Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Kurzbericht

8/2014

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

- Ist ein gewisses Ausmaß an verfestigter Erwerbslosigkeit in modernen Gesellschaften unvermeidlich oder gelingt es einigen Ländern besser als anderen, Langzeit-Nichterwerbstätigkeit zu vermeiden?
- Wir untersuchen langfristige Nichterwerbstätigkeit (Langzeit-Erwerbslose plus Langzeit-Inaktive) in Deutschland im Vergleich mit Dänemark, Schweden, den Niederlanden, Großbritannien und Spanien in den Jahren 2008 und 2012.
- Je nach Ausgestaltung der sozialstaatlichen Sicherungssysteme haben sich in diesen Ländern unterschiedliche Formen struktureller Nichterwerbstätigkeit herausgebildet. Vergleichbare Personen finden sich also je nach Land in einem unterschiedlichen Erwerbsstatus.
- Während Inaktivität aufgrund von Krankheit und/oder Erwerbsunfähigkeit in Deutschland eine relativ geringe Rolle spielt, hatte Langzeit-Erwerbslosigkeit eine relativ hohe Bedeutung – in den letzten Jahren allerdings mit sinkender Tendenz.
- Der Anteil der Älteren und der Geringqualifizierten unter den Langzeit-Nichterwerbstätigen ist hierzulande besonders hoch, und Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen sind besonders häufig langzeiterwerbslos.
- Bei der aktuellen Diskussion um die Schaffung eines „sozialen Arbeitsmarktes" für Langzeit-Erwerbslose können unliebsame Erfahrungen in den Nachbarländern lehrreich sein.

Arbeitsmärkte im europäischen Vergleich

Erwerbslose und Inaktive in verschiedenen Sozialsystemen

von Regina Konle-Seidl, Thomas Rhein und Parvati Trübswetter

Seit mehr als drei Jahrzehnten ist Langzeit-Erwerbslosigkeit eines der größten Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Trotz struktureller Verbesserungen ist es nicht gelungen, den harten Kern der Erwerbslosigkeit aufzubrechen. Vielmehr scheint es, dass dieser ein Kennzeichen post-industrieller Arbeitsmärkte ist. Mit einer Bestandsaufnahme von Umfang und Struktur der Langzeit-Nichterwerbstätigkeit im Ländervergleich gehen wir der Frage nach, ob es einen solchen harten Kern tatsächlich immer und überall gibt, oder ob es anderen Ländern besser gelingt, verfestigte Erwerbslosigkeit zu vermeiden.

Internationale Statistiken zur Erwerbslosigkeit weisen darauf hin, dass das Problem der Langzeit-Erwerbslosigkeit in Deutschland größer ist als in anderen Ländern. Gilt dies aber auch dann, wenn man neben den Erwerbslosen andere inaktive Personen hinzurechnet, die langfristig aus dem Erwerbsleben ausgeschlossen sind? Und: Hat die seit Mitte der letzten Dekade günstige Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland daran etwas geändert?

Erwerbslos oder nichterwerbstätig?

In Deutschland war die nach internationalen Standards gemessene Langzeit-Erwerbslosigkeit im Vergleich zu anderen europäischen Ländern wie den Niederlanden, Dänemark, Schweden oder Großbritannien lange Zeit sehr hoch. Seit ihrem historischen Höchststand im Jahr 2007 ist sie allerdings stark rückläufig. Trotzdem ist der Anteil der Langzeit-Erwerbslosen an allen Erwerbslosen in Deutschland auch am aktuellen Rand

i Definitionen in diesem Bericht

- **Erwerbstätige** arbeiten mindestens eine Stunde pro Woche.
- **Erwerbslose** haben keine Beschäftigung, sind verfügbar und suchen nach Arbeit.
- **Inaktive** haben keine Beschäftigung und suchen auch nicht nach Arbeit.
- **Erwerbspersonen** sind die Summe aus Erwerbstätigen und Erwerbslosen.
- **Nichterwerbstätige** sind Erwerbslose plus Inaktive.
- **Langzeit-...** sind Personen, die seit mehr als einem Jahr nicht erwerbstätig sind.

