

Stille Reserve und verdeckte Arbeitslosigkeit Auf der Zuschauertribüne



Alle sollen eine Chance haben, auf dem Arbeitsmarkt mitzuwirken. Setzt man solch hohe Beschäftigung als Ziel, muss man zunächst wissen, wo man steht. Spiegelt die offizielle Arbeitslosenstatistik die Beschäftigungslage realistisch wider? Es gibt einige Menschen, die nur still zuschauen, weil sie keinen Platz für sich sehen. Sobald sich das ändert, wären sie gerne dabei. Das offenbart die Arbeitslosenstatistik nicht. Darin sind sie als Reserve nicht erfasst.

Die Arbeitsmarktlage hat sich auch im Jahr 2008 deutlich verbessert. Im November 2008 meldeten die Arbeitsagenturen rund 3 Millionen Arbeitslose, während es im gleichen Monat des Vorjahres noch 3,4 Millionen waren. Das IAB geht davon aus, dass die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit im Jahr 2008 trotz der Finanzkrise noch sinkt, und zwar um rund 516.000 Personen von knapp 3,78 Millionen in 2007 auf 3,26 Millionen in 2008.

Nach wie vor weisen die Arbeitslosenzahlen der Bundesagentur für Arbeit (BA) jedoch nur einen Teil der Unterbeschäftigung aus. Um das gesamte Unterbeschäftigungsproblem richtig abschätzen zu können, muss man die sogenannte „verdeckte Arbeitslosigkeit“ bzw. die „Stille Reserve“ in die Betrachtung einbeziehen. Dann liegt die gesamte Unterbeschäftigung um etwa 36 Prozent höher als die offizielle Arbeitslosenzahl. So muss man für Deutschland aktuell mit einer Arbeitsplatzlücke im engeren Sinne von etwa 4,5 Millionen Jobs rechnen. Dramatisch ist die Lage in Ostdeutschland, wo fast ein Fünftel der potenziellen Erwerbspersonen keinen Arbeitsplatz hat.

Die offizielle Arbeitsmarktstatistik

Im Vordergrund des öffentlichen Interesses stehen die Zahlen der von den Arbeitsagenturen gemeldeten Arbeitslosen. Die rechtlichen Grundlagen der Statistik finden sich im Sozialgesetzbuch (SGB). Zu den registrierten Arbeitslosen zählen demnach Personen, die alle folgenden Kriterien erfüllen:

- Sie sind bei einer Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet.
- Sie sind vorübergehend ohne Beschäftigungsverhältnis oder mit Beschäftigung von weniger als 15 Stunden pro Woche.
- Sie suchen eine versicherungspflichtige Beschäftigung mit mindestens 15 Stunden pro Woche.
- Sie stehen den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagentur zur Verfügung.

Ein Erwerbstätiger, der zwischen einer und 15 Stunden pro Woche arbeitet, kann damit statistisch auch zu den Arbeitslosen zählen, wenn er die anderen drei Kriterien ebenfalls erfüllt. Schätzungen des IAB zufolge waren 2007 rund 450.000 Arbeitslose zugleich erwerbstätig. Dies ist legal und darf nicht mit Schwarzarbeit verwechselt werden.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen beruht auf nationalem Recht und ist deshalb nicht mit den Angaben anderer Länder vergleichbar. International vergleichbare Arbeitslosenziffern beruhen auf einer Definition des International Labour Office (ILO). Die entsprechenden Daten werden vom Statistischen Bundesamt im Rahmen des Mikrozensus erhoben. Es bezeichnet diese Arbeitslosen als „Erwerbslose“.

Im Jahr 2007 suchten gut 3,6 Millionen Erwerbslose Arbeit, d.h. es gab fast so viele Erwerbslose wie registrierte Arbeitslose. Es ist jedoch nicht so, dass die Erwerbslosen eine Teilmenge der Arbeitslosen wären. Die Konzepte überschneiden sich teils in ihrem Erfassungsbereich, teils erfassen sie Personen, die beim jeweils anderen Konzept nicht enthalten sind (vgl. auch den Artikel von Regina Konle-Seidl „Arbeits- und Erwerbslosigkeit in der Statistik – Springelement international“ auf Seite 48).

Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit lässt sich offensichtlich – je nach statistischer Definition – recht unterschied-

lich darstellen. Die Arbeitslosenquote ist damit nur ein Indikator für die Arbeitsmarktlage. In Angaben zur Unterbeschäftigung sollte auch die Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen einfließen.

Allerdings ist der Begriff der Erwerbstätigkeit sehr umfassend. Die Erwerbstätigen setzen sich zusammen aus abhängig Beschäftigten und Selbstständigen, einschließlich mithelfender Familienangehöriger. Zu den abhängig Beschäftigten zählen Angestellte bzw. Arbeiter, Beamte und Auszubildende; letztere soweit sie in einer betrieblichen Ausbildung stehen. Nach dem ILO-Konzept genügt schon eine einzige Stunde, um als erwerbstätig zu gelten. Deshalb sind auch geringfügig Beschäftigte erwerbstätig. Sogar diejenigen, die einen sogenannten „Ein-Euro-Job“ ausüben – den Arbeitsgelegenheiten nach §16 Abs. 3 SGB II – werden in der Statistik als erwerbstätig ausgewiesen! Diese Abgrenzung geht konform mit den ILO-Kriterien.

Verdeckte Arbeitslosigkeit

Um Arbeitslosigkeit umfassend zu berechnen, arbeitet der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit dem Konzept der „verdeckten Arbeitslosigkeit“. Darunter fallen subventionierte Beschäftigte, Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen, Personen im vorzeitigen Ruhestand und Personen, die vorübergehend arbeitsunfähig sind und deshalb nicht als Arbeitslose gezählt werden.

Zu den subventioniert Beschäftigten rechnet der Sachverständigenrat Teilnehmer an beschäftigungsschaffenden Maßnahmen (z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), Kurzarbeiter und „Ein-Euro-Jobber“. Insgesamt handelt es sich hier um rund 400.000 Personen, die in 2007 subventioniert wurden.

Die Förderung der Arbeitsaufnahme von Arbeitslosen beispielsweise durch Eingliederungszuschüsse berücksichtigt der Sachverständigenrat genauso wenig wie die Subventionierung von Arbeitslosen, die sich mit einem Existenzgründungszuschuss (z.B. die „Ich-AG“) selbstständig gemacht haben. Beispielsweise erhielten im Juli 2008 fast 138.000 Arbeitnehmer mit Vermittlungshemm-

nissen einen Eingliederungszuschuss. Zugleich förderte die BA im gleichen Monat in rund 170.000 Fällen eine selbstständige Erwerbstätigkeit. Der Sachverständigenrat rechnet diese Formen der geförderten Erwerbstätigkeit wohl deshalb nicht zur verdeckten Arbeitslosigkeit, weil die Betroffenen Markteinkommen erzielen.

Es lassen sich eine Reihe von Personengruppen nennen, aus denen sich die Stille Reserve hauptsächlich rekrutiert: Da wären zunächst entmutigte Personen, die keine Chancen für sich sehen und deshalb die Arbeitssuche aufgegeben haben. Zur Stillen Reserve gehören auch Mütter oder Väter, die nach der Kindererziehungsphase wieder arbei-



Stille Reserve

Ein in gewisser Weise konkurrierendes Konzept zur verdeckten Arbeitslosigkeit bildet die vom IAB berechnete „Stille Reserve“. Der Grundgedanke hinter der Berechnung der Stillen Reserve orientiert sich an der wirtschaftspolitischen Zielsetzung eines hohen Beschäftigungsstandes. Viele Personen sind weder erwerbstätig noch arbeitslos, nehmen aber bei sich bessernder Arbeitsmarktlage eine Erwerbstätigkeit auf. Andere Personen werden nur deshalb nicht als arbeitslos ausgewiesen, weil sie beispielsweise an einer Qualifizierung teilnehmen.

