

Arbeits- und Erwerbslosigkeit in der Statistik

Springreglement international



Ob man das Ziel niedriger Arbeitslosenzahlen erreicht, hängt auch davon ab, wie schwierig der Weg dorthin ist. Legt man die Latte hoch und erfasst viele Nichterwerbstätige in der Statistik, gestaltet sich der Ritt ins Ziel härter. Nationalen Konzepten von Arbeitslosigkeit und dem international verwendeten Konzept der Erwerbslosigkeit ist gemein, dass beide fehlende Jobs unzureichend offenlegen. Ein Ländervergleich zeigt, dass Deutschland die Hindernisse auf dem Parcours nicht zu leicht wählt.

Die deutsche wie auch andere nationale Arbeitslosenstatistiken erfassen in der Regel alle Menschen, die arbeitslos gemeldet sind. Sie sind im Wesentlichen ein Spiegel der Sozialgesetzgebung eines Landes und Ausdruck erworbener Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung. So fordert das deutsche Sozialgesetzbuch (SGB) eine Meldung bei einer Agentur für Arbeit oder einem kommunalen Träger und die Suche nach einer Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden, um offiziell als arbeitslos zu gelten. Zudem müssen Arbeitslose der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen. Andererseits kann nach dem SGB III trotz registrierter Arbeitslosigkeit eine Erwerbstätigkeit mit einem Umfang von unter 15 Stunden ausgeübt werden.

Aufgrund sozialrechtlicher Besonderheiten und unterschiedlicher Abgrenzungskriterien sind nationale Arbeitslosenstatistiken kaum vergleichbar. In vielen Ländern haben sich deshalb die Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) durchgesetzt.

Erwerbslos nach internationalem Standard

Die harmonisierte ILO-Erwerbslosenstatistik basiert auf der Selbstauskunft von Befragten in einer Stichprobenerhebung, die alle europäischen Länder im Rahmen nationaler Arbeitskräfteerhebungen durchführen. Die ILO-Erwerbslosenstatistik legt eine einheitliche Definition von Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit zugrunde. Nach dem Labour Force Konzept der ILO wird die Beteiligung der Bevölkerung am Erwerbsleben in Form von Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) und Nichterwerbspersonen definiert. Als erwerbslos gilt demnach jede Person im Alter von 15 bis 74 Jahren, die nicht erwerbstätig ist, aber in den letzten vier Wochen vor der Befragung aktiv nach einer Tätigkeit gesucht hat. Eine neue Arbeit muss innerhalb von zwei Wochen aufgenommen werden können. Auf den zeitlichen Umfang der gesuchten Tätigkeit kommt es nicht an. Auch müssen weder eine Agentur für Arbeit noch ein kommunaler Träger in die Suchbemühungen eingeschaltet werden. In der ILO-Statistik sind somit einerseits Erwerbslose enthalten, die die Bundesagentur für Arbeit nicht als arbeitslos zählt. Andererseits gelten in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit auch Menschen als arbeitslos, die nach Definition der ILO-Arbeitsmarktstatistik nicht erwerbslos sind. Das ILO-Konzept orientiert sich strenger als das Arbeitslosenkonzept des SGB III an der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und dem aktiven Bemühen um einen Arbeitsplatz. Das Kriterium „aktive Suche“ schließt Menschen aus, die Arbeit wollen, sich aber nicht aktiv danach umsehen. Somit ist die ILO-Definition, die mittlerweile Standard in vielen Ländern ist, einerseits sehr eng. Andererseits ist sie aber auch sehr weit, da alle Arbeitssuchenden – unabhängig von der gewünschten Stundenzahl – zu den Arbeitslosen zählen. Auch beispielsweise Schüler, Studenten und Rentner. Trotzdem erfasst die ILO-Erwerbslosenstatistik:

- Die Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dann nicht als erwerbslos, wenn diese angeben, dass sie derzeit keine Arbeit suchen und/oder nicht verfügbar sind.
- Nur einen Teil der inaktiven Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Denn die ILO-Kriterien erfüllt nicht, wer als

erwerbsunfähig eingestuft ist, sich im Vorruhestand befindet oder langfristig krank geschrieben ist und deshalb nicht mehr arbeiten kann oder will.

- Nicht Personen, die unfreiwillig teilzeitbeschäftigt sind und ihre Arbeitszeit gerne ausdehnen würden.

Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit in Deutschland

Im Zuge der Hartz-Reformen wurde die deutsche Arbeitslosenstatistik stärker an die internationalen Standards angepasst. So wurde die Legaldefinition von Arbeitslosigkeit insofern ergänzt, als dass nach Paragraph 16 Abs. 2 SGB III alle Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht als arbeitslos zählen. Dies betrifft auch Arbeitssuchende, die einen Ein-Euro-Job annehmen und daher in die Erwerbstätigenrechnung des Statistischen Bundesamtes einfließen. Denn nach dem ILO-Konzept gilt eine Person unabhängig von ihrem rechtlichen Status als erwerbstätig, wenn sie zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung beiträgt und daraus Einkommen erzielt. Diese Logik übernahm die nationale Arbeitslosenstatistik. So zählen Ein-Euro-Jobber dort nun auch als Arbeitssuchende, nicht aber als Arbeitslose.

Es gibt jedoch hierzulande verschiedene Konzepte, die von der Bundesagentur für Arbeit auf den Grundlagen des SGB III erstellte Statistik zu erweitern. Zum einen berechnet der Sachverständigenrat zur Begutachtung der



gesamtwirtschaftlichen Entwicklung den Umfang verdeckter Arbeitslosigkeit. Zu den verdeckten Arbeitslosen werden subventionierte Beschäftigte und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gezählt.

Das IAB berechnet mit einem unterschiedlichen, aber in der Intention ähnlichen Konzept wie der Sachverständigenrat die sogenannte Stille Reserve. Der Grundgedanke hinter der Stillen Reserve orientiert sich an der wirtschaftspolitischen Zielsetzung eines hohen Beschäftigungsstandes. Trotz unterschiedlicher Konzepte entspricht die Größenordnung der vom IAB berechneten Stillen Reserve in etwa der verdeckten Arbeitslosigkeit des Sachverständigenrates. Die gesamte Stille Reserve, die die Stille Reserve in Maßnahmen und die Stille Reserve im engeren Sinn umfasst, schätzte das IAB auf der Basis von Zahlen aus dem Mikrozensus für 2006 auf rund 1,4 Millionen Menschen.

empfänger nach der sogenannten 58er-Regelung sind. ALG-I- und ALG-II- Empfänger werden dann nicht mehr als arbeitslos geführt, wenn sie älter als 58 Jahre sind und ihnen innerhalb von zwölf Monaten kein sozialversicherungspflichtiger Job angeboten wurde.

Nach dem IAB-Konzept verändert sich die Stille Reserve in Abhängigkeit von der Situation am Arbeitsmarkt. Bei einer Verschlechterung des Arbeitsmarktes wird die Stille Reserve auf-, bei einer Verbesserung abgebaut. Die Berechnungen zur Entwicklung der Unterbeschäftigung auf Basis von BA-Zahlen zeigen, dass seit 2005 nicht nur die registrierte Arbeitslosigkeit um 22 Prozent, sondern auch die Unterbeschäftigung um rund 18 Prozent zurückgegangen ist (vgl. Tabelle 1). Der starke Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 2006 kann folglich nicht auf „statistische Tricks“ zurückgeführt werden.

Tabelle 1

Struktur der Unterbeschäftigung in Deutschland*

Deutschland	1998	2004	2005	2006	2007
Registrierte Arbeitslose	4.281	4.381	4.861	4.487	3.776
Stille Reserve in Maßnahmen	695	842	687	768	784
Stille Reserve im engeren Sinne	1276	945	719	701	580
Unterbeschäftigung	6.252	6.168	6.267	5.956	5.140

*Jahresdurchschnitte in 1000

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IAB eigene Berechnungen

Die Stille Reserve im engeren Sinne setzt sich aus Personengruppen zusammen, die grundsätzlich erwerbsbereit sind, aber in Zeiten einer schlechten Arbeitsmarktlage aus den verschiedensten Gründen nicht mehr in offiziellen Statistiken erscheinen. Zu dieser Stillen Reserve im engeren Sinne zählen zum Beispiel Frauen, die nach der Kindererziehungsphase wieder erwerbstätig werden wollen, aber den Hausfrauenstatus beibehalten, bis ihre Stellensuche erfolgreich ist. Auch Jugendliche, die keinen Ausbildungsplatz finden, gehören dazu. Zu der Stillen Reserve in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zählen neben den Personen in Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen auch diejenigen, die eine Reha-Maßnahme absolvieren oder Leistungs-