Genauere Definitionen zu den einzelnen Gruppen vgl. **Infokasten** auf Seite 2.

i Das Labour-Force-Konzept der ILO

Im Rahmen des Labour-Force-Konzeptes der International Labour Organization (ILO) wird bei den Erwerbspersonen (im Alter von 15 bis 64 Jahren) zwischen „Erwerbstätigen" und „Erwerbslosen" differenziert, sodass insgesamt drei Kategorien unterschieden werden können: Erwerbstätige, Erwerbslose und Inaktive.

<table>
<tr><th>Erwerbstätige
(employed)</th><th>Erwerbslose
(unemployed)</th><th>Inaktive*
(out of labour force, inactive)</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Personen
■ in einem Arbeitsverhältnis mit mindestens einer Stunde pro Woche normalerweise geleisteter Arbeitszeit oder
■ Selbstständige oder
■ Freiberufler oder
■ Soldaten/Zivildienstleistende oder
■ unbezahlt mithelfende Familienangehörige oder
■ Auszubildende.</td><td>Personen
■ ohne Beschäftigungsverhältnis bzw.
■ nicht selbstständig und
■ nicht freiberuflich tätig und
■ gegenwärtig für eine Beschäftigung verfügbar und
■ Arbeit suchend.</td><td>Personen
■ ohne Beschäftigungsverhältnis bzw.
■ nicht selbstständig,
■ nicht verfügbar und/oder
■ nicht Arbeit suchend.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Nichterwerbstätige
(non-employed)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Erwerbspersonen
(labour force, currently active population)</td><td>* weder erwerbstätig noch erwerbslos</td></tr>
</table>

Erwerbslos sind demnach Personen, die keine Erwerbstätigkeit von mindestens einer Stunde pro Woche ausüben, aber nach Arbeit suchen und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Dagegen umfasst das Konzept der Arbeitslosigkeit im deutschen Sozialgesetzbuch (§ 16 und § 119 SGB III) alle Personen, die eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen und weniger als 15 Stunden in der Woche arbeiten. Registrierte Arbeitslose sind also nicht zwingend auch erwerbslos. Langzeiterwerbslos und langzeitarbeitslos ist derjenige, der länger als ein Jahr ohne Arbeit ist. In der international harmonisierten ILO-Statistik wird die Dauer der Erwerbslosigkeit nicht durch vorübergehende Arbeitsunfähigkeit, Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder Meldeversäumnisse unterbrochen. Deshalb ist die in internationalen Statistiken ausgewiesene Langzeiterwerbslosigkeit deutlich höher als die Langzeitarbeitslosigkeit nach der amtlichen deutschen Statistik, wo der Zähler nach solchen Unterbrechungen wieder auf null gestellt wird.

Inaktive sind diejenigen Personen im Erwerbsalter, die aufgrund einer Schulpflicht, der Wahrnehmung von Haushaltstätigkeiten, von (Vor)-Ruhestand oder aus anderen Gründen, wie zum Beispiel Erwerbsunfähigkeit, ökonomisch nicht aktiv sind.

Zur Gruppe der **Langzeit-Nichterwerbstätigen** zählen wir Erwerbslose und Inaktive im Alter von 25 bis 64 Jahren, die zum Befragungszeitpunkt seit mehr als einem Jahr aus folgenden Gründen nicht erwerbstätig waren: Erwerbslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit oder längerfristige Krankheit und Ruhestand vor Beginn des 65. Lebensjahrs, entweder über reguläre Verrentung (möglicherweise mit Abschlägen bei der Rente) oder über spezielle Vorruhestandsprogramme. Zusätzlich unterscheidet die Europäische Arbeitskräfteerhebung (European Labour Force Survey, EU-LFS), die auf der Selbstauskunft der Befragten beruht, weitere Gründe für Inaktivität wie Aus- oder Weiterbildung, vorübergehende Erwerbspausen („Sabbatjahr"), familiäre Verpflichtungen wie Haushaltsführung, Betreuung von Kindern oder Pflege älterer Angehöriger sowie den vorübergehenden Rückzug aus dem Arbeitsmarkt. Da dies Gründe sind, die weniger auf eine sozial- und beschäftigungspolitisch bedenkliche Verfestigung der Erwerbslosigkeit hindeuten, werden sie im Folgenden nicht gesondert betrachtet, sondern zu einer Kategorie „Sonstige" zusammengefasst. Diese Kategorie enthält zudem auch die Personen, die im EU-LFS nicht näher spezifiziert werden.

