungsfeststellungsmaßnahmen	X	X	X
Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung behinderter Menschen	X	X	-
Teilnehmer an Trainings- und Eignungsfeststellungsmaßnahmen für behinderte Menschen	X	X	-
Teilnehmer an Deutsch-Sprachlehrgänge (Restabwicklung)	- ²	X	X
(b) Formen geförderter Beschäftigung auf dem 2. Arbeitsmarkt und PSA			
Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM)	X	X	X
Beschäftigte in traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM, Restabwicklung)	X	X	X
Beschäftigte in Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI)	X	X	X
Personen in Arbeitsgelegenheiten (Mehraufwands- und Entgeltvariante) nach § 16 Abs. 3 SGB II	X (mit mindestens 15 Wochenstd.)	X (alle)	X (alle)
Beschäftigte in Personal-Service-Agenturen (PSA)	X (nur TN in verleihefreien Zeiten)	X (alle)	-
(c) Leistungsbezug ohne Aktivierung			
Leistungsempfänger nach § 126 SGB III/Arbeitsunfähigkeit	X	-	X
Leistungsempfänger nach § 428 SGB III	X (nur Teil mit Erwerbsorientierung)	X	X
Personen in geförderter Altersteilzeit	- ³	X (alle)	X ⁷ (in Freistellungsphase)
Teil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die nach § 10 SGB II dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen, obwohl sie erwerbsorientiert sind	X (nur Teil mit Erwerbsorientierung)	-	-
I. Arbeitsmarkt – geförderte Beschäftigung			
Empfänger von Überbrückungsgeld	- ⁴	X	-
Empfänger von Existenzgründungszuschüssen	- ⁵	X	-
Kurzarbeiter (Vollzeitäquivalent)	- ⁶	X	X
Stille Reserve im engeren Sinne	-	(X)	-
Personen, die beschäftigungslos sind und Arbeit suchen, ohne als Arbeitslose registriert zu sein	Keine eigene Schätzung	Wird vom IAB Nürnberg geschätzt	Keine eigene Schätzung
Personen, die die Arbeitsuche entmutigt aufgegeben haben, aber bei guter Arbeitsmarktlage wieder Arbeitsplätze nachfragen			
Personen, die aus Arbeitsmarktgründen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind			

X Komponente ist Bestandteil der Konzeption - Komponente ist nicht Bestandteil der Konzeption

¹ Die Sonderprogramme „Jump plus“, „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ und „Initiative Aufbruch am Arbeitsmarkt“ waren jeweils nur bis zum 31.12.2004 befristet, so dass in 2005 noch eine Restabwicklung der Teilnehmer/innen erfolgte. Für die hier angestellten konzeptionellen Überlegungen wurden diese Programme daher nicht mehr einbezogen.

² Seitens der BA wurde dem IAW mitgeteilt, dass es diese Lehrgänge seit 2005 nicht mehr gebe.

³ Begründung siehe Quartalsbericht Abschnitt 3.2.3 (b) vorruhestandsähnliche Regelungen

⁴ keine Leistung für SGB II-Bezieher

⁵ Keine Leistung für SGB II-Bezieher

⁶ Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.1.3.

⁷ Darüber hinaus berücksichtigt der Sachverständigenrat auch Bezieher von Altersrente wegen Arbeitslosigkeit, Empfänger von Altersübergangsgeld/Vorruhestandsgeld, § 252 Abs. 8 SGB VI-Fälle.

Quelle: IAW-Darstellung

4. Ausmaß, Struktur und Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigung in Regionen mit ARGEn

Wie in Abschnitt 3.3 beschrieben, kann der Vorschlag für eine SGB II-Unterbeschäftigungsquote derzeit noch nicht vollständig, sondern nur in den wesentlichen Zügen empirisch umgesetzt werden. In diesem Kapitel 4 wird anhand der 335 kreisscharfen Regionen mit ARGEn als Träger der Grundsicherung exemplarisch veranschaulicht, wie sich das Ausmaß der SGB II-Unterbeschäftigung, seine Struktur und die Entwicklung von Dezember 2005 bis September 2006 darstellten. Ein besonderes Augenmerk wird

dabei stets auf den Vergleich der Entwicklungen von registrierter SGB II-Arbeitslosigkeit und SGB II-Unterbeschäftigung gelegt, um einen Eindruck davon zu bekommen, in welchem Maße die bloße Betrachtung der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit tatsächlich zu kurz greift oder greifen kann.

Im weiteren Verlauf der § 6c SGB II-Evaluation werden nach Auskunft der BA auch entsprechende Kennzahlen für Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern verfügbar sein, so dass dann auch die im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation zentralen Vergleiche der Entwicklungen zwischen Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung durchgeführt werden können.

Abbildung 4.1 stellt einleitend noch einmal tabellarisch diejenige Definition der Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten und der SGB II-Unterbeschäftigten-

Abbildung 4.1: Empirisch umgesetzte Definition der SGB II-Unterbeschäftigungsquote

Zähler	
Registrierte SGB II-Arbeitslose	
+	Personen in Qualifizierungsmaßnahmen (d.h. Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, berufliche Weiterbildung behinderter Menschen sowie Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen für behinderte Menschen)
+	Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (d.h. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen und traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen)
+	Personen in Arbeitsgelegenheiten mit mindestens 15 Wochenstunden
Nenner	
Zivile Erwerbspersonen	
+	Nicht-erwerbstätige Maßnahmenteilnehmende (d.h. Teilnehmende an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, berufliche Weiterbildung behinderter Menschen sowie Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen für Behinderte)
+	Teilnehmende in Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante*

* Die Einbeziehung von Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante in den Nenner bildet hier eine Ausnahme, da diese in der Bezugsgröße „Zivile Erwerbspersonen“ für die Jahre 2005 und 2006 nicht enthalten ist. In die Bezugsgröße 2007 sind nach Auskunft der BA auch die AGH nach Mehraufwandsvariante enthalten, so dass diese dann nicht mehr bei der Unterbeschäftigungsgröße dazugezählt werden müssen.

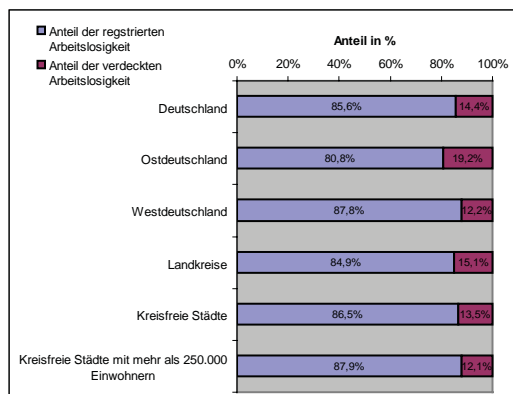
Quelle: IAW-Darstellung

quote dar, die auf der Grundlage der konzeptionellen Überlegungen in Kapitel 3 und der Datenverfügbarkeit im vorliegenden Bericht empirisch umgesetzt werden konnte.

