

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Werner Karr

Die Leistungsberechtigten in der Arbeitslosenstatistik

11. Jg./1978

1

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stिंगl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Die Leistungsberechtigten in der Arbeitslosenstatistik

Werner Karr*

Anlaß für die folgenden Ausführungen sind die in letzter Zeit in der Öffentlichkeit häufig erörterten Anteile der Leistungsempfänger (Empfänger von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe nach dem AFG) an den Arbeitslosen. Die dabei genannten Zahlen in der Größenordnung von 60% sind aber unrichtig. Sie stammen aus Statistiken, die zum Nachweis dieses Sachverhaltes gar nicht konzipiert sind.

Nach einer Klärung der Begriffe „Leistungsempfänger“ und „Leistungsberechtigter“ wird gezeigt, daß der Anteil der Arbeitslosen, die nach dem AFG Anspruch auf finanzielle Leistungen haben, am Arbeitslosenbestand im Mai 1977 bei über 80 % lag. Der entsprechende Anteil lag bei allen im Jahr 1977 von Arbeitslosigkeit Betroffenen bei 71 %.

Die Anteile sind für verschiedene Personengruppen innerhalb der Arbeitslosen unterschiedlich hoch. Bei Jugendlichen Arbeitslosen beispielsweise ist der Anteil relativ niedrig, bei arbeitslosen Facharbeitern überdurchschnittlich hoch.

In den letzten Jahren ist der Anteil der Leistungsberechtigten sowohl bei den Bestandsgrößen wie auch bei den Periodengrößen zurückgegangen. Dies hängt damit zusammen, daß zum einen die Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt mit der Folge, daß mehr Arbeitslose aus dem Leistungsbezug ausscheiden bzw. keine neuen Ansprüche erwerben konnten und daß zum anderen die Zahl derer, die vor der Arbeitslosigkeit nicht berufstätig waren, ständig ansteigt.

Gliederung:

1. Vorbemerkungen
2. Die statistischen Grundlagen
 - 2.1 Statistiken für Bestandszahlen
 - 2.2 Statistiken für Periodengrößen
3. Die Leistungsberechtigten im jeweiligen Arbeitslosenbestand
 - 3.1 Die globale Quote und ihre Entwicklung
 - 3.2 Leistungsbereditigtenquoten nach ausgewählten Merkmalen am 31. 5. 77
4. Die Leistungsberechtigten in den Strom- oder Periodengrößen
5. Zusammenfassung

1. Vorbemerkungen

Die Statistik der Arbeitslosen, die von der Bundesanstalt für Arbeit monatlich erstellt wird, ist recht umfassend definiert. Als arbeitslos gilt, (von einigen marginalen Bestimmungen einmal abgesehen)

- wer in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) wohnt und sich beim Arbeitsamt gemeldet hat, um in ein Arbeitsverhältnis als Arbeitnehmer oder in Heimarbeit vermittelt zu werden und weder erwerbstätig noch arbeitsunfähig krank ist. Eingeschlossen sind auch solche Personen, die nur gering-

fügig als Arbeitnehmer beschäftigt sind, aber im übrigen die Definitionsmerkmale erfüllen. Voraussetzung ist in jedem Falle, daß der Arbeitsuchende nicht nur geringfügig oder nicht nur bei einem bestimmten Betrieb arbeiten will oder nicht nur eine Beschäftigung bis zu 3 Monaten sucht.¹⁾

Man sieht, daß der Arbeitslosenbegriff der Bundesanstalt für Arbeit völlig losgelöst ist von einem möglichen Leistungsbezug in Form von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, wie er nach dem Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) möglich ist. Mit anderen Worten: Der Arbeitslosenbegriff der Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit umfaßt also teilweise auch Arbeitslose, die keinen Anspruch auf finanzielle Leistungen haben, weil sie beispielsweise bisher keine Beiträge zur Bundesanstalt geleistet haben oder weil ihre Ansprüche bereits erschöpft sind.

Die Zahl der im jeweiligen Arbeitslosenbestand oder auch in der Summe aller von Arbeitslosigkeit Betroffenen enthaltenen Leistungsempfänger ist für globale Betrachtungen, insbesondere über die Unterauslastung des Erwerbspotentials, mehr oder weniger uninteressant.

Von Bedeutung ist sie aber im Zusammenhang mit sozialpolitischen Überlegungen, mit Haushaltsplanungen der Bundesanstalt für Arbeit bzw. der Bundesregierung und mit arbeitsmarktpolitischen Alternativbetrachtungen (Kosten der Arbeitslosigkeit versus Kosten von Umschulung, Verrentung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen usw.).