Die Stille Reserve enthält keine Personen, die einen Arbeitsplatz haben. So zählen Teilnehmer an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme zu den Erwerbstätigen und gehören wegen dieser Abgrenzung nicht zur Stillen Reserve. Gleiches gilt für Kurzarbeiter und für Arbeitnehmer in Altersteilzeit.

ten wollen, aber – ohne Leistungsansprüche – sich weder bei den Arbeitsagenturen melden noch in der Befragung des Mikrozensus als arbeitsuchend zu erkennen geben.

Jugendliche, die keine Lehrstelle gefunden haben und deshalb an einer berufsvorbereitenden Maßnahme teilnehmen oder eine weiterführende Schule besuchen, sind weder beschäftigt noch arbeitslos. Studenten können ihren Abschluss hinauszögern oder nach dem Examen ein Praktikum machen, um ihre persönlichen Chancen zu verbessern. Bei einer besseren Arbeitsmarktlage hätten diese jungen Menschen eine Lehrstelle oder bereits ihren ersten Job nach der Ausbildung angenommen.

Ein Teil der Stillen Reserve steckt in den von der BA geförderten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Unter diese „Stille Reserve in Maßnahmen“ fallen z.B. Qualifizierungsmaßnahmen (Weiterbildung, Trainings-

maßnahmen; insgesamt mehr als 190.000 Personen in 2007) und der Vorruhestand (nach § 428 SGB III bzw. § 65 (4) SGB II; gut 440.000 Personen in 2007). Hier gibt es Überschneidungen zum Konzept der verdeckten Arbeitslosigkeit. Im Zuge der Hartz-Reformen wurden Teilnehmer an sogenannten „Trainingsmaßnahmen“ anders zugeordnet.

Wie viele Arbeitsplätze fehlen in Deutschland?

Registrierte Arbeitslose und Stille Reserve ergeben zusammen für das Jahr 2007 eine Unterbeschäftigung von gut 5,1 Millionen Personen. Bezogen auf das Erwerbspersonenpotenzial beträgt die Arbeitsplatzlücke 11,6 Prozent. Der für 2008 prognostizierte Rückgang von Arbeits-

Tabelle 1

Unterbeschäftigung in Deutschland

– in 1000 Personen

	2007			2008
	West	Ost	insgesamt	Prognose ³ insgesamt
1. Registrierte Arbeitslose (BA) nachrichtlich: Erwerbslose nach ILO-Definition	2.486	1.290	3.776	3.260
			3.602	
2. Stille Reserve darunter: Stille Reserve in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	965	396	1.361	1.217
	534	250	784	678
3. Arbeitsplatzlücke im engeren Sinne (Summe aus 1. + 2.)	3.451	1.686	5.137	4.477
4. Erwerbstätige	32.425	7.343	39.768	40.289
5. Erwerbspersonenpotenzial (1. + 2. + 4.)	35.622	8.837	44.459	44.381
6. Arbeitsplatzlücke im engeren Sinne (3. in % von 5.)	9,7 %	19,1 %	11,6 %	10,1 %
7. Förderung durch die BA				
7.1 Abhängige Beschäftigung (Zweiter Arbeitsmarkt ¹ , Kurzarbeiter ²)	223	200	422	432
7.2 Selbstständigkeit	153	83	236	173 (Juli)
8. Arbeitsplatzlücke im weiteren Sinne (3. + 7.)	3.843	1.975	5.818	

Anmerkungen: 1) „Zweiter“ Arbeitsmarkt: ABM, SAM, BSI, Jump, Jump+, Afl, Arbeitsgelegenheiten

2) Kurzarbeiter: Gewichtung nach Arbeitsausfall

3) Prognose aus Bach u.a. 2008

Quellen: Bach u.a. 2008, Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt.

Vor 2004 galten sie als arbeitslos. Seit 2004 werden sie bei den Arbeitslosen nicht mehr ausgewiesen. Die im Jahr 2007 durchschnittlich 75.000 Teilnehmer geben ein gutes Beispiel, wie aus offener Arbeitslosigkeit verdeckte Arbeitslosigkeit wird bzw. Personen in die Stille Reserve übergehen.