4.1 SGB II-Unterbeschäftigung und SGB II-Arbeitslosigkeit im September 2006

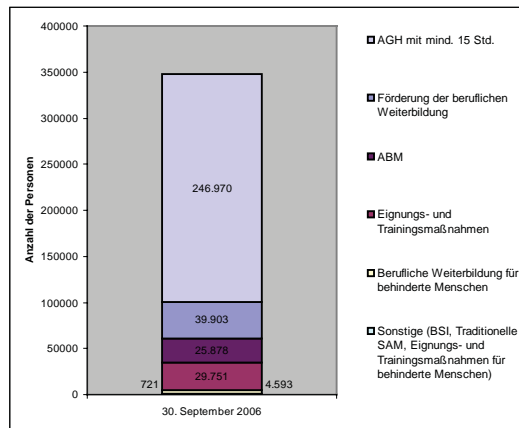
In den 335 kreisscharfen Regionen mit ARGEn, die im Weiteren betrachtet werden, betrug die Zahl der registrierten SGB II-Arbeitslosen zum 30. September 2006 2,074 Millionen. Gleichzeitig waren im September 2006 jedoch zusätzlich zu den registrierten SGB II-Arbeitslosen knapp 348.000 Personen verdeckt arbeitslos, da sie sich in einer Qualifikationsmaßnahme, einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme oder einer Arbeitsgelegenheit mit mindestens 15 Wochenstunden befanden. Damit waren im September 2006 in den Regionen mit kreisscharfen ARGEn insgesamt rund 2,42 Mio. Menschen im Rechtskreis des SGB II unterbeschäftigt (vgl. Tabelle 4.1). Das Ausmaß der so bestimmten SGB II-Unterbeschäftigung überstieg im September 2006 das Ausmaß der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit somit um rund 16,8%, nur 85,6% der SGB II-Unterbeschäftigten waren tatsächlich auch als arbeitslos im Rechtskreis des SGB II geführt (vgl. Tabelle 4.1 sowie Abbildung 4.2). Die SGB II-Unterbeschäftigungsquote betrug in der in Abbildung 4.1 dargestellten Version im September 2006 in Regionen mit ARGEn 7,6%, (Zentralwert: 6,8%) gegenüber einer Quote der registrierten SGB II-Arbeitslo-

Abb. 4.2
Anteile der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit und der verdeckten Arbeitslosigkeit in den 335 kreisscharfen Regionen mit ARGEn, 30. September 2006



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

Abb. 4.3
Verdeckte Arbeitslosigkeit in den 335 kreisscharfen Regionen mit ARGEn, 30. September 2006



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

sigkeit von 6,6% (Zentralwert: 5,9%, vgl. Tabelle A2.2 im Anhang).

Abbildung 4.3 veranschaulicht, wie sich die verdeckte Arbeitslosigkeit in den Regionen mit ARGEn im September 2006 zusammensetzte: Knapp 247.000 oder 71% der verdeckt Arbeitslosen befanden sich in Arbeitsgelegenheiten mit mindestens 15 Wochenstunden in der Entgelt- wie der Mehraufwandsvariante, die somit die quantitativ bedeutsamsten Maßnahmen darstellten. Mit großem Abstand folgten die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (knapp 40.000 Personen, 11,5%), Eignungs- und Trainingsmaßnahmen (knapp 30.000 Personen, 8,6%) sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (knapp 26.000 Personen, 7,6%). Traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen sowie Eignungs- und Trainingsmaßnahmen für behinderte Menschen spielten im Rechtskreis des SGB II im September 2006 hingegen eine eher untergeordnete Rolle.

Auffällig ist, dass zwischen den Regionen mit ARGEn erhebliche Unterschiede in der relativen Bedeutung der verdeckten Arbeitslosigkeit in der hier verwendeten Definition bestanden: Während bundesweit die Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten die der SGB II-Arbeitslosen wie erwähnt um 16,8% überstieg (vgl. Tabelle 4.1), streute dieser Wert im September 2006 in einer Bandbreite von 2,5% bis immerhin 46,8%.

Vergleicht man das Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit und die SGB II-Unterbeschäftigung in Ost- und Westdeutschland, so zeigt sich, dass die

Tabelle 4.1

September 2006

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Rechtskreis des SGB II auf Ebene der kreisscharfen ARGEn

	Zahl der SGB II-Arbeitslosen	Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten	SGB II-Unterbeschäftigungsquote in %		SGB II-Unterbeschäftigung in Relation zur SGB II-Arbeitslosigkeit in %	
			Zentralwert a)	Mittelwert b)	Zentralwert a)	Mittelwert c)
Absolut 30.09.2006						

Deutschland

ARGE (335)	2.074.101	2.421.917	6,8	7,6	116,9	116,8
------------	-----------	-----------	-----	-----	-------	-------

Ostdeutschland

ARGE (90)	599.129	741.665	13,4	13,0	124,6	123,8
-----------	---------	---------	------	------	-------	-------

Westdeutschland

ARGE (245)	1.474.972	1.680.252	5,4	6,4	114,5	113,9
------------	-----------	-----------	-----	-----	-------	-------

Landkreise d)

ARGE (230)	1.039.985	1.225.478	5,5	6,2	116,9	117,8
------------	-----------	-----------	-----	-----	-------	-------

Kreisfreie Städte d)

ARGE (100)	1.015.353	1.173.640	10,2	9,9	116,6	115,6
------------	-----------	-----------	------	-----	-------	-------

Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern

ARGE (26)	619.320	704.181	10,0	9,6	112,2	113,7
-----------	---------	---------	------	-----	-------	-------

a) Median

b) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der zivilen Erwerbspersonen und der nichterwerbsfähigen Maßnahmeteilnehmer in 12/2005)

c) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der SGB II-Arbeitslosen im Dezember 2005)

d) 5 ARGEn lassen sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen und bleiben daher unberücksichtigt.

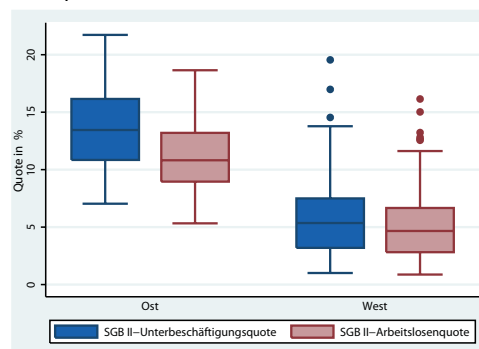
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, "Datenlieferung BA-Statistik für §6c SGB II - IAW", IAW-Berechnungen.

Verbreitung von Formen verdeckter Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland weitaus größer war als in Westdeutschland. So betrug die verdeckte Arbeitslosigkeit in Relation zur registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit im September 2006 in den ostdeutschen Regionen mit kreisscharfen ARGEn 23,8% (Zentralwert: 24,6%), in den entsprechenden westdeutschen Kreisen mit ARGEn nur 13,9% (Zentralwert: 14,5%).

Der stärkere Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland als in Westdeutschland bestätigt auch ein Vergleich der Boxplots der SGB II-Unterbeschäftigungsquote und der SGB II-Arbeitslosenquote zum 30. September 2006 (vgl. Abbildung 4.4). Während die Verteilung der SGB II-Unterbeschäftigungsquote im Westen nur leicht über der entsprechenden Verteilung der SGB II-Arbeitslosenquoten lag, führt im Osten die Berücksichtigung der verdeckten Arbeitslosigkeit zu einer deutlichen Verschiebung der Verteilung nach oben. Gemessen

an den Zentralwerten betrug der Unterschied zwischen den beiden Quoten, deren Nenner allerdings in der Definition nicht exakt übereinstimmen, in Ostdeutschland 2,6 Prozentpunkte, in Westdeutschland

Abb. 4.4 SGB II-Unterbeschäftigungsquote und SGB II-Arbeitslosenquote in % im Vergleich, Ost- und Westdeutschland, 30. September 2006

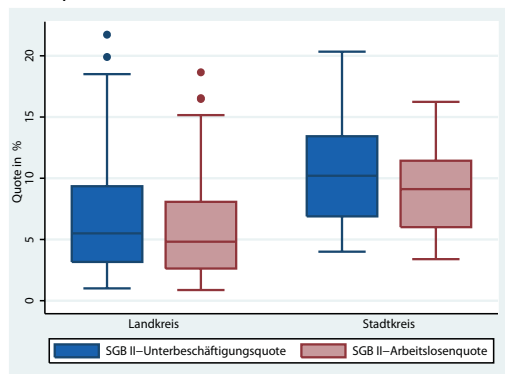


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

dagegen nur 0,7 Prozentpunkte. Auffällig ist auch, dass die Streuung des Ausmaßes der Unterbeschäftigung gerade in Ostdeutschland erheblich zunimmt, wenn man die verdeckte Arbeitslosigkeit in die Analysen einbezieht. Dies lässt auf sehr große Unterschiede im Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland schließen.