immer noch höher als in den genannten Ländern. So waren im dritten Quartal 2013 in Deutschland fast 45 Prozent aller Erwerbslosen ein Jahr oder länger erwerbslos. In Schweden und Dänemark waren es gut 18 bzw. 24 Prozent, in Großbritannien und den Niederlanden jeweils ein gutes Drittel (Quelle: Eurostat).

Eine zunehmende Marginalisierung unter Erwerbslosen zeigt sich jedoch nicht nur in Form von Langzeit-Erwerbslosigkeit, sondern auch durch einen langfristigen Rückzug vom Arbeitsmarkt. Das gilt vor allem für zwei Gruppen von Nichterwerbstätigen: Zum einen sind es Personen, die vorzeitig verrentet wurden und im Ruhestand sind, zum anderen sind es Langzeit-Kranke und eingeschränkt Erwerbsfähige, die nach dem Labour-Force-Konzept der International Labour Organization (ILO) nicht als erwerbslos, sondern als inaktiv kategorisiert werden (vgl. **Infokasten** links).

Eine Reihe von Studien zeigt, dass Handlungsalternativen jenseits von Erwerbslosigkeit stark durch landesspezifische sozialrechtliche Regelungen determiniert werden. So haben Länder wie Großbritannien, Dänemark, Niederlande oder Schweden in Rezessionsphasen und Zeiten des Strukturwandels den Begriff der Erwerbsunfähigkeit breiter definiert. Das erleichterte den Zugang zu Sozialleistungen bei Krankheit und Erwerbsminderung, zudem wurde die Leistungshöhe relativ großzügig bemessen. Damit erweiterten sich die Möglichkeiten des Ausstiegs aus dem Erwerbsleben (Börsch-Supan et al. 2009, Erlinghagen/Zink 2008). Letztlich führte dies seit den 1980er Jahren zu einer sozialstaatlich subventionierten Verknappung des Arbeitsangebotes in diesen Ländern (Konle-Seidl/Lang 2006). Dies betrifft insbesondere Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen, Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer, die hierzulande das Gros der Langzeit-Erwerbslosen bilden. Allerdings ist es schwierig, das tatsächliche Ausmaß der Substitutionsbeziehungen zwischen Langzeit-Erwerbslosigkeit und Langzeit-Erwerbsunfähigkeit („verdeckte Langzeit-Erwerbslosigkeit") zu quantifizieren. Eine ältere Studie aus den Niederlanden schätzt den Anteil verdeckter Erwerbsloser an den Neuzugängen in Erwerbsunfähigkeit zwischen 1998 und 2003 auf 11 Prozent (Koning/van Vuuren 2007).

Im letzten Jahrzehnt haben diese Länder zwar ihre Sozialleistungssysteme reformiert und wieder Anstrengungen in Richtung einer „Aktivierung der Inaktiven" unternommen. Dennoch spiegeln sich die

Länderunterschiede nach wie vor in der EU-Arbeitskräfteerhebung wider.