Neuerdings wird die Zahl der Leistungsempfänger auch in Diskussionen über die „tatsächliche“ Höhe der Arbeitslosigkeit verwendet. Die Absicht dabei ist recht eindeutig: Man will die Arbeitslosen aufteilen in sogenannte „echte Arbeitslose“, das wären dann jene, die auch Ansprüche auf Leistungen haben und „unechte Arbeitslose“, das wären dann alle übrigen.²⁾

Bereits hier wird aber deutlich, daß das Abstellen auf den „gesetzlichen“ Begriff des Leistungsempfängers, also auf jenen Arbeitslosen, der an einem bestimmten Stichtag

* Dr. rer. pol. Werner Karr ist Leiter des Arbeitsbereichs „Analytische Statistik, Ökonometrie, Internationaler Arbeitsmarkt“ im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹⁾ Trotz dieser umfassenden Definition tendiert die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit zur Untererfassung der Arbeitslosigkeit, da sie ausschließlich auf freiwilligen Meldungen der Arbeitslosen bei den Arbeitsämtern basiert.

²⁾ Wie sinnvoll eine solche Argumentation sein mag, ist nicht Gegenstand dieser Ausführungen. Es sei aber trotzdem angemerkt: Man könnte die Begründung genauso gut auf den Kopf stellen. Man könnte nämlich auch sagen, wer sich, ohne Ansprüche an das Arbeitsamt zu haben, dort als Arbeitsloser registrieren läßt, macht das sicher in der Absicht, eine Arbeit zu finden

oder in einer bestimmten Zeitspanne auch tatsächlich Anspruch auf Leistungen nach dem AFG hat, nicht allen Fragestellungen gerecht wird.

Die Tatsache beispielsweise, daß ein Arbeitsloser, der vielleicht ein Jahr lang Arbeitslosengeld bezog, wegen des Einkommens der Ehefrau vom Bezug der sich sonst anschließenden Arbeitslosenhilfe aber ausgeschlossen bleibt, ist zwar relevant für die oben genannten Fragestellungen bei den Kosten der sozialen Sicherung, Haushaltsplanungen etc., sie sollte jedoch keine Rolle spielen bei Überlegungen der Art, wieviel Prozent der Arbeitslosen leistungsberechtigt *sind* bzw. *waren*. Eine solche weitergehende Frage sollte also unterscheiden zwischen Arbeitslosen, die nie einen Anspruch auf Leistungen nach dem AFG begründen konnten (z. B. die erstmals ins Erwerbsleben Eintretenden oder die nach längerer freiwilliger Arbeitsunterbrechung wieder eintretenden Erwerbspersonen) und solchen, die entweder während ihrer gegenwärtigen Arbeitslosigkeit leistungsberechtigt *sind* oder aber leistungsberechtigt *waren*, gegenwärtig aber wegen Ansprucherschöpfung bzw. weil noch keine neue Anwartschaft erworben wurde, aus dem Leistungsbezug ausgeschlossen sind.⁸⁾

Bei der in letzter Zeit verstärkten öffentlichen Diskussion dieses Phänomens wird eine solche Unterscheidung leider nie vorgenommen; es wird ausschließlich auf die etwas engere gesetzliche Definition des „Leistungsempfängers“ abgestellt.

Dies ist aber nicht der wesentliche Grund dafür, daß der Anteil der Leistungsberechtigten an den Arbeitslosen tendenziell zu niedrig angegeben wird, weit stärker verzerrend wirkt noch der Umstand, daß für solche Quantifizierungsversuche Statistiken herangezogen werden, die ihrer Konzeption nach die Zahl der *Leistungsberechtigten* gar nicht ausweisen können, auch dann nicht, wenn man sich an die engere gesetzliche Definition hält.