Zwischen Landkreisen mit ARGEn und Stadtkreisen mit ARGEn fielen die Unterschiede zwischen dem relativen Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit etwas geringer aus. So überstieg die Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten die Zahl der SGB II-Arbeitslosen in den Landkreisen mit 17,8% (Zentralwert: 16,9%) nur geringfügig stärker als in den kreisfreien Städten mit 15,6% (Zentralwert: 16,6%). Dies bestätigt auch die Betrachtung der Boxplots (vgl. Abbildung 4.5).

Abb. 4.5
SGB II-Unterbeschäftigungsquote und SGB II-Arbeitslosenquote in % im Vergleich, Landkreise und kreisfreie Städte, 30. September 2006



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

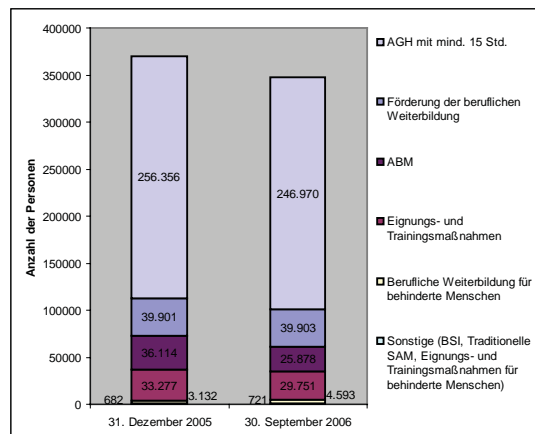
4.2 Entwicklung von SGB II-Unterbeschäftigung und SGB II-Arbeitslosigkeit im Vergleich

Von Interesse für die § 6c SGB II-Evaluation ist auch, ob und in welchem Maße Veränderungen der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit damit verbunden sind, dass Personen aus registrierter SGB II-Arbeitslosigkeit in verdeckte Arbeitslosigkeit übergegangen sind, ohne dass sich das Ausmaß der Unterbeschäftigung im Rechtskreis des SGB II entsprechend geändert hat. Dies wird zunächst in Kapitel 4.2 auf aggregierter Ebene und in Kapitel 4.3 auf der Ebene einzelner SGB II-Einheiten untersucht.

Gegenüber Dezember 2005 war die Zahl der SGB II-Arbeitslosen bis September 2006 in den 335 kreis-scharfen ARGEn um rund 35.000 oder 1,7% zurückgegangen (vgl. Tabelle 4.2). Die „Medianregion“ konnte einen Rückgang der SGB II-Arbeitslosigkeit um 2,6% verzeichnen. Der Rückgang der SGB II-Unterbeschäftigung fiel bundesweit in demselben Zeitraum mit 2,3% (Median: -2,7%) um rund 57.000 etwas stärker aus als der Rückgang der SGB II-Arbeitslosigkeit.

Abbildung 4.6 zeigt, dass der Rückgang der verdeckten Arbeitslosigkeit von Dezember 2005 bis September 2006 dabei auf einem deutlichen Rückgang der Zahl der Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen um gut 10.200, einer Abnahme der Zahl von Personen in Arbeitsgelegenheiten um knapp 9.400 sowie einen Rückgang der Zahl der Personen in Eignungs- und Trainingsmaßnahmen um gut 3.500 basierte. Zuge-

Abb. 4.6
Entwicklung der verdeckten Arbeitslosigkeit in den 335 kreis-scharfen Regionen mit ARGEn, 12/2005 bis 09/2006



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

Tabelle 4.2

September 2006

Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Rechtskreis des SGB II auf Ebene der kreisscharfen ARGEn

	Zahl der SGB II-Arbeitslosen		Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten		Anteil der verdeckten Arbeitslosigkeit an der SGB II-Unterbeschäftigung in %	
	Veränderung gegenüber Dezember 2005 in %		Veränderung gegenüber Dezember 2005 in %		31.12.2005	30.09.2005
	Zentralwert a)	Mittelwert b)	Zentralwert a)	Mittelwert c)		
Deutschland						
ARGE (335)	-2,6	-1,7	-2,7	-2,3	14,9%	14,4%
Ostdeutschland						
ARGE (90)	2,8	3,2	-1,2	-1,2	22,7%	19,2%
Westdeutschland						
ARGE (245)	-4,0	-3,5	-3,6	-2,7	11,5%	12,2%
Landkreise d)						
ARGE (230)	-2,7	-1,5	-3,2	-2,9	16,3%	15,1%
Kreisfreie Städte d)						
ARGE (100)	-0,9	-1,7	-1,6	-1,7	13,4%	13,5%
Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern						
ARGE (26)	-2,4	-2,9	-1,7	-2,0	11,2%	12,1%

a) Median

b) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der SGB II-Arbeitslosen im Dezember 2005)

c) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der zivilen Erwerbspersonen und der nichterwerbsf. Maßnahmeteilnehmer in 12/2005)

d) 5 ARGEn lassen sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen und bleiben daher unberücksichtigt.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, "Datenlieferung BA-Statistik für §6c SGB II - IAW", IAW-Berechnungen.

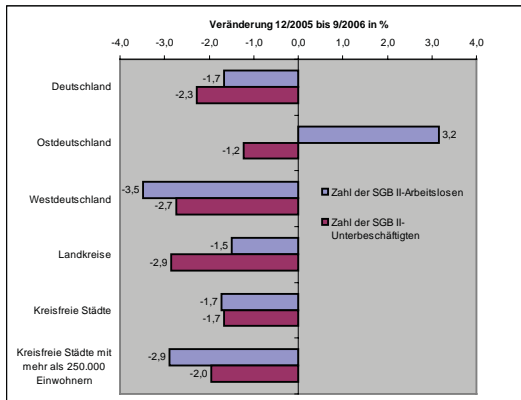
nommen haben im betrachteten Zeitraum dagegen Teilnehmende in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung für behinderte Menschen um etwa 1.500.

Bei bloßer Betrachtung der Entwicklung der SGB II-Arbeitslosigkeit in den 335 kreisscharfen Regionen mit ARGEn zeigt sich, dass zwischen Dezember 2005 und September 2006 in Ostdeutschland die Zahl der SGB II-Arbeitslosen um 3,2% (Median: 2,8%) zugenommen hat, während sie in Westdeutschland um 3,5% (Median: -4,0%) abgenommen hat (vgl. Abbildung 4.7). Die verdeckte Arbeitslosigkeit hat sich in der hier angewendeten Definition jedoch in Ost- und Westdeutschland in demselben Zeitraum sehr unterschiedlich entwickelt: Während in Westdeutschland die Zahl der verdeckt Arbeitslosen um gut 5.900 Personen oder 3% anstieg, hatte sich

in Ostdeutschland die verdeckte Arbeitslosigkeit in den kreisscharfen Regionen mit ARGEn um 27.560 Personen oder 16,2% reduziert (Zahlen nicht in der Tabelle enthalten). Der in Abschnitt 4.1 beschriebene Rückgang der Komponenten der verdeckten Arbeitslosigkeit fand somit insbesondere in den Kreisen mit ARGEn in Ostdeutschland statt.¹ In der Konsequenz fiel die SGB II-Unterbeschäftigung damit von Dezember 2005 bis September 2006 auch im Osten um

1) Ein detaillierter Blick auf die einzelnen Maßnahmen in den ostdeutschen Regionen mit ARGEn lässt erkennen, dass der Rückgang der Zahl der Arbeitsgelegenheiten um 11.729 Personen die größte, der Rückgang der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen um 9.909 Personen die zweitgrößte Komponente des absoluten Rückgangs der verdeckten Arbeitslosigkeit ausmachten. Auch die Förderung der beruflichen Weiterbildung sowie die Zahl der Teilnehmer/innen an Eignungs- und Trainingsmaßnahmen nahm um 3.994 bzw. 2.410 Personen ab.