Die gesamte Stille Reserve schätzte das IAB für 2007 auf nicht ganz 1,4 Millionen Personen. Davon zählten gut 780.000 Personen zur Stillen Reserve in Maßnahmen. Für 2008 prognostiziert das IAB einen Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit um 516.000 Personen. Zugleich schätzt es für die Stille Reserve eine Abnahme von 144.000. Die Verbesserung der Arbeitsmarktlage schlägt sich also auch im Rückgang der Stillen Reserve nieder.

losigkeit und Stiller Reserve lässt die Arbeitsplatzlücke gegenüber dem Vorjahr um etwa 660.000 auf etwa 4,5 Millionen Personen schrumpfen.

Das Ausmaß der Unterbeschäftigung ist in Ostdeutschland mit 19,1 Prozent des Erwerbspersonenpotenzials deutlich höher als in Westdeutschland (9,7 Prozent). In den neuen Ländern müssen also noch viel mehr Arbeitsplätze entstehen als im Westen, um die Erwerbswünsche der Bevölkerung zu befriedigen.

Ohne Unterstützung mit öffentlichen Mitteln wäre zu erwarten, dass zumindest ein Teil der geförderten abhängig Beschäftigten und der subventionierten Selbstständigen arbeitslos wäre. Wie viele das sind, lässt sich nicht genau quantifizieren. Weil die Geförderten gleichzeitig erwerbstätig sind, werden sie teilweise im Rahmen einer erweiterten Arbeitsplatzlücke berücksichtigt (vgl. 7. Zeile in Tabelle 1).

Beachten sollte man, dass im Mikrozensus auch noch nichtbeschäftigte Arbeitsuchende erfasst werden, die nicht innerhalb von zwei Wochen verfügbar sind. In 2007 waren dies 776.000 Personen. Diese Personen fehlen bei den Erwerbslosen nach dem ILO-Konzept. Sie sind weder „ILO-erwerbslos“ noch arbeitslos und werden auch nicht zur Stillen Reserve gezählt. Bis vor wenigen Jahren war dies anders. Da wurden auch sie als Erwerbslose bezeichnet und gingen mit diesem Status sogar in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ein. Weiter wird darauf verzichtet auszuweisen, wie viele Ältere sich in der Freistellungsphase der Altersteilzeit befinden, da nur die von der BA geförderten Fälle bekannt sind (ca. 100.000 Personen im Jahr 2007). Insgesamt betrachtet wird die Arbeitsplatzlücke mit den angegebenen Zahlen in der Tabelle somit sogar noch ein wenig unterschätzt.

Sozial- und arbeitsmarktpolitische Aspekte

Man muss bei der Interpretation der Stillen Reserve beachten, dass nicht alle Personen kurzfristig Arbeit aufneh-

men könnten oder würden. Insbesondere sind Menschen im Vorruhestand endgültig aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden und nähmen nur in Einzelfällen wieder Arbeit auf, wenn ihnen denn eine angeboten würde. Zugleich ist anzunehmen, dass sie ohne die Vorruhestandsregelung weitergearbeitet hätten – oder im weniger günstigen Fall arbeitslos geworden wären. Nachrückende Jahrgänge sollten jedoch bei einer Besserung der Arbeitsmarktlage oder wenn es keine Vorruhestandsregelungen mehr gibt, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Untersuchungen mit dem Sozioökonomischen Panel zeigen, dass Arbeitslose im Vergleich zur Stillen Reserve sogar schlechtere Arbeitsmarktchancen haben, wobei die Gründe nicht völlig geklärt sind. Eine günstigere Altersstruktur der Stillen Reserve spielt wohl eine Rolle. Eine geringere Bereitschaft der Arbeitslosen zu Fort- und Weiterbildung dürfte hinzukommen.