Es soll nochmals kurz verdeutlicht werden, welche Sachverhalte hier auseinanderzuhalten sind:

(1) die Zahl der *Leistungsberechtigten* in der weiteren Definition (im folgenden „Leistungsberechtigte i. w. S.“ genannt). Sie setzt sich zusammen aus der Zahl der Leistungsberechtigten am Stichtag (bzw. in einem vorgegebenen Zeitraum) plus der Zahl jener Arbeitslosen, die wegen Ansprucherschöpfung keine Leistung mehr erhalten bzw. die nach einer kürzeren Beschäftigungszeit noch keine neue Anwartschaft begründen konnten;

(2) die Zahl der *Leistungsberechtigten* im engeren Sinne (im folgenden „Leistungsberechtigte“ genannt). Sie setzt sich zusammen aus all jenen Arbeitslosen, die an einem Stichtag (oder einem vorgegebenen Zeitraum) Anspruch auf Leistung nach dem AFG haben, *unabhängig* davon, ob diese Leistung aufgrund des gestellten Antrages bereits bewilligt ist;

(3) die Zahl der *Leistungsempfänger*. Das sind alle jene Arbeitslosen, die an einem Stichtag (oder einem vorgegebenen Zeitraum) tatsächlich (nach einer Antragsbewilligung) Leistung nach dem AFG beziehen. In dieser Zahl sind alle jene Arbeitslosen, die einen Antrag auf Leistung gestellt haben, über den aber noch nicht entschieden ist, nicht enthalten.⁴⁾

⁸⁾ Der letzte Fall liegt dann vor, wenn ein Arbeitsloser, bei dem der Leistungsbezug bereits ausgelaufen war, eine neue Tätigkeit aufnahm, diese aber kurzfristig, d. h. innerhalb der eine neue Anwartschaft begründenden Zeit von sechs Monaten, wieder verlor.

⁴⁾ In der Statistik der Zahlfälle wird dieser Ausfall teilweise kompensiert.

Es liegt auf der Hand, daß für die hier genannten Probleme nur die Gruppen (1) und (2) von Interesse sind: die Gruppe (1) in dem Sinne, daß man Anhaltspunkte darüber hat, wie hoch der Prozentsatz der Arbeitslosen ist, der zuvor erwerbstätig war, gegenüber jenem Anteil, der aus dem Sektor der Nicht-Erwerbstätigen in die Arbeitslosigkeit einmündet. Die unter (2) genannte Gruppe ist unter den geltenden gesetzlichen Regelungen in ihrer Größenordnung interessant für die schon erwähnten Haushaltsplanungen und arbeitsmarktpolitische Alternativüberlegungen.

Völlig uninteressant ist dagegen die Gruppe (3). Sie liegt ihrem Niveau nach deutlich unter der Gruppe (2), und dies um so mehr, je länger die durchschnittliche Antragsbearbeitung in den Arbeitsämtern dauert. Die Differenz zwischen den Gruppen (2) und (3) bzw. (1) und (3) variiert mithin mit der Dauer der Antragsbearbeitung, eine für die oben genannten Fragestellungen sicher nicht sehr ergiebige Größe.

Leider muß bereits hier darauf hingewiesen werden, daß die gegenwärtigen statistischen Gegebenheiten eine Quantifizierung der Leistungsberechtigten i. w. S. kaum ermöglichen. Dagegen lassen sich verlässliche Größenordnungen für den Anteil der Leistungsberechtigten nach den gesetzlichen Definitionen ermitteln. Die folgenden Ausführungen beziehen sich deshalb, falls eine andere Definition nicht ausdrücklich erwähnt wird, auf die Leistungsberechtigten nach den gesetzlichen Definitionen, die im Text ausschließlich als „Leistungsberechtigte“ bezeichnet werden. Dabei wird, wie oben schon angedeutet, unterschieden zwischen dem Anteil der Leistungsberechtigten am jeweiligen Arbeitslosenbestand und dem Anteil der Leistungsberechtigten in den Periodengrößen, also an der Summe aller in einem Jahr von Arbeitslosigkeit Betroffenen. Zuvor sollen aber kurz die statistischen Gegebenheiten geschildert werden, die schon allzuhäufig zu einer irreführenden Darstellung und Interpretation von Leistungsberechtigten-Anteilen geführt haben.