Seit der Hartz-IV-Reform ist die Arbeitslosenstatistik transparenter geworden. Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Januar 2005 mussten sich bislang nicht registrierte Sozialhilfebezieher und Partner von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erstmals arbeitslos melden und wurden so in der Arbeitslosenstatistik „sichtbar“. Während in der rückläufigen Entwicklung der Stillen Reserve im engeren Sinne seit 2006 insbesondere die günstigere konjunkturelle Entwicklung zum Tragen kommt, lässt sich der Rückgang von 2004 auf 2005 um rund 220.000 eigentlich nur durch den mit Hartz IV verbundenen Statistik-Effekt erklären. Während nach Einführung des SGB II die Zahl der Registrierten anstieg, ging

die Stille Reserve im engeren Sinne aufgrund der Gesetzesänderung zurück. Insgesamt fand also eine Umschichtung von der verdeckten zur offenen Arbeitslosigkeit statt. Dies hat die Transparenz der Arbeitslosenstatistik zweifelsohne erhöht. Alles in allem lag die gesamte Unterbeschäftigung im Jahresdurchschnitt 2007 um 1,36 Mio (= 36 Prozent) über der Zahl der registrierten Arbeitslosen.

Allerdings sind zwei weitere Aspekte auf dem Weg zu einer „ehrlicheren“ Arbeitslosenstatistik zu beachten. Zum einen erfasst das Konzept der Stillen Reserve nach wie vor nicht den Teil des latenten Erwerbspersonenpotenzials, der aufgrund sozialrechtlicher Regelungen wie Altersteilzeit aus dem Erwerbsleben ausscheidet oder sich in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen wie ABM befindet. Zählt man zur Unterbeschäftigung auch Personen in ABM und Arbeitsgelegenheiten, die statistisch als erwerbstätig

Verdeckte Arbeitslosigkeit im Ausland

Auch in der dänischen, britischen oder niederländischen Arbeitslosenstatistik gelten Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht als arbeitslos. Trotz einer Annäherung der nationalen Arbeitsmarktstatistiken an das ILO-Konzept gibt es im Ländervergleich nach wie vor erhebliche Unterschiede. So differiert die sozialrechtlich bedingte Erfassung von Arbeitslosen vor allem hinsichtlich der Personengruppen, die man als „verdeckte Arbeitslose“ bezeichnet. Allerdings liegen für die Nachbarländer keine der deutschen „Stillen Reserve“ vergleichbaren Berechnungen vor. Ein Blick auf die Leistungsempfängerzahlen in Dänemark, Großbritannien, den Niederlande und Schweden zeigt jedoch, dass dort im Vergleich zu Deutschland ein weitaus geringerer Anteil der erwerbsfähigen Sozialleistungsempfänger arbeitslos gemeldet ist. Die Bezieher von Erwerbsminderungs-



gezählt werden, so erhöht sich die Zahl im Jahr 2007 auf rund 5,5 Millionen. Dies kann als Unterbeschäftigung im weiteren Sinne bezeichnet werden. Die Zahl dieser Maßnahmen ist in den vergangenen Jahren in etwa konstant geblieben, es hat sich allerdings eine Verschiebung weg von ABM hin zu Arbeitsgelegenheiten vollzogen.

Zum anderen wären auf dem Weg zu einer „ehrlicheren“ Arbeitsmarktstatistik diejenigen Personen herauszurechnen, die gar nicht mehr arbeiten wollen. Nach Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2007 stehen rund zehn Prozent der Arbeitslosen dem Arbeitsmarkt überhaupt nicht mehr zur Verfügung.

Frührenten, von Krankengeld und Sozialhilfe, die mit einer eingeschränkten Arbeitsmarktverfügbarkeit verbunden sind, übersteigen den Anteil der Arbeitslosengeldbezieher um ein Vielfaches. Beispielsweise lag der Anteil der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten 2004 in den Niederlanden bei 8,8 Prozent, in Großbritannien bei 7,7 Prozent, aber in Deutschland nur bei 3,1 Prozent aller Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren. Viele Nichterwerbstätige, die weder arbeitslos gemeldet noch beschäftigt sind, erhalten anstelle von Arbeitslosengeld andere Sozialleistungen.