Ausmaß der verfestigten Nichterwerbstätigkeit im Ländervergleich

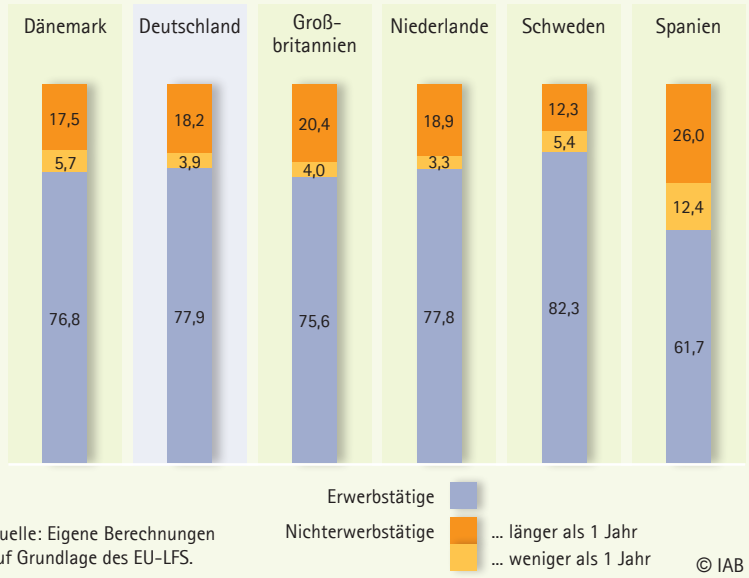
Vor diesem Hintergrund bewerten wir das Ausmaß der Verfestigung von Nichterwerbstätigkeit im Ländervergleich neu. Unsere Referenzländer sind Dänemark, Schweden, die Niederlande und Großbritannien sowie Spanien. Die vier erstgenannten Länder wurden gewählt, weil sie bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 als arbeitsmarktpolitisch besonders erfolgreich galten. Auch am aktuellen Rand zeichnen sich diese Länder durch einen hohen Beschäftigungsstand, aber auch durch hohe gesundheitsbedingte Inaktivitätsraten aus. Spanien stellt dagegen ein von der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders stark betroffenes Land dar, das einen dramatischen Beschäftigungsrückgang und einen starken Anstieg der Langzeit-Erwerbslosigkeit zu verzeichnen hat. Unsere Auswertungen basieren auf der europäischen Arbeitskräfteerhebung (EU-LFS, vgl. **Infokasten** auf Seite 2) und beziehen sich auf die Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren. Als langzeit-nichterwerbstätig gelten Personen, deren letzte Erwerbstätigkeit zum Befragungszeitpunkt bereits mehr als ein Jahr zurücklag oder die noch nie erwerbstätig waren. Die aktuellsten Daten liegen für das Jahr 2012 vor. Die Untergrenze von 25 Jahren wurde gewählt, weil Jüngere häufig ihre Ausbildung noch nicht abgeschlossen haben und deshalb noch nicht erwerbstätig sind – was im Kontext dieses Berichts nicht von Interesse ist.

Einen ersten Überblick über das Ausmaß und die Verfestigung der Nichterwerbstätigkeit in den untersuchten Ländern vermittelt **Abbildung 1**. Die Nichterwerbstätigen (Erwerbslose plus Inaktive) sind unterteilt nach der Dauer der Nichterwerbstätigkeit. Die Bedeutung der jeweiligen Gruppe wird durch ihren Anteil an der Gesamtbevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren wiedergegeben. Der Anteil der Erwerbstätigen macht in allen Ländern – mit Ausnahme Spaniens – über 75 Prozent aus, in Schweden sogar deutlich über 80 Prozent. Der Anteil der Langzeit-Nichterwerbstätigen ist in den beiden skandinavischen Ländern am niedrigsten, liegt aber auch dort, wie in den anderen Ländern, klar über dem Anteil der Kurzzeit-Nichterwerbstätigen. Allein Spanien weist nicht nur hohe Anteile an längerfristig Nichterwerbstätigen aus, sondern krisenbedingt

Abbildung 1

Erwerbstätige und Nichterwerbstätige in ausgewählten Ländern 2012

Anteil an der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren, in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des EU-LFS.