2. Die statistischen Grundlagen

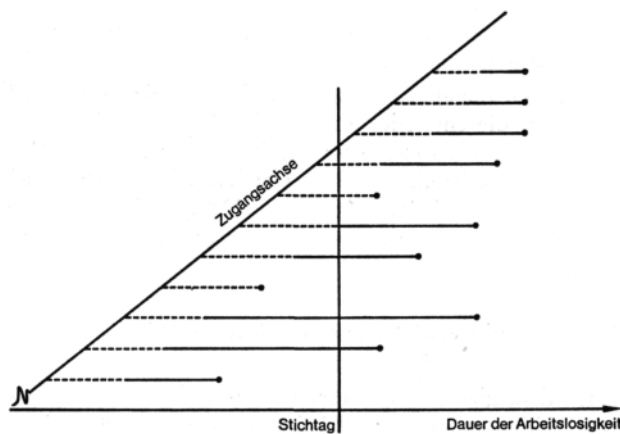
2.1 Statistiken für Bestandszahlen

Eigentlich müßte man sich bei den Erörterungen über die Zahl der Leistungsberechtigten nur mit zwei (offiziellen) Statistiken auseinandersetzen: mit der Statistik „Empfänger von Leistungen bei Arbeitslosigkeit“, die monatlich erstellt und in den Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) veröffentlicht wird und mit der seit einiger Zeit durchgeführten halbjährlichen Strukturhebung über Arbeitslose, in der auch das Merkmal „Leistungsbezug“ mit erhoben wird. Die Veröffentlichungen hierzu erfolgen ebenfalls in den Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Da aber aus der in der Bundesanstalt intern geführten täglichen Statistik der Leistungsempfänger, die mittels EDV aus den Abrechnungs- und Zahlungsunterlagen erstellt wird, Zahlen in der öffentlichen Diskussion verwendet werden, ist es notwendig auch hierzu einige Bemerkungen zu machen.

a) *Die Zahl der Leistungsempfänger in der täglichen Leistungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit* Der Bestand an Leistungsempfängern wird in der Bundesanstalt für Arbeit arbeitstäglich ermittelt. Dabei werden alle jene Arbeitslosen erfaßt, die am Zähltag im Leistungsbezug stehen. Daß dies keinesfalls alle potentiellen Leistungsempfänger bzw. alle Leistungsberechtig-

ten sind, wird schnell deutlich, wenn man sich das zugrundeliegende Verfahren vergegenwärtigt: zwischen der Arbeitslosmeldung und dem Beginn des Leistungsbezugs liegt in der Regel die Zeitspanne, die zur Bearbeitung des Leistungsantrages benötigt wird. Sie beträgt gegenwärtig durchschnittlich etwa 2 Wochen. In dieser Zeit gilt der Betreffende zwar als Arbeitsloser, nicht aber als Leistungsempfänger. Dies wäre dann belanglos, wenn der Leistungsbezug gegenüber der Arbeitslosigkeitsdauer nur zeitlich verschoben wäre. Dies ist aber nicht der Fall. Der finanzielle Ausgleich erfolgt in einer Nachzahlung; Beendigung der Arbeitslosigkeit und Beendigung des Leistungsbezuges fallen in der Regel zusammen.

Der Sachverhalt läßt sich mit folgender Graphik anschaulich verdeutlichen. Dabei sollen ausschließlich *leistungsberechtigte* Arbeitslose abgebildet werden.



Die Arbeitslosigkeit beginnt an der Zugangsachse (Meldung).

Die Arbeitslosigkeitsdauer wird durch die gestrichelte und durchgezogene Linie dargestellt.

Die durchgezogene Linie allein entspricht der Dauer der Arbeitslosigkeit nach der Leistungsbewilligung.

Eine nur gestrichelte Linie bedeutet, daß die Arbeitslosigkeit schon vor der Antragsbewilligung wieder beendet wurde.

Der Schnitt am Stichtag zeigt, daß von den Leistungsberechtigten immer nur ein Teil erfaßt wird. Es werden die nicht erfaßt, über deren Antrag noch nicht entschieden ist, unabhängig davon, ob sie noch oder nicht mehr arbeitslos sind. (Die Fälle, in denen die Antragsbewilligung nach dem Ende der Arbeitslosigkeitsperiode erfolgt, werden in der Tagesstatistik als Zugang und Abgang behandelt. Sie tangieren damit den Bestand nicht.)

Damit ist aber deutlich geworden, daß die tägliche Statistik der Leistungsempfänger die Leistungsberechtigten systematisch untererfaßt. Sie kann also für eine Ermittlung des Anteils der Leistungsberechtigten an den Arbeitslosen nicht herangezogen werden.

⁵⁾ Die Bundesanstalt für Arbeit ist nach § 161 AFG zur Führung dieser Statistik verpflichtet.