Noch immer sind mehr Frauen als Männer in der Stillen Reserve zu finden, aber die Differenz nimmt ab. Nach den letzten verfügbaren geschlechtsspezifischen Schät-



zungen teilte sich die Stille Reserve 2002 in 838.000 Frauen und 761.000 Männer auf, dies ergibt eine Relation von etwa 1,1 zu 1. 1990 lag die Relation bei 1,3 zu 1 und in Westdeutschland 1980 sogar bei fast 2 zu 1.

Möglicherweise finden viele Frauen eine berufliche Alternative in Mini- und Midi-Jobs. Das Interesse bei Menschen in der Stillen Reserve an solchen geringfügigen Beschäftigungsformen scheint jedenfalls groß zu sein. Zugleich dürfte diese Form der Teilzeit oft unfreiwillig sein. Viele Frauen würden gerne mehr arbeiten. Insbesondere ostdeutsche Frauen arbeiten häufig ungewollt in Teilzeit.

Geringqualifizierte sind seltener erwerbstätig, zugleich aber deutlich häufiger arbeitslos als besser qualifizierte. Im Jahr 2000 waren von den 30- bis 64-jährigen Hochqualifizierten (Hochschule/Fachhochschule) 86 Prozent erwerbstätig, von Personen mit mittleren Abschlüssen (betriebliche Lehre, Fachschule) rund 80 Prozent, von Personen ohne Berufsabschluss aber nur 33 Prozent. Zugleich waren 26 Prozent der Geringqualifizierten im Jahr 2005 arbeitslos. Von den Personen mit mittlerer Qualifikation waren es 9,7 Prozent und von den Höherqualifizierten 4,1 Prozent. (Diese Zahlen beziehen sich allerdings auf die 15- bis 64-Jährigen.) Trotz dieser großen Unterschiede erklärt die registrierte Arbeitslosigkeit bei weitem nicht den Unterschied zwischen den Erwerbstätigenquoten. Selbst wenn man annimmt, die „Erwerbsneigung“ Geringqualifizierter sei niedriger, deutet dies darauf hin, dass in der verdeckten Arbeitslosigkeit bzw. der Stillen Reserve überproportional viele geringqualifizierte (potenzielle) Arbeitskräfte stecken.

Fazit

Die Stille Reserve gehört ins Bild vom Arbeitsmarkt, denn wenn nicht alle Bewegungen und Bestände am Arbeitsmarkt angemessen erfasst werden, kann die Arbeitsmarktpolitik kaum richtig reagieren. Auch für eine längerfristige Prognose des Arbeitskräfteangebots muss die Stille Reserve berücksichtigt werden. Andernfalls unterschätzt man die Gesamtzahl des potenziellen Arbeitskräfteangebots. Dieser Aspekt gewinnt in Zeiten eines drohenden Fachkräftemangels zunehmend an Bedeutung.

Literatur

Bach, Hans-Uwe, u.a. (2008): Projektion 2009: Der Arbeitsmarkt tritt auf der Stelle. IAB-Kurzbericht 13/2008.

Brautzsch, Hans-Ulrich; Fuchs, Johann; Lang, Cornelia (2007): Wie hoch ist die Unterbeschäftigung in Ost- und Westdeutschland? Arbeitsplatzausstattung und Arbeitsplatzlücke nach Geschlechtern in Ost- und Westdeutschland. In: Wirtschaftspolitische Blätter, 54. Jg., Heft 2, S.375-394.

Fuchs, Johann; Walwei, Ulrich; Weber, Brigitte (2005): Die „Stille Reserve“ gehört ins Bild vom Arbeitsmarkt, IAB Kurzbericht 21/2005.

Holst, Elke (2000): Die Stille Reserve am Arbeitsmarkt. Größe – Zusammensetzung – Verhalten, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Jahresgutachten 2007/8: „Das Erreichte nicht verspielen“, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht> (26.9.2008).

Die Autoren



Dr. Johann Fuchs

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen“ am IAB.
johann.fuchs@iab.de



Brigitte Weber

ist Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Prognosen und Strukturanalysen“ am IAB.
brigitte.weber@iab.de