Abb. 4.7
Verdeckte Arbeitslosigkeit in den 335 kreisscharfen Regionen mit ARGEn, 30. September 2006



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

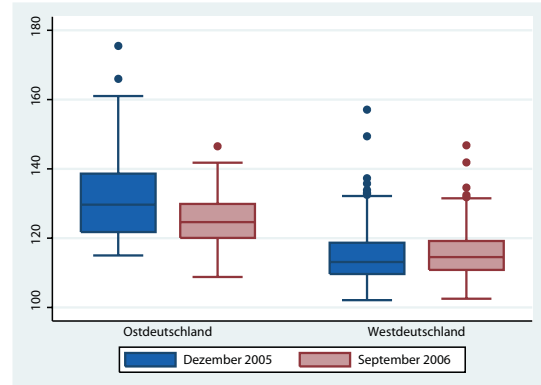
1,2% (Median: -1,2%). Die Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigung war somit in Ostdeutschland zwar ebenfalls ungünstiger als in Westdeutschland mit -2,7% (Median: -3,6%), diese Differenz in der Entwicklung muss jedoch bei Berücksichtigung der verdeckten Arbeitslosigkeit deutlich relativiert werden.

Der Abbau der verdeckten Arbeitslosigkeit im Betrachtungszeitraum in den ostdeutschen Kreisen mit ARGEn schlägt sich auch darin nieder, dass der Anteil der verdeckten Arbeitslosigkeit hier an der gesamten SGB II-Unterbeschäftigung von 22,7% auf 19,2% gesunken ist, während er in Westdeutschland von 11,5% auf 12,2% gestiegen ist.

Abbildung 4.8 stellt ergänzend die Verteilung der Relationen aus SGB II-Unterbeschäftigung und SGB II-Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland sowie im Zeitvergleich anhand von Boxplots dar und unterstreicht, dass sich die Verteilung in Ostdeutschland von Dezember 2005 bis September 2006 nach unten verschoben hat, während sie in Westdeutschland – auf geringerem Niveau – sehr ähnlich geblieben ist.

Auch in den Landkreisen mit ARGEn und den kreisfreien Städten mit ARGEn entwickelte sich die registrierte SGB II-Arbeitslosigkeit insgesamt recht ähnlich. In den kreisscharfen Landkreisen mit ARGEn ging die Zahl der SGB II-Arbeitslosen um 1,5%, in den kreisfreien Städten um 1,7% zurück. Die ergänzende Betrachtung der Mediane zeigt jedoch, dass dieses Ergebnis auf Seiten der kreisfreien Städte durch extreme Werte, d.h. durch einige wenige kreisfreie Städte mit besonders günstiger Entwicklung der SGB II-Arbeits-

Abb. 4.8
Relation aus SGB II-Unterbeschäftigung und SGB II-Arbeitslosigkeit, Ost/West, Dezember 2005 und September 2006



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

losigkeit, verursacht sein dürfte, da der Rückgang der SGB II-Arbeitslosigkeit gemessen an der Medianregion in kreisfreien Städten mit -0,9% deutlich geringer ausfiel als in den entsprechenden Landkreisen mit 2,7%.

Betrachtet man die Entwicklung der verdeckten Arbeitslosigkeit, so zeigt sich, dass sich diese in den Landkreisen um rund 20.370 oder 9,9% reduzierte, während der entsprechende Rückgang in den kreisfreien Städten mit 1.970 Personen oder 1,2% deutlich schwächer ausfiel. Stellt man daher auf die Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigung ab, so bestätigt hier nicht nur der Medianvergleich (-3,2% gegenüber -1,6%), sondern auch die Veränderung der Gesamtzahl der SGB II-Unterbeschäftigten, dass die Entwicklung in den Landkreisen mit -2,9% deutlich günstiger ausfiel als in den kreisfreien Städten mit -1,7%. In den Landkreisen sank der Anteil der verdeckten Arbeitslosigkeit an der Unterbeschäftigung im Rechtskreis des SGB II daher von 16,3% auf 15,1%. In Stadtkreisen nahm der entsprechende Anteil auf geringerem Niveau leicht von 13,4% auf 13,5% zu.

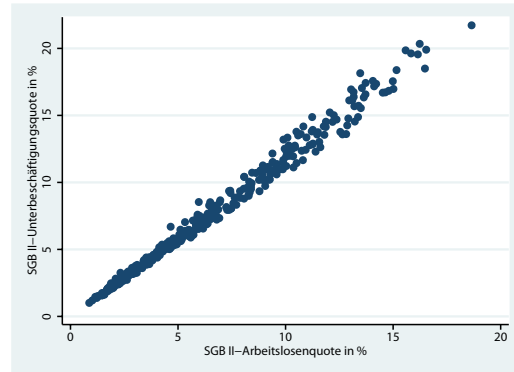
4.3 SGB II-Unterbeschäftigung und SGB II-Arbeitslosigkeit auf der Ebene einzelner Regionen mit ARGEn

Bislang wurden Ausmaß, Struktur und Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigung im Vergleich zur registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit jeweils auf aggregierter Ebene untersucht und dabei aufgezeigt, dass es zwingend notwendig ist, die Entwicklung der verdeckten Arbeitslosigkeit in die Analysen einzubeziehen, um fundierte vergleichende Aussagen über das Ausmaß der Entwicklung der Unterbeschäftigung im Rechtskreis des SGB II treffen zu können. In diesem Abschnitt 4.3 wird nun abschließend auf der Ebene der einzelnen SGB II-Trägerdienststellen untersucht, ob und in welchem Maße Niveaus und vor allem Entwicklungen der beiden Kenngrößen auf der Ebene der einzelnen SGB II-Einheiten korrelieren.

Abbildung 4.9 verdeutlicht zunächst, dass die Korrelation der Niveaus von SGB II-Arbeitslosenquote und SGB II-Unterbeschäftigungsquote im September 2006 erwartungsgemäß ganz erheblich ausfiel, die Niveaus beider Kenngrößen korrelieren fast vollständig positiv linear: Der Rangkorrelationskoeffizient von Spearman² beträgt 0,9958 und liegt somit extrem nahe beim Maximalwert von 1. Zu einem bestimmten Zeitpunkt geht somit eine höhere SGB II-Arbeitslosenquote regelmäßig auch mit einer höheren SGB II-Unterbeschäftigungsquote einher, die Rangfolge zwischen den SGB II-Trägereinheiten zu einem bestimmten Zeitpunkt wird nur geringfügig durch das Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit verändert. Dies gilt auch dann, wenn man sich bei seinen Ana-

2) Der Rangkoeffizient von Spearman ordnet den ARGEn hinsichtlich beider Merkmale, hier SGB II-Arbeitslosenquote und SGB II-Unterbeschäftigungsquote, Rangzahlen zu und vergleicht, ob kleine Ränge („geringe SGB II-Arbeitslosenquote“) bei dem einen Merkmal auf kleine Ränge („geringe SGB II-Unterbeschäftigungsquote“) bei dem anderen Merkmal treffen. Er ist auf das Intervall von -1 bis +1 normiert und informiert über Richtung und Stärke des Zusammenhangs zwischen beiden Merkmalen. Er würde genau dann den Maximalwert +1 („maximale positive Rangkorrelation“) annehmen, falls die ARGE mit der geringsten SGB II-Arbeitslosenquote auch die günstigste Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigungsquote aufweisen würde etc. Den Minimalwert -1 („maximale negative Rangkorrelation“) würde er dann aufweisen, wenn die ARGE mit der geringsten SGB II-Arbeitslosenquote gleichzeitig die größte SGB II-Unterbeschäftigungsquote aufweisen würde. Ein Wert in der Nähe von 0 bedeutet, dass zwischen beiden Merkmalen kein statistischer Zusammenhang besteht.