⁶⁾ Sie führt dann noch zu einem Zahlfall, wenn die Bewilligung bzw. Zahlung für einen vorausgegangenen und abgeschlossenen Bewilligungszeit-raum in die 2. Monatshälfte fällt, da die Zahlfälle nur in der 2. Monatshälfte erhoben werden. Fällt sie in die 1. Monatshälfte, wird der Zahlfall nicht erfaßt.

b) Die Statistik der Empfänger von Leistungen bei Arbeitslosigkeit

In der Fußnote zu dieser monatlich veröffentlichten Statistik⁵⁾ heißt es, daß es sich hierbei um Leistungsfälle in der Zahlperiode, in die der Stichtag fiel, handele.

Damit ist schon gesagt, daß es sich eben nicht um die Zahl der Leistungsempfänger, sondern um die Zahlfälle einer Zahlperiode handelt.

Grundsätzlich gilt auch hier, was bereits unter a) ausgeführt wurde: Die Dauer der Antragsbearbeitung führt zu einer Verzögerung in der Erfassung als Leistungsfall. Die Verzögerung wird aber dadurch teilweise abgemildert, daß auch eine spätere Zahlung, also dann z. B., wenn die Leistung erst nach Beendigung der Arbeitslosigkeitsperiode bewilligt wird, noch zu einem Zahlfall und damit zu einem „Leistungsempfänger“ führen kann, im Gegensatz zur täglichen Statistik der Leistungsempfänger.⁸⁾ Es wundert deshalb nicht, daß die Statistik der Zahlfälle höhere Werte ausweist als die tägliche Leistungsempfängerstatistik.

Trotzdem ist auch hier eine systematische Untererfassung im Verfahren angelegt (ganz abgesehen von prinzipiellen methodischen Einwänden, die einer Verwendung der Zahlfälle-Statistik als Leistungsempfänger-Statistik entgegenstehen).

c) Zahl der Leistungsempfänger aus der halbjährlichen Strukturerhebung der Bundesanstalt

Die Bundesanstalt für Arbeit erhebt seit September 1973 in halbjährlichem Abstand die Arbeitslosen nach wichtigen Strukturmerkmalen. Dabei wird auch erfaßt, ob ein Arbeitsloser Leistungen bezieht oder nicht bzw. ob er einen Antrag auf Leistung gestellt hat.

Es liegt auf der Hand, daß die dabei ermittelte Zahl von Leistungsempfängern ebenfalls deutlich unter der Zahl der Leistungsberechtigten liegen wird, da eben viele potentielle Leistungsbezieher noch als Antragsteller gezählt werden.

Im Mai 1977 beispielsweise ergab sich aus der Strukturerhebung folgende Verteilung:

Übersicht 1

Arbeitslose Ende Mai 1977 nach Leistungsarten

Leistungsart	Zahl der Fälle absolut	%
ohne Leistung	147 262	15,6
Leistung beantragt	222 596	23,5
Bezug von Arbeitslosengeld	430 461	45,5
Bezug von Arbeitslosenhilfe	146 172	15,4
Insgesamt	946 491	100

Die Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erreichen also 60,9%. Eine sicherlich irreführende Zahl, wenn man mit ihr den Anteil der Leistungsberechtigten belegen will. Denn zu diesem Personenkreis gehört noch der Großteil jener Arbeitslosen, über deren Antrag noch nicht entschieden wurde, und das sind hier immerhin 23,50/o.

Man wird jedoch, wie später zu zeigen sein wird, mit Hilfe dieser Statistik zumindest die Größenordnung der Zahl der Leistungsempfänger innerhalb der Arbeitslosen abschätzen können.

2.2 Statistiken für Periodengrößen

Es kann erwartet werden, daß sich die Anteile der Leistungsberechtigten an den jeweiligen Arbeitslosenbeständen von den entsprechenden Anteilen an den Periodengrößen, also an der Zahl aller in einem Zeitraum von Arbeitslosigkeit Betroffenen, unterscheidet.

Eine Statistik eigens zu diesem Zweck, die also die Summe der arbeitslosen Leistungsberechtigten in beispielsweise dem Zeitraum von einem Jahr angibt, existiert allerdings nicht. Da aber Statistiken über gestellte, bewilligte und unerledigte Anträge vorhanden sind, die mit der Zahl der Arbeitslosen eines Jahres (nicht mit dem jahresdurchschnittlichen Bestand, sondern mit der Zahl der innerhalb eines Jahres von Arbeitslosigkeit Betroffenen) kombiniert werden können, läßt sich der Anteil der Leistungsberechtigten an dieser Größe zumindest global und der Größenordnung nach, schätzen.