© IAB

auch einen vergleichsweise hohen Anteil an Kurzzeit-Nichterwerbstätigen. Das ist unter anderem auf die starke Verbreitung von befristeten Arbeitsverhältnissen und entsprechend häufigen Wechseln zwischen Beschäftigung und (Kurzzeit-)Erwerbslosigkeit zurückzuführen.

In **Abbildung 1** sind alle Nichterwerbstätigen enthalten, also auch solche, die z. B. familiäre Verpflichtungen wahrnehmen oder noch bzw. wieder in Ausbildung sind. Wie schon dargelegt (vgl. **Infokasten**), interessiert im Kontext dieses Berichts aber vor allem die Verteilung der (Langzeit-)Nichterwerbstätigen auf die drei sozial- und beschäftigungspolitisch besonders relevanten Kategorien Erwerbslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit/Langzeiterkrankung und (Vor-) Ruhestand. Über diese drei Formen der Nichterwerbstätigkeit informiert **Abbildung 2** (Seite 4). Darin sind die Anteile der jeweiligen Gruppen wiederum an der Gesamtbevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren wiedergegeben. Das weicht insbesondere bei den Erwerbslosen von der gewohnten Darstellungsform als „Erwerbslosenquote" ab: Dort wird die Zahl der Erwerbslosen in Bezug zu den Erwerbspersonen gesetzt (also den Erwerbstätigen zuzüglich den Erwerbslosen). Hier aber interessiert vorrangig die gesellschaftliche Bedeutung der einzelnen Teilgruppen, weshalb als Bezugsgröße die Gesamtbevölkerung im Erwerbsalter herangezogen wird. Vorab sei noch auf eine weitere Besonderheit in **Abbildung 2** hingewiesen: „Langzeit-" bedeutet nicht zwingend, dass die

betreffende Person durchgängig seit mehr als einem Jahr den jeweiligen Status, z. B. (Vor-)Ruhestand, hatte. Denkbar ist beispielsweise auch, dass jemand ursprünglich wegen eines Arbeitsplatzverlustes erwerbslos war und erst später verrentet wurde.

Die Ergebnisse in **Abbildung 2** zeigen, dass sowohl Umfang als auch Struktur der Langzeit-Nichterwerbstätigen zwischen den Ländern erheblich variieren. Es lassen sich drei Ländertypen unterscheiden:

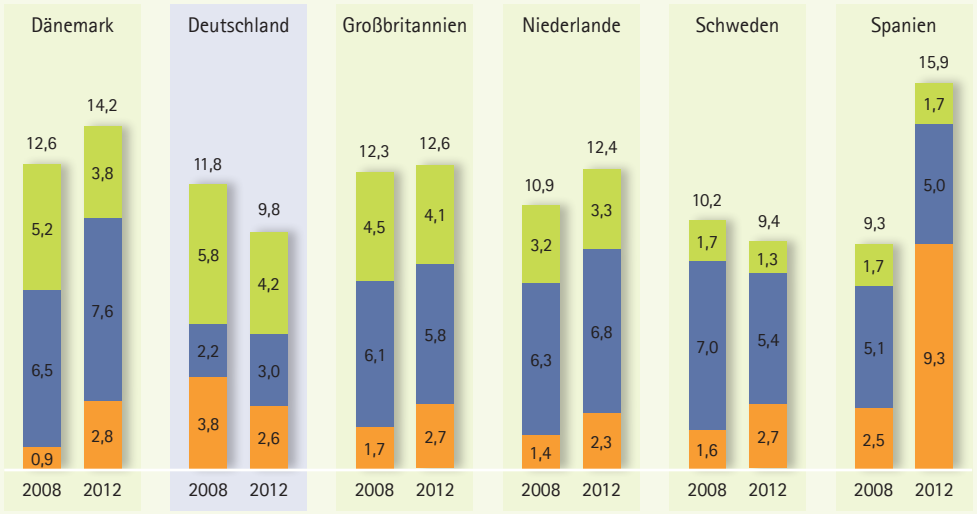
- Im Krisenland Spanien dominiert der Anteil der Langzeit-Erwerbslosen, der seit 2008 dramatisch gestiegen ist. Zusammen mit den beiden anderen Personengruppen ergibt sich ein Anteil an Langzeit-Nichterwerbstätigen von 15,9 Prozent, der höchste Wert unter den Vergleichsländern. Dabei gibt diese Zahl das Ausmaß der Krise noch unvollkommen wieder. Denn Personen unter 25 Jahren sind nicht berücksichtigt, und gerade sie sind vom Beschäftigungseinbruch in Spanien besonders betroffen.
- Dänemark, die Niederlande, Großbritannien und Schweden sind die Länder mit den höchsten Anteilen an Langzeit-Erwerbsunfähigen (bzw. -kranken) – in den beiden erstgenannten Ländern noch mit steigender Tendenz, in Schweden dagegen seit 2008 mit einem deutlichen Rückgang. Die hohen Anteile in dieser Kategorie spiegeln die schon erwähnte großzügige Ausgestaltung und einen einfacheren Zugang zu Leistungen bei Erwerbsminderung wider. Zwar zeigen die seit Anfang der 2000er Jahre erfolgten Reformbemühungen in den Niederlanden, Großbritannien und Schweden durchaus Erfolge im Hinblick auf weniger Neuzugänge in Langzeit-Erwerbsunfähigkeit. Dennoch bleiben ihre Anteile relativ hoch. Neben den hohen strukturellen Anteilen an Erwerbsunfähigen sind krisenbedingt auch die Anteile der Langzeit-Erwerbslosen in allen vier Ländern seit 2008 gestiegen, besonders deutlich in Dänemark. Der Anteil der Vorruheständler liegt in allen vier Ländern dagegen auf einem mittleren Niveau, wobei der Anteil in Schweden am geringsten ist. Dies liegt daran, dass das schwedische Pensionssystem auch in der Vergangenheit weniger Anreize für einen vorzeitigen Rückzug aus dem Erwerbsleben gesetzt hat, jedoch der Zugang zu Sozialleistungen im Krankheitsfall (nicht nur) für Ältere wenig restriktiv und zudem großzügig ausgestaltet ist.[1] Zusammengenommen lagen die Anteilswerte aller drei Formen von Langzeit-Nichterwerbstätigen in Dänemark 2012 bei 14,2 und in den Niederlanden bei 12,4 Prozent. An niedrigsten war der Wert in Schweden mit einem Anteil von 9,4 Prozent.
- Deutschland schließlich hatte noch 2008 mit 3,8 Prozent den höchsten Anteil an Langzeit-Erwerbslosen. Bis 2012 ging er aber auf 2,6 Prozent

[1] Um Erwerbsunfähigkeitsleistungen in Schweden zu erhalten, muss ein Antragsteller zuvor mindestens ein Jahr lang Krankengeld bezogen haben und eine um 25 Prozent verminderte Erwerbsfähigkeit aufweisen. Die Ablehnungsrate bei Krankengeld ist mit 1,5 Prozent extrem gering. Dagegen wird in Deutschland nach Angaben der Statistik der Rentenversicherung etwa die Hälfte der Anträge auf Erwerbsminderungsrenten abgelehnt.

Abbildung 2

Einzelne Gruppen von Langzeit-Nichterwerbstätigen* in ausgewählten Ländern, 2008 und 2012

Anteile an der Gesamtbevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren, in Prozent



* seit mehr als einem Jahr nicht erwerbstätig; Inaktivität aus andern Gründen (z. B. familiäre Verpflichtungen) ist hier nicht berücksichtigt.

Quelle: EU-LFS, eigene Berechnungen.