Abb. 4.9
SGB II-Arbeitslosenquote und SGB II-Unterbeschäftigungsquote im Vergleich – September 2006

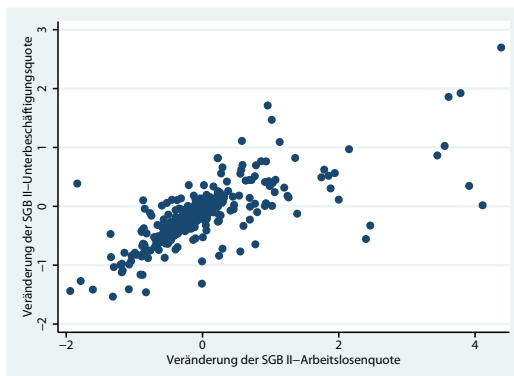


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

lysen auf Ost- und Westdeutschland sowie auf Landkreise und kreisfreie Städte fokussiert. Der Rangkorrelationskoeffizient von Spearman beträgt auch hier jeweils mindestens 0,99.

Anders sieht das Bild aus, wenn man stattdessen die Korrelationen der zeitlichen Entwicklungen von SGB II-Arbeitslosigkeit und SGB II-Unterbeschäftigung betrachtet (vgl. Abbildung 4.10). Da die registrierte Arbeitslosigkeit eine Teilkomponente der Unterbeschäftigung ist, weicht der Rangkorrelationskoeffizient von Spearman dann deutlich von einem Wert von +1 nach unten ab, wenn größere regionale Unterschiede in der Entwicklung der verdeckten Arbeitslosigkeit den Zusammenhang zwischen der Veränderung der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit

Abb. 4.10
Veränderung der SGB II-Arbeitslosenquote und der SGB II-Unterbeschäftigungsquote in Prozentpunkten im Vergleich Entwicklung vom 31.12.2005 bis 30.09.2006



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II-IAW“, IAW-Berechnungen

und der Veränderung der SGB II-Unterbeschäftigung abschwächen. Tatsächlich liegt der Rangkorrelationskoeffizient von Spearman für die zeitliche Entwicklung von Dezember 2005 bis September 2006 bundesweit in den Regionen mit ARGE n bei 0,770 und somit deutlich unter einem Wert von 1. Dies zeigt, dass heterogene Entwicklungen der verdeckten Arbeitslosigkeit durchaus zu unterschiedlichen Entwicklungen von SGB II-Unterbeschäftigung und SGB II-Arbeitslosigkeit führen können. Besonders ausgeprägt war im Betrachtungszeitraum diese Heterogenität in Ostdeutschland, wo der entsprechende Rangkorrelationskoeffizient nur 0,606 betrug, während er in Westdeutschland bei 0,878 und somit deutlich höher lag. Im Vergleich von Landkreisen und kreisfreien Städten fällt auf, dass in Landkreisen mit ARGE n der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der SGB II-Arbeitslosenquote und der SGB II-Unterbeschäftigungsquote deutlich schwächer war (Rangkorrelationskoeffizient von Spearman: 0,694) als in kreisfreien Städten (Rangkorrelationskoeffizient: 0,888).

5. Zusammenfassung

Das zentrale Ziel dieses Quartalsberichts ist es, konzeptionell zu diskutieren, wie man das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II möglichst geeignet abbilden kann.¹ Darüber hinaus wird anhand der auf der Ebene der SGB II-Trägereinheiten verfügbaren Daten überprüft, welches Konzept einer SGB II-Unterbeschäftigungsquote sich im Rahmen der § 6c SGB II-Wirkungsforschung gegenwärtig bereits empirisch umsetzen lässt. Aufbauend auf diesen konzeptionellen Überlegungen werden dann anhand der 335 kreisscharfen Regionen mit ARGEn exemplarisch Ausmaß, Struktur und Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigung jeweils im Vergleich zur registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit untersucht.

Als Hintergrund der Analysen wird zunächst wie im Rahmen der bisherigen Berichterstattung üblich die Entwicklung der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit betrachtet. Diese nahm im Bereich des SGB III bundesweit mit durchschnittlich -17,4% von Dezember 2005 bis September 2006 deutlich stärker ab als im SGB II mit -1,9%. Dennoch wurde im Laufe des 3. Quartals 2006 das Ausgangsniveau der SGB II-Arbeitslosigkeit von Dezember 2005 erstmals unterschritten.

Im Bereich des SGB II war der durchschnittliche Rückgang der Arbeitslosigkeit bei den Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern mit -3,6% stärker ausgeprägt als im regionalen Bereich der ARGEn mit -1,6%, mit Blick auf den Median fallen die Unterschiede zwischen Regionen mit ARGEn und Optionskommunen allerdings deutlich geringer aus. Aber auch die SGB III-Arbeitslosigkeit ist in den Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern mit -20,3% (Mittelwert) bzw. -20,6% (Zentralwert) in diesem Zeitraum stärker gesunken als in Regionen mit ARGEn (-16,8% bzw. -17,7%). Schlussfolgerungen hinsichtlich der möglichen Kausalität der Formen der Aufgabenwahrnehmung für diese unterschiedlichen Entwicklungen können ohnehin alleine aufgrund der deskriptiven Vergleiche noch nicht getroffen werden. Vielmehr wird es Aufgabe der Wirkungsforschung in den Feldern 3 und 4 der § 6c SGB II-Evaluation sein,

¹) Demgegenüber wird die Darstellung der SGB II-Hilfebedürftigkeit erst in der nächsten Ausgabe wieder aufgenommen, wenn erstmals auch „robustere“ Vorjahresvergleiche möglich sein werden.

diese deskriptiven Ergebnisse auf ihre Kausalität hin zu überprüfen.

Erstmals im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung untersucht der vorliegende Bericht auch die zeitliche Entwicklung der SGB II-Arbeitslosigkeit differenziert nach Formen der Aufgabenwahrnehmung und nach sozio-demographischen Merkmalen. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Personengruppen: Während die Zahl der arbeitslosen Männer im Rechtskreis des SGB II von Dezember 2005 bis September 2006 mit -5,3% und über alle Formen der Aufgabenwahrnehmung deutlich abnahm, nahm die SGB II-Arbeitslosigkeit bei den Frauen insgesamt um 2,3% und sowohl in Regionen mit ARGEn als auch in Regionen mit Optionslösung sogar geringfügig zu. Sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen sowie in Ost- und Westdeutschland entwickelte sich die SGB II-Arbeitslosigkeit in den Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern etwas besser als in den Regionen mit ARGEn.

Die Zahl der jüngeren SGB II-Arbeitslosen U25 reduzierte sich im Analysezeitraum deutlich, auch hier besonders ausgeprägt in westdeutschen Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern um 13,8% und in ostdeutschen Regionen mit Optionslösung um 9,4%. In den westdeutschen Regionen mit ARGEn sank die Zahl der SGB II-Arbeitslosen U25 um 5,4%, in den ostdeutschen Regionen mit ARGEn stieg sie dagegen um 7,1% an. Zu untersuchen bleibt für die Zukunft unter anderem, ob und in welchem Maße hier auch ein unterschiedlicher Umgang mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gerade im Bereich U25 die unterschiedlichen Entwicklungen erklären kann.