3. Die Leistungsberechtigten im jeweiligen Arbeitslosenbestand

3.1 Die globale Quote und ihre Entwicklung

Wie mit den oben gemachten Ausführungen schon gezeigt wurde, ist die Ermittlung einer exakten und aktuellen Leistungsberechtigtenquote mit den gegenwärtig verfügbaren Statistiken nicht möglich. Ihre Größenordnung kann aber relativ verlässlich aus der halbjährlichen Strukturhebung geschätzt werden.

Setzt man nämlich die Jahressummen der gestellten und bewilligten Anträge zueinander in Beziehung, ergibt sich die Zahl der durchschnittlich abgelehnten Anträge. Diese hat die in der Übersicht 2 gezeigte Größenordnung:

Übersicht 2

Anteil der abgelehnten Anträge auf Leistung an den gestellten Anträgen in %

Jahr	abgelehnte Anträge in %
1974	11,4
1975	8,6
1976	9,9
1977	9,1

Man kann damit die in der Strukturhebung ermittelte Zahl derjenigen Arbeitslosen, die zwar noch keine Leistung beziehen, um die voraussichtlich abzulehnenden Anträge korrigieren. Nimmt man die Strukturhebung vom Mai 1977 und kürzt die dort ausgewiesene Zahl der Antragsteller um 10%, so kommt man zu einer Leistungsberechtigtenquote von 82%. Die Leistungsberechtigtenquote ist also mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Größenordnung um 80% zu vermuten und liegt nicht, wie fälschlicherweise oft behauptet wird, zwischen 60% und 70%.

Die zeitliche Entwicklung dieser Quote kann zumindest für einige Jahre aus den Strukturhebungen in der dargelegten Weise ermittelt werden.

Übersicht 3

Anteil der Leistungsempfänger an den Arbeitslosen im zeitlichen Verlauf

Zeitpunkt	Anteil der Leistungsberechtigten in %
Sept. 1974	85
Mai 1975	90
Sept. 1975	86
Mai 1976	86
Sept. 1976	83
Mai 1977	82
Sept. 1977	80

Wie man sieht, ist diese Quote seit Mai 1975 rückläufig. Diese Beobachtung steht im Einklang mit anderen Indikatoren:

- Die Dauer der Arbeitslosigkeit hat ständig zugenommen; damit erlöschen bei zunehmend mehr Arbeitslosen die Ansprüche auf Leistung,
- bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit steigt der Anteil derer, die entweder zuvor keine Berufstätigkeit ausgeübt haben bzw. diese zumindest für mehrere Monate unterbrochen haben (ihr Anteil lag 1974 bei 15%, 1976 jedoch schon bei 22%), oder die noch keine neuen Ansprüche auf Leistungen erwerben konnten.

3.2 Leistungsberechtigtenquoten nach ausgewählten Merkmalen am 31. 5.1977

Nach dem gleichen Verfahren kann auch die Leistungsberechtigtenquote für Arbeitslose nach ausgewählten Merkmalen berechnet werden. Die Ergebnisse sind in Übersicht 4 festgehalten.

Übersicht 4

Anteil der Leistungsberechtigten an den Arbeitslosen Ende Mai in %

Merkmal	Quote
Staatsangehörigkeit	
Deutsche	82
Ausländer	82
Alter	
unter 20 Jahren	68
über 60 Jahre	87
Geschlecht	
Männer	86
Frauen	78
Dauer der Arbeitslosigkeit	
unter 1 Monat	81
1 bis unter 3 Monate	86
3 bis unter 6 Monate	87
6 bis unter 12 Monate	85
1 bis unter 2 Jahre	65
über 2 Jahre	75
Stellung im Beruf	
Arbeiter	83
Angestellte	82

Art der ausgeübten Tätigkeit	
einfache Angestelltentätigkeit	84
gehobene Angestelltentätigkeit	87
Tätigkeit als Facharbeiter	91
Tätigkeit als Nichtfacharbeiter	83
Berufsausbildung	
ohne Berufsausbildung	80
Lehre	87
Berufsfachschule	80
Fachschule	86
Fachhochschule	78
Hochschule	70
Studienabbruch	71
Ausgewählte Berufe	
Schlosser, Mechaniker	91
Elektriker	91
Hilfsarbeiter	75
Publizisten, Dolmetscher	75
Hauswirtschaftliche Berufe	73
Arbeitslose mit noch nicht bestimmtem Beruf	39

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt kommentieren:

— Im Hinblick auf die Quote der Leistungsberechtigten unterscheiden sich deutsche und ausländische Arbeitslose nicht;