(Vor-)Ruhestand
Erwerbsunfähigkeit/Krankheit
Erwerbslosigkeit

© IAB

zurück und liegt damit auf einem ähnlichen Niveau wie in Dänemark, den Niederlanden, Schweden und Großbritannien. Längerfristige Erwerbsunfähigkeit spielt in Deutschland dagegen eine geringere Rolle, wenngleich deren Anteil seit 2008 gestiegen ist. Die dominierende Form der Langzeit-Nichterwerbstätigkeit stellt hierzulande nach wie vor der Vorruhestand dar. Trotz eines deutlichen Rückgangs um 1,6 Prozentpunkte lag der Anteil mit 4,2 Prozent im Jahr 2012 noch höher als in den Vergleichsländern.[2] Insgesamt ist der Anteil der drei Kategorien in Deutschland um zwei Prozentpunkte auf 9,8 Prozent zurückgegangen. Im Ländervergleich ist damit das Ausmaß der verfestigten Nichterwerbstätigkeit nur in Schweden niedriger als in Deutschland.

Tabelle 1

Langzeit-Leistungsbezieher* in ausgewählten Ländern, 2011

Anteil an der nichterwerbstätigen Bevölkerung im Alter 25 bis 64 Jahren, in Prozent

	Arbeitslosen-unterstützung	Invaliden-rente/ Krankengeld	(Früh-) Rente	Hilfeleistung einschl. Wohngeld	Keine Leistungen
Dänemark	45,4	57,8**	-	30,5	4,7
Deutschland	27,1	16,1	19,3	30,3	16,8
Großbritannien	6,6	27,2	26,6	44,0	13,1
Niederlande	5,8	25,7	34,2	34,4	17,5
Schweden	17,9	47,1	34,1	30,6	7,7
Spanien	20,8	10,4	11,1	7,7	48,2

* länger als ein Jahr im Leistungsbezug

**einschließlich Frühverrentung bei eingeschränkter Erwerbsfähigkeit

Quelle: EU-SILC. © IAB

Einfluss sozialstaatlicher Sicherungssysteme

Soziale Sicherungssysteme erzeugen je nach ihrer konkreten Ausgestaltung spezifische Anreizwirkungen. Sie definieren Entscheidungs- und Handlungsspielräume von Individuen und haben somit einen direkten Einfluss auf deren Erwerbsstatus. Im Hinblick auf das soziale Sicherungssystem im Fall von Krankheit und Erwerbsunfähigkeit sind – wie bereits erwähnt – die Definition von Erwerbsfähigkeit, die Zugangsvoraussetzungen sowie Höhe und Bezugsdauern von Leistungen maßgeblich für das Ausmaß von Invalidität.

In Ländern wie den Niederlanden, Dänemark oder Großbritannien waren und sind Leistungen wegen Erwerbsminderung gerade bei Älteren auch ein arbeitsmarktpolitisches Ventil. Im internationalen Vergleich gilt Deutschland dagegen als ein Land, in dem Erwerbsminderungsrenten relativ selten bewilligt werden, weil medizinische Kriterien einen hohen Stellenwert haben und Erwerbsminderungsleistungen im Vergleich zu den skandinavischen Staaten weniger großzügig ausgestaltet sind.

Zwar liefert der Labour-Force-Survey keine Informationen über die Parallelität von Langzeit-Nichterwerbstätigkeit und Langzeit-Leistungsbezug, aber Auswertungen aus der europäischen Erhebung „Einkommen und Lebensbedingungen" (EU-SILC) zeigen, dass die Gewährung finanzieller Einkommens-Ersatzleistungen bei (Langzeit-)Nichterwerbstätigkeit die beschriebenen Ländermuster widerspiegeln.

Zum einen beziehen Nichterwerbstätige in Dänemark, den Niederlanden, Schweden und Großbritannien überwiegend Erwerbsunfähigkeitsrenten. Zum anderen ist die Absicherung bei Nichterwerbstätigkeit in den Wohlfahrtsstaaten Dänemark und Schweden umfassend. In Schweden bezogen lediglich 7,7 Prozent der nichterwerbstätigen Bevölkerung keinerlei Sozialleistungen und in Dänemark nur rund 5 Prozent der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren. In Spanien waren es dagegen 48 Prozent, was vor allem an einem wenig ausgebauten Grundsicherungssystem liegt. In Dänemark bezogen zum Befragungszeitpunkt fast 58 Prozent der Nichterwerbstätigen seit mehr als einem Jahr eine Invalidenrente (einschließlich Frührentner), in Schweden 47 Prozent, in Großbritannien und den Niederlanden jeweils mehr als 25 Prozent. In Deutschland erhielten dagegen lediglich 16 Prozent Leistungen wegen Erwerbsminderung (vgl. **Tabelle 1**).