Bei den älteren SGB II-Arbeitslosen Ü50 ist festzustellen, dass die Entwicklung im Vergleich zu den Jüngeren von Dezember 2005 bis September 2006 weitaus ungünstiger verlief und die Zahl der SGB II-Arbeitslosen hier weitgehend stagnierte. Dabei war die Entwicklung in Westdeutschland in Regionen mit ARGEn (-1,2%) etwas günstiger als in solchen mit Optionslösung (+0,6%), während es sich in Ostdeutschland umgekehrt verhielt (Regionen mit ARGEn: +5,3%, Regionen mit Optionslösung: +2,2%).

Vor dem Hintergrund der Untersuchung der Entwicklungen der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit widmete sich Kapitel 3 dann aufbauend auf den bereits existierenden Konzeptionen der Bundesagentur für Arbeit und des Sachverständigenrats für die Unterbeschäftigung insgesamt einer grundlegenden

konzeptionellen Diskussion der Frage, wie man das regionale Ausmaß der Unterbeschäftigung im Rechtskreis des SGB II und für die Zwecke der §6c SGB II-Evaluation adäquater messen kann als durch die Zahl der registrierten SGB II-Arbeitslosen.

Dabei wird dargelegt, dass die Einbeziehung der „**Stillen Reserve**“ in eine regionale SGB II-Unterbeschäftigungsquote, die als eine Ergebnisgröße für die Wirkungsforschung herangezogen werden soll, nicht nur aus Gründen der Datenverfügbarkeit, sondern auch aus inhaltlichen Gründen nicht geboten erscheint. Einerseits können die SGB II-Trägereinheiten das Ausmaß der Personen, die zwar grundsätzlich erwerbsorientiert sind, sich allerdings nicht als arbeitslos melden und außerdem keine Leistungen nach SGB II bzw. SGB III beziehen, durch ihre Geschäftspolitik in einem nur sehr geringen Maße beeinflussen. Darüber hinaus ist der Problemdruck für die regionalen Einheiten zumindest in der Hinsicht geringer, als kein Leistungsbezug nach SGB II bzw. SGB III vorliegt und es sich gleichzeitig um ein freiwilliges Nichtanmelden der Personen handelt.

Bei Personen, die sich in **geförderter Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt** (z.B. Förderung durch Einstiegsgeld, Eingliederungszuschüsse oder Einstellungszuschüsse bzw. Kurzarbeitergeld) befinden, ist eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt bereits gegeben. Zwar ist die mittelfristige Nachhaltigkeit der Integration ohne die Förderung nicht gesichert, für die Zeit der Erwerbstätigkeit findet die Beschäftigung jedoch nicht am zweiten Arbeitsmarkt in Marktersatzmaßnahmen, sondern unmittelbar auf dem ersten Arbeitsmarkt und somit im Wesentlichen unter Marktbedingungen statt. Daher sollten Personen, die sich in geförderter Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt befinden, für die Zwecke der Wirkungsforschung zum §6c SGB II grundsätzlich nicht zu den SGB II-Unterbeschäftigten gezählt werden.

Zu berücksichtigen ist jedoch bei der Abbildung des Ausmaßes der regionalen Unterbeschäftigung die **verdeckte SGB II-Arbeitslosigkeit**. Darunter werden Personen gefasst, die eine Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt anstreben, d.h. erwerbsorientiert sind, aber aufgrund sozialrechtlicher Regelungen nicht mehr in der amtlichen Arbeitslosenstatistik erscheinen. So werden in der deutschen Arbeitsmarktstatistik erwerbsorientierte Personen (trotz Leistungsbezug) zum Beispiel dann nicht mehr in der Statistik als arbeitslos geführt, wenn sie sich in aktivierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder

aber in geförderten Beschäftigungsverhältnissen auf dem zweiten Arbeitsmarkt (Marktersatzmaßnahmen) befinden. Darüber hinaus werden auch Personen, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten, ohne jedoch dabei aktiviert werden zu müssen, nicht als arbeitslos gezählt, obwohl eine Erwerbsorientierung **teilweise** zumindest nicht ausgeschlossen werden kann. Da in all diesen Fällen die Unterbeschäftigung zwar nicht faktisch beendet, sondern nur durch bestimmte gesetzlich festgelegte Tatbestände verdeckt wird, spricht man in diesem Zusammenhang von „verdeckter Arbeitslosigkeit“. Das Problem der Arbeitslosigkeit ist demnach noch nicht tatsächlich gelöst, da die statistische Abmeldung aus Arbeitslosigkeit nicht mit der Aufnahme einer regulären Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt einher geht.

Die konkreten Überlegungen zu möglichen einzelnen Komponenten der verdeckten SGB II-Arbeitslosigkeit zeigen, dass die Einbeziehung der Zahl der Personen in Qualifizierungsmaßnahmen (d.h. Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, berufliche Weiterbildung behinderter Menschen sowie Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen für behinderte Menschen) in die SGB II-Unterbeschäftigung ebenso unstrittig ist wie die Berücksichtigung der Zahl der Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (d.h. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen und traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen) sowie in Arbeitsgelegenheiten mit mindestens 15 Wochenstunden. Diskussionswürdig ist dagegen die Einbeziehung der Zahl der in PSA beschäftigten Personen. Die Tatsache, dass jeder PSA-Beschäftigte automatisch über eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verfügt, könnte dafür sprechen, PSA-Beschäftigte nicht als unterbeschäftigt zu betrachten. Allerdings erfolgt eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt und somit in eine Arbeit, die grundsätzlich unter Marktbedingungen stattfindet, erst bei Verleihung der PSA-Beschäftigten. In verleihefreien Zeiten dominiert aus ökonomischer Sicht der Marktersatzcharakter, so dass zumindest die nicht verliehenen PSA-Beschäftigten konzeptionell in die SGB II-Unterbeschäftigung einbezogen werden müssten.

Mit Blick auf den Kreis der Personen mit Leistungsbezug, aber ohne Aktivierungsnotwendigkeit, sollten Personen, die im Rechtskreis des SGB II wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit aus Arbeitslosigkeit abgemeldet werden, in der SGB II-Unterbeschäftigung

tigungsquote konzeptionell berücksichtigt werden. Allerdings wird dies von den verfügbaren Daten her nicht möglich sein. Unstrittig ist auch, dass Personen, die sich in der Freistellungsphase bei Altersteilzeit befinden, nicht in die Unterbeschäftigung einzubeziehen sind, da diese keine Beschäftigung mehr suchen. Von den Empfänger/innen von Leistungen nach § 428 SGB III (58er-Regelung) sollte konzeptionell zumindest der Teil der Personen in die SGB II-Unterbeschäftigung einbezogen werden, der trotz grundsätzlicher Erwerbsorientierung diese Leistungen bezieht. Allerdings wird die Datenlage hier auch mittelfristig keine Aufteilung der jeweiligen Empfänger in die Gruppen der Personen mit und ohne Erwerbsorientierung erlauben. Der Teil der Empfänger von SGB II-Leistungen, die dem Arbeitsmarkt nach § 10 SGB II nicht zur Verfügung stehen, aber erwerbsorientiert sind, sollten grundsätzlich in die Unterbeschäftigung einbezogen werden. Bislang liegen weder zum § 428 SGB III noch zum § 10 SGB II Daten für den Rechtskreis des SGB II vor. Konzeptionell plädiert das IAW in beiden Fällen dafür, – falls möglich – diese Komponenten bei der Ermittlung der Unterbeschäftigung insgesamt zu berücksichtigen oder alternativ in Form von Szenarien einzubeziehen.

In Kapitel 4 wurde das zuvor entwickelte Konzept der Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II zwar nicht vollständig, aber dennoch in seinen wesentlichen Zügen anhand der bislang verfügbaren Daten aus 335 kreisidentischen ARGEn in Deutschland empirisch umgesetzt und mit den Ergebnissen bezüglich der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit verglichen.