— dagegen unterscheiden sich jugendliche Arbeitslose von den älteren Arbeitslosen im Leistungsbezug beträchtlich. Dies liegt daran, daß bei den jüngeren Arbeitslosen häufig noch nicht die nach dem AFG geforderten Anspruchsvoraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe vorliegen;

— auch im Hinblick auf das Merkmal Geschlecht lassen sich deutliche Unterschiede feststellen. Die Frauen liegen mit einer Leistungsberechtigtenquote von 78% deutlich unter der Quote der Männer von 86 %. Dies rührt sicherlich aus dem Umstand, daß Frauen sehr viel seltener die Voraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosenhilfe mitbringen, da bei dieser Leistungsart ja auch andere Einkommen, z. B. das des Ehemannes, berücksichtigt werden;

— leicht unterdurchschnittlich am Leistungsbezug beteiligt sind offenbar die kurzfristig Arbeitslosen. Dies mag damit zusammenhängen, daß bei den häufig zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit Fluktuiierenden die Anspruchsvoraussetzungen fehlen. Auf den ersten Blick überraschend ist der Rückgang der Leistungsberechtigtenquote bei jenen Arbeitslosen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von 1 bis 2 Jahren; die Quote steigt bei den Arbeitslosen mit einer Dauer von über 2 Jahre wieder an. Möglicherweise hängt dies damit zusammen, daß sich die Arbeitslosen bei sehr langer (über 2jähriger) Arbeitslosigkeitsdauer resignierend zurückziehen, wenn sie vom Arbeitsamt weder Leistungen erhalten noch vermittelt werden können;

— bei der Art der ausgeübten Tätigkeit zeigt sich ein deutlicher Unterschied bei den einzelnen Qualifikationsstufen: Sowohl bei den Angestellten wie auch bei den Arbeitern weisen die Qualifizierten die höheren Leistungsberechtigtenanteile auf;

— die fallenden Leistungsberechtigtenquoten bei Fachhochschul- und Hochschulabsolventen hängen wohl damit

zusammen, daß hier tendenziell mehr Neuzugänge aus dem Bildungssystem, die noch keine Leistungsansprüche erworben haben, zu verzeichnen sind als bei anderen Qualifikationen. Die sehr hohe Quote bei den Arbeitslosen mit abgeschlossener Lehre korrespondiert mit dem weiter oben gezeigten hohen Wert bei Facharbeitern; — auch bei den ausgewählten Berufen ist deutlich der von der Qualifikation herrührende Unterschied bei den Schlossern, Mechanikern und Elektrikern gegenüber den Hilfsarbeitern zu beobachten. Die relativ niedrige Quote bei beispielsweise den Publizisten und Dolmetschern dürfte sowohl mit dem überdurchschnittlichen Anteil von Hochschulabsolventen und von Frauen, für die allgemein niedrigen Leistungsberechtigtenquoten vorliegen, zusammenhängen. Der zuletzt genannte Grund gilt natürlich auch für die hauswirtschaftlichen Berufe. Unter der Gruppe der Arbeitslosen mit noch nicht bestimmtem Beruf befinden sich in hohem Maße Berufsanfänger ohne Leistungsanspruch.

4. Die Leistungsberechtigten in den Strom- oder Periodengrößen

(Anteil der Leistungsberechtigten innerhalb aller während eines Jahres von Arbeitslosigkeit Betroffenen)

Wie oben bereits sichtbar geworden ist, haben besonders die jüngeren Arbeitslosen eine unterdurchschnittliche Leistungsberechtigtenquote. Diese sind aber als in der Regel kurzfristig Arbeitslose in den Periodengrößen viel häufiger vertreten als in den Stichtagsgrößen (Beständen). Es kann deshalb erwartet werden, daß die Leistungsberechtigten in der Summe aller von Arbeitslosigkeit im Jahresablauf Betroffenen einen geringeren Anteil ausmachen als an den jeweiligen Stichtagsbeständen. Dies wird durch Übersicht 5 bestätigt.

Übersicht 5

Anteil von arbeitslosen Leistungsberechtigten an den Arbeitslosen insgesamt bei allen in einem Zeitraum von Arbeitslosigkeit Betroffenen in %

Jahr	Insgesamt %	Männer %	Frauen %
1970	40	41	39
1971	43	41	46
1972	45	43	48
1973	46	43	50
1974	64	63	65
1975	77	77	76
1976	73	71	75
1977	71	69	74

Erwartungsgemäß liegt der Anteil der Leistungsberechtigten mit 71 % für 1977 deutlich unter dem Wert, der aus den Bestandszahlen des Monats Mai 1977 mit über 80% errechnet wurde.