Würde man die Maßstäbe der deutschen Definition von Erwerbsfähigkeit in Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden anlegen, würde ein beträcht-

licher Teil der inaktiven Sozialleistungsbezieher dort als erwerbsfähig eingestuft und entsprechend auch in der Arbeitslosenstatistik auftauchen. In den Niederlanden würde sich die Arbeitslosenquote wohl mehr als verdoppeln. So wird der Anteil versteckter Arbeitsloser an den Neuzugängen in Erwerbsunfähigkeit zwischen 1994 und 2003 vom niederländischen Centraal Planbureau auf elf Prozent geschätzt. Schwedische Forscher schätzen diese Quote sogar auf über 20 Prozent im Vergleich zur offiziell ausgewiesenen Arbeitslosenquote von sechs Prozent im Jahr 2005. Neben den 130.000 Teilnehmern in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wären gut die Hälfte der 600.000 Schweden eigentlich arbeitslos, weil sie entweder über längere Zeit krankgeschrieben oder bereits in Frührente sind.

Vergleicht man die Arbeitslosenraten nach der jeweiligen nationalen Definition mit den harmonisierten ILO-Erwerbslosenquoten ergibt sich ein weiterer Hinweis, dass viele Arbeitslose in den offiziellen Arbeitslosenstatistiken anderer Länder nicht berücksichtigt sind (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Verhältnis von national registrierten Arbeitslosen zu ILO-Erwerbslosen 2003

in Prozent

Land	Deutschland	Großbritannien	Niederlande	Schweden
Arbeitslose/Erwerbslose	104	60	54	72

Quelle: EUROSTAT, 2006

In den Niederlanden sind 54 Prozent der in der standardisierten Erwerbslosenstatistik ausgewiesenen Menschen ohne Beschäftigung auch in der nationalen Arbeitslosenstatistik als arbeitslos registriert. In Großbritannien sind es 60 Prozent und in Schweden 72 Prozent. In Deutschland wurden 2003 dagegen in der Statistik der Bundesagentur mehr Arbeitslose gezählt als in der Erwerbslosenstatistik.

Die Autorin



Regina Konle-Seidl

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungsbereichs „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.
regina.konle-seidl@iab.de

Fazit

Trotz einer Unterfassung der Arbeitslosigkeit um knapp 40 Prozent ist die deutsche Arbeitslosenstatistik im internationalen Vergleich insbesondere seit der Hartz-IV-Reform relativ transparent. In den als beschäftigungspolitisch erfolgreich geltenden Nachbarländern sind zwar die Beschäftigungsquoten höher als in Deutschland, aber auch das Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit. In Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden wird die offizielle Arbeitslosigkeit im Vergleich zu Deutschland wesentlich enger abgegrenzt. Mit der „Stillen Reserve“ steht in Deutschland ein umfassendes Konzept zur Erfassung von verdeckter Arbeitslosigkeit zur Verfügung, das es so detailliert in anderen Ländern nicht gibt. In letzter Zeit werden Forderungen nach einer „ehrlicheren“ Arbeitslosenstatistik laut, die alle Personen mit Beschäftigungsproblemen als arbeitsuchende Arbeitslose ausweist – einschließlich Ein-Euro-Jobber, Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen und unfreiwillig Teilzeitbeschäftigte. In der Statistik stehen den bisher nicht erfassten Personen jedoch erfasste Personen gegenüber, die Umfragen zufolge nicht nach einer Beschäftigung suchen und folglich kein Beschäftigungsproblem im eigentlichen Sinne haben.

Literatur

Brenke, K. (2008): Arbeitslose Hartz-IV-Empfänger: Oftmals gering qualifiziert aber nicht weniger arbeitswillig. In: Wochenbericht des DIW Berlin 43/2008, S. 678-684.

Koning P.; van Vuuren, D. (2007): Hidden Unemployment in Disability Insurance. In: Labour 21 (4/4), S. 611-636.

Konle-Seidl, R.; Lang, K. (2006): Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials. IAB-Forschungsbericht 15/2006.

Melis, A.; Lüdeke, B. (2006): Registered unemployment (RU) compared with harmonised unemployed (LFS). EUROSTAT Working Papers. Luxemburg.

Weber B.; Fuchs, J. (2007): Verdeckte Arbeitslosigkeit in Deutschland. Umfang, Struktur und Entwicklung. In: Gesundheits- und Sozialpolitik 9-10/2007, S. 43-53.