In den Regionen mit ARGEn übertraf das Ausmaß der Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II zum 30. September 2006 die registrierte Arbeitslosigkeit um immerhin 16,8%. Die SGB II-Unterbeschäftigungsquote betrug 7,6% (Median: 6,8%), während die offizielle SGB II-Arbeitslosenquote nur bei 6,6% (Median: 5,9%) lag. Etwa sieben von zehn der knapp 348.000 verdeckt Arbeitslosen waren zu diesem Zeitpunkt in Arbeitsgelegenheiten mit mindestens 15 Wochenstunden (sowohl Entgelt- als auch Mehraufwandsvariante) untergebracht. Alle weiteren einschlägigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wiesen dagegen mit maximal 11,5% der verdeckt Arbeitslosen (Förderung beruflicher Weiterbildung) weitaus geringere Teilnehmerzahlen auf.

Auffällig ist, dass die bundesweit durchschnittliche Differenz von 16,8% zwischen SGB II-Unterbeschäftigung und SGB II-Arbeitslosigkeit im Bereich der Re-

gionen mit ARGEn in einer sehr großen Bandbreite (von 2,5% bis 46,8%) streute, und zwar insbesondere zwischen Ost- und Westdeutschland: So machte im Osten die verdeckte SGB II-Arbeitslosigkeit im Durchschnitt 23,8% der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit aus (Median: 24,6%), im Westen dagegen nur 13,9% (Median: 14,5%). Diese Differenz offenbart den deutlich stärkeren Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Maßnahmen in Ost- gegenüber Westdeutschland. Streuungsanalysen anhand von Boxplots deuten zudem auf große regionale Unterschiede im Ausmaß der verdeckten SGB II-Arbeitslosigkeit im Osten Deutschlands hin. Zwischen Land- und Stadtkreisen fielen die durchschnittlichen Unterschiede im relativen Ausmaß der verdeckten SGB II-Arbeitslosigkeit dagegen deutlich geringer aus (17,8% vs. 15,6%).

Mit Blick auf die bundesweite Entwicklung seit Ende Dezember 2005 zeigt sich, dass die SGB II-Unterbeschäftigung im Bereich der Regionen mit ARGEn mit -2,3% etwas stärker zurückgegangen ist als die registrierte SGB II-Arbeitslosigkeit mit -1,7%.

Gerade der exemplarische Vergleich der Entwicklungen von SGB II-Arbeitslosigkeit und SGB II-Unterbeschäftigung in Ost- und Westdeutschland verdeutlicht sehr klar, dass die bloße Betrachtung der SGB II-Arbeitslosigkeit erheblich zu kurz greift, wenn man die zeitliche Entwicklung der Unterbeschäftigung abbilden möchte. So fielen die Unterschiede in der Entwicklung der SGB II-Arbeitslosigkeit von Dezember 2005 bis September 2006 mit einem Zuwachs von 3,2% (Median: 2,8%) in ostdeutschen Regionen mit ARGEn und einem Rückgang in westdeutschen ARGE-Regionen um 3,5% (Median: 4,0%) gravierend aus. Der Blick auf die Entwicklung der verdeckten Arbeitslosigkeit zeigt jedoch, dass diese in Ostdeutschland im Betrachtungszeitraum um 16,2% reduziert wurde, während sie in Westdeutschland um 3% zunahm. Das Gesamtausmaß der Unterbeschäftigung im Rechtskreis des SGB II hat sich daher auch in Ostdeutschland um 1,2% (Median: 1,2%) verringert. Die Entwicklung in Westdeutschland war mit -2,7% (Median: -3,6%) weiterhin günstiger, der Unterschied in den durchschnittlichen Veränderungsraten zwischen Ost und West reduziert sich jedoch bei Einbeziehung der verdeckten Arbeitslosigkeit von 6,7 auf 1,5 Prozentpunkte.

Der Anteil der verdeckten Arbeitslosigkeit an der gesamten SGB II-Unterbeschäftigung ist in Ostdeutschland im Betrachtungszeitraum von 22,7% auf 19,2%

gesunken, während er in Westdeutschland von 11,5% auf 12,2% anstieg.

Vergleicht man Land- und Stadtkreise miteinander, so entwickelte sich dort die registrierte SGB II-Arbeitslosigkeit insgesamt recht ähnlich, wobei dies Ergebnis durch einige wenige kreisfreie Städte mit besonders günstiger Entwicklung beeinflusst wurde. Richtet man den Blick jedoch auf die Entwicklung der verdeckten SGB II-Arbeitslosigkeit, so zeigen sich mit durchschnittlich -9,9% vs. -1,2% sehr deutliche Unterschiede zwischen Land- und Stadtkreisen. Demzufolge schnitten in der Gesamtbetrachtung die Landkreise in den Regionen mit ARGEn mit einem Rückgang der SGB II-Unterbeschäftigung von -2,9% (Median: -3,2%) deutlich besser ab als die entsprechenden kreisfreien Städte mit -1,7% (Median: -1,6%).

Die ergänzenden Untersuchungen über den Zusammenhang von Niveau und Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigungsquote einerseits und der offiziellen SGB II-Arbeitslosenquote andererseits auf der Ebene einzelner SGB II-Einheiten verdeutlichten zunächst erwartungsgemäß, dass die Korrelation der Niveaus beider Kenngrößen zum 30. September 2006 ganz erheblich ausfiel. Mithin wurde die Rangfolge der einzelnen SGB II-Trägereinheiten durch das Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit nur marginal verän-

dert. Ein deutlich anderes Bild ergibt sich, wenn man die Korrelationsanalyse für die zeitliche Entwicklung beider Kenngrößen vornimmt: Rangkorrelationskoeffizienten von Spearman deutlich unter dem Wert von 1 unterstreichen, dass heterogene Entwicklungen der verdeckten Arbeitslosigkeit zu durchaus unterschiedlichen Entwicklungen zwischen SGB II-Arbeitslosigkeit und SGB II-Unterbeschäftigung führen können. Diese Divergenz ist in Ostdeutschland sowie in den Landkreisen etwas deutlicher ausgeprägt als in Westdeutschland und in den kreisfreien Städten.

Zusammenfassend verdeutlicht der Bericht, dass das Ausmaß der Unterbeschäftigung im SGB II nicht anhand der registrierten SGB II-Arbeitslosigkeit allein, sondern anhand einer weiter gefassten Definition von SGB II-Unterbeschäftigung analysiert werden muss. Zu diesem Zweck macht der vorliegende Bericht einen konkreten konzeptionellen Vorschlag und prüft und veranschaulicht dessen Umsetzbarkeit. Im Rahmen der weiteren Berichterstattung in Untersuchungsfeld I, aber auch in den Makroanalysen des Feldes 4, wird der SGB II-Unterbeschäftigungsquote eine wichtige Rolle zukommen, sobald entsprechende Informationen zum Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit auch für die zugelassenen kommunalen Träger vorliegen werden.