Interessant und auf den ersten Blick überraschend ist, daß sich die Leistungsberechtigtenquote seit 1974 wesentlich erhöht hat. Dies hängt wohl damit zusammen, daß der relativ konstanten Zahl von Arbeitslosen

— im Übergang von Bildungs- ins Beschäftigungssystem,

— im Übergang von der sonstigen Nicht-Erwerbstätigkeit,

— aus kurzfristiger Fluktuation zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, die allesamt in der Regel keine oder nur selten Ansprüche auf Leistung haben, inzwischen eine um das vielfache größer gewordene Zahl von freigesetzten Beschäftigten mit Ansprüchen aus dem AFG gegenübersteht.

Der bei den Quoten aus Bestandszahlen beobachtbare Rückgang in den letzten Jahren ist hier ebenfalls feststellbar. Die Quote nahm von 77% im Jahr 1975 auf 71 % im Jahr 1977 ab.

5. Zusammenfassung

Die Ausführungen sollen die in letzter Zeit verstärkt und mit irreführenden Zahlen geführte Diskussion über den Anteil der Leistungsberechtigten an den Arbeitslosen versachlichen helfen.

Dazu war es erst einmal notwendig zu zeigen, daß die zu diesem Problem existierenden Statistiken nicht ohne weiteres und vorbehaltlos herangezogen werden können, daß sie vielmehr alle wegen der Bearbeitungsdauer, die zwischen der Arbeitslosmeldung und dem Leistungsbezug liegt, die Leistungsberechtigten systematisch untererfassen.

Weiterhin wurde dargelegt, daß im Prinzip zwei Lei-

stungsberechtigtenquoten zu unterscheiden sind: Es ist dies zum einen die Quote der Leistungsberechtigten an den jeweiligen Beständen und zum anderen die Quote der Leistungsberechtigten an allen in einem Zeitraum von Arbeitslosigkeit Betroffenen.

Schließlich haben Schätzungen beider Größen zu dem Ergebnis geführt, daß die Leistungsberechtigtenquote für Bestände (zumindest für die Monate Mai und September) bei etwa 80% zu erwarten ist, die Leistungsberechtigtenquote für Periodengrößen dagegen nur bei etwa 70%.

Beide Größen zeigen in den letzten Jahren sinkende Tendenz, was nicht überrascht, wenn man bedenkt, daß sowohl die Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt mit der Folge, daß mehr Arbeitslose aus dem Leistungsbezug ausscheiden⁷⁾ und daß auch die Zahl derer, die vor der Arbeitslosigkeit nicht berufstätig waren, ständig ansteigt. Leider ist es aus statistischen Gründen gegenwärtig nicht möglich, die Leistungsbereditigten-Quote i. w. S. nach der eingangs gegebenen erweiterten Definition zu berechnen. Geht man jedoch davon aus, daß im Mai 1975 noch sehr viel weniger Arbeitslose (wegen der damals noch nicht so ausgeprägten Dauerarbeitslosigkeit) bereits ihre Ansprüche ausgeschöpft hatten, so kann der Anteil der damals ausgewiesenen Leistungsberechtigten von 90 % (vgl. Übersicht 3) als Hinweis auf diese Größenordnung dienen.⁸⁾ Mit anderen Worten, betrachtet man nicht nur jene Arbeitslose, die an einem bestimmten Stichtag leistungsberechtigt sind, sondern auch jene, die während dieser oder einer vorausgegangenen Arbeitslosigkeitsperiode leistungsberechtigt waren, so erhält man einen Anteil, der vermutlich noch über 90 % liegt.

⁷⁾ Bzw. keine neuen Ansprüche erwerben konnten.

⁸⁾ Würde man zu den Leistungsberechtigten vom September 1977 (vgl. Übersicht 3) diejenigen hinzuzählen, die zwischen Mai und September 1977 wegen Ansprucherschöpfung aus dem Leistungsbezug ausgeschieden sind, im übrigen aber in der Arbeitslosigkeit verblieben sind, ergäbe sich bereits eine Quote von 84%. Vgl. dazu Egle, F., Dauer, Häufigkeit und Abbau der Arbeitslosigkeit; in diesem Heft.