Anhang

Tabelle A2.1:

September 2006

Anteil der SGB II-Arbeitslosen an allen Arbeitslosen in %

Anteil der SGB II-Arbeitslosen an allen Arbeitslosen in %		Veränderung gegenüber Dezember 2005 in Prozentpunkten	
Zentralwert a)	Mittelwert b)	Zentralwert a)	Mittelwert b)

Deutschland

Gesamt (442)	62,1	65,0	4,8	4,0
ARGE (354)	62,5	65,8	4,9	3,9
z.k.T. (69)	61,5	62,3	5,1	4,6
g.A. (19)	54,7	53,7	5,1	3,8

Ostdeutschland

Gesamt (123)	66,4	68,1	5,4	4,7
ARGE (102)	67,2	68,7	6,1	4,7
z.k.T. (19)	63,6	65,0	1,9	4,6
g.A. (2)	59,5	60,4	6,8	6,8

Westdeutschland

Gesamt (319)	59,6	63,4	5,6	3,6
ARGE (252)	59,9	64,3	4,7	3,4
z.k.T. (50)	59,4	60,9	5,7	4,5
g.A. (17)	53,3	52,9	3,8	3,5

Landkreise c)

Gesamt (315)	59,2	59,9	5,8	4,8
ARGE (236)	58,7	59,7	5,5	4,9
z.k.T. (63)	60,7	61,6	6,3	4,7
g.A. (16)	52,6	52,8	4,2	3,9

Kreisfreie Städte c)

Gesamt (122)	69,5	72,2	2,6	2,5
ARGE (113)	69,5	72,3	2,3	2,4
z.k.T. (6)	69,4	69,6	2,2	3,2
g.A. (3)	60,9	61,4	3,4	3,3

Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern

ARGE (38)	73,6	73,5	2,1	2,1
-----------	------	------	-----	-----

a) Median

b) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der Arbeitslosen)

c) 5 ARGE n lassen sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen und bleiben daher unberücksichtigt.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, "Datenlieferung BA-Statistik für §6c SGB II - IAW", IAW-Berechnungen.

SGB II-Arbeitslosenquote nach Form der Aufgabenwahrnehmung

Arbeitslosenquote, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen in %		Veränderung gegenüber Dezember 2005 in Prozentpunkten	
Zentralwert a)	Mittelwert b)	Zentralwert a)	Mittelwert b)

Deutschland

Gesamt (423)	5,7	6,3	-0,3	-0,2
ARGE (335)	5,9	6,6	-0,2	-0,2
z.k.T. (69)	5,2	5,7	-0,5	-0,3
g.A. (19)	3,1	3,4	-0,2	-0,2

Ostdeutschland

Gesamt (111)	10,7	10,7	0,0	0,3
ARGE (90)	10,8	10,8	0,2	0,4
z.k.T. (19)	10,4	10,4	-0,4	-0,3
g.A. (2)	7,9	8,1	-0,1	-0,1

Westdeutschland

Gesamt (312)	4,6	5,4	-0,1	-0,3
ARGE (245)	4,7	5,7	-0,2	-0,3
z.k.T. (50)	4,5	4,7	0,0	-0,2
g.A. (17)	3,1	3,1	-0,3	-0,2

Landkreise c)

Gesamt (309)	4,8	5,3	-0,2	-0,1
ARGE (230)	4,8	5,3	-0,2	-0,1
z.k.T. (63)	5,1	5,6	-0,2	-0,2
g.A. (16)	2,9	3,3	-0,2	-0,2

Kreisfreie Städte c)

Gesamt (109)	8,6	8,6	0,0	-0,3
ARGE (100)	9,1	8,7	0,4	-0,3
z.k.T. (6)	7,1	7,3	-1,3	-0,5
g.A. (3)	5,1	5,0	-0,7	-0,7

Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern

ARGE (26)	9,2	8,5	0,1	-0,4
-----------	-----	-----	-----	------

a) Median

b) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Anzahl der zivilen Erwerbspersonen im September 2006)

c) 5 ARGE n lassen sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen und bleiben daher unberücksichtigt.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, "Datenlieferung BA-Statistik für §6c SGB II - IAW", IAW-Berechnungen.

SGB III-Arbeitslosenquote nach Form der Aufgabenwahrnehmung

Arbeitslosenquote, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen in %		Veränderung gegenüber Dezember 2005 in Prozentpunkten	
Zentralwert a)	Mittelwert b)	Zentralwert a)	Mittelwert b)

Deutschland

Gesamt (423)	3,4	3,5	-0,8	-0,8
ARGE (335)	3,4	3,6	-0,8	-0,8
z.k.T. (69)	3,3	3,5	-0,8	-0,9
g.A. (19)	3,0	2,9	-0,6	-0,7

Ostdeutschland

Gesamt (111)	5,6	5,6	-1,5	-1,2
ARGE (90)	5,7	5,6	-1,4	-1,2
z.k.T. (19)	5,7	5,6	-1,5	-1,4
g.A. (2)	5,3	5,3	-1,8	-1,8

Westdeutschland

Gesamt (312)	3,1	3,1	-0,8	-0,7
ARGE (245)	3,1	3,2	-0,8	-0,7
z.k.T. (50)	3,0	3,0	-0,8	-0,8
g.A. (17)	3,0	2,8	-0,6	-0,7

Landkreise c)

Gesamt (309)	3,3	3,5	-0,8	-0,9
ARGE (230)	3,4	3,6	-0,9	-0,9
z.k.T. (63)	3,3	3,5	-0,8	-0,9
g.A. (16)	3,0	2,9	-0,5	-0,7

Kreisfreie Städte c)

Gesamt (109)	3,5	3,5	-0,7	-0,6
ARGE (100)	3,6	3,5	-0,7	-0,5
z.k.T. (6)	3,1	3,2	-0,6	-0,8
g.A. (3)	3,2	3,1	-1,0	-1,0

Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern

ARGE (26)	3,4	3,3	-0,6	-0,5
-----------	-----	-----	------	------

a) Median

b) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Anzahl der zivilen Erwerbspersonen im Juni 2006)

c) 5 ARGE n lassen sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen und bleiben daher unberücksichtigt.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, "Datenlieferung BA-Statistik für §6c SGB II - IAW", IAW-Berechnungen.

Quintilanalyse für die Veränderung der Zahl der SGB II-Arbeitslosen gegenüber Dezember 2005 nach Form der Aufgabenwahrnehmung

ARGE	z.k.T.	g.A.	Gesamt
Anteile der Trägerregionen in %			

Deutschland

1. Quintilsgruppe (günstigste 20%)	17,8	33,3	15,8	20,1
2. Quintilsgruppe	20,6	11,6	36,8	19,9
3. Quintilsgruppe	21,5	11,6	26,3	20,1
4. Quintilsgruppe	22,3	7,3	21,1	19,9
5. Quintilsgruppe (ungünstigste 20%)	17,8	36,2	0,0	19,9

Ostdeutschland

1. Quintilsgruppe (günstigste 20%)	7,8	36,8	0,0	12,2
2. Quintilsgruppe	14,7	5,3	0,0	13,0
3. Quintilsgruppe	11,8	26,3	50,0	14,6
4. Quintilsgruppe	28,4	5,3	50,0	25,2
5. Quintilsgruppe (ungünstigste 20%)	37,3	26,3	0,0	35,0

Westdeutschland

1. Quintilsgruppe (günstigste 20%)	21,8	32,0	17,7	23,2
2. Quintilsgruppe	23,0	14,0	41,2	22,6
3. Quintilsgruppe	25,4	6,0	23,5	22,3
4. Quintilsgruppe	19,8	8,0	17,7	17,9
5. Quintilsgruppe (ungünstigste 20%)	9,9	40,0	0,0	14,1

Landkreise

1. Quintilsgruppe (günstigste 20%)	21,2	33,3	12,5	23,2
2. Quintilsgruppe	20,8	12,7	37,5	20,0
3. Quintilsgruppe	20,3	11,1	25,0	18,7
4. Quintilsgruppe	22,5	4,8	25,0	19,1
5. Quintilsgruppe (ungünstigste 20%)	15,3	38,1	0,0	19,1

Kreisfreie Städte

1. Quintilsgruppe (günstigste 20%)	11,5	33,3	33,3	13,1
2. Quintilsgruppe	17,7	0,0	33,3	17,2
3. Quintilsgruppe	24,8	16,7	33,3	24,6
4. Quintilsgruppe	22,1	33,3	0,0	22,1
5. Quintilsgruppe (ungünstigste 20%)	23,9	16,7	0,0	23,0

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, "Datenlieferung BA-Statistik für §6c SGB II - IAW", IAW-Berechnungen.