Einfluss individueller Determinanten

Unterschiede in der Aufteilung der Nicht-Erwerbstätigkeit zwischen Erwerbslosigkeit und anderen Formen von Inaktivität können – neben den Anreizstrukturen nationaler Sozialsysteme – auch soziodemographischen Merkmalen der Bevölkerung im Erwerbsalter geschuldet sein.

Auf der individuellen Ebene ist Langzeit-Nichterwerbstätigkeit oft Ausdruck von Problemen wie fehlende Bildungs- bzw. Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, ein höheres Alter, Zuwanderung sowie die mangelnde Beherrschung der einheimischen Sprache. Mit der Kumulation dieser „Risikomerkmale" reduzieren sich die Arbeits-

[2] In Großbritannien ist der relativ hohe Anteilswert der (Vor-) Ruheständler von 4,1 Prozent (2012) darauf zurückzuführen, dass dort die reguläre Altersgrenze für Frauen und für Teile des öffentlichen Dienstes bei 60 Jahren liegt.

marktchancen erheblich. So tendiert etwa die Übergangswahrscheinlichkeit von ALG-II-Empfängern mit mehr als drei gleichzeitig vorliegenden Merkmalen im Vergleich zu Leistungsberechtigten ohne derartige Risikofaktoren gegen null. Dies betrifft immerhin jeden fünften Leistungsberechtigten in der deutschen Grundsicherung (Achatz/Trappmann 2011).

Im Kontext unserer Analyse stellt sich die Frage, ob Langzeit-Nichterwerbstätige in allen Ländern ähnliche Risikomerkmale aufweisen oder ob es systematische Unterschiede gibt. Zu diesem Zweck führen wir auf Basis eines Probit-Modells eine Regressionsanalyse durch, mit der wir die Bedeutung bestimmter individueller Merkmale schätzen. Dabei geht es um die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person zu den Langzeit-Nichterwerbstätigen gehört – genauer: zu einer der drei Gruppen „Erwerbslose", „Erwerbsunfähige" und „(Vor-)Ruheständler". Wir untersuchen den Einfluss folgender Merkmale: Geschlecht, Nationalität (Inländer/Ausländer), Qualifikationsniveau (niedrig, mittel und hoch) und Alter (Altersgruppen 25-34, 35-49 und 50-64 Jahre). Die Ergebnisse sind nicht in einem kausalen Sinn zu verstehen, sondern vielmehr als Korrelationen der beobachteten Merkmale mit der zu erklärenden Variable, zumal in dem Modell nicht alle relevanten Merkmale berücksichtigt werden können (z. B. gesundheitliche Einschränkungen).

In **Tabelle 2** sind die Befunde aus der Regressionsanalyse zusammenfassend dargestellt. Mit steigendem Qualifikationsniveau sinkt, wie zu erwarten, in allen Ländern die Wahrscheinlichkeit, zu den Langzeit-Nichterwerbstätigen zu gehören. In Deutschland sind Geringqualifizierte jedoch besonders stark betroffen: Ihre Wahrscheinlichkeit, zu den Nichterwerbstätigen zu zählen, ist um 108 Prozent höher als die der Gesamtbevölkerung (Alter 25 bis 65 Jahre), beträgt also mehr als das Doppelte. Das ist auch mehr als in allen anderen Ländern mit Ausnahme Schwedens (vgl. **Abbildung 3**). Ebenso sind Ältere in Deutschland mit einer um 79 Prozent erhöhten Wahrscheinlichkeit relativ stärker betroffen als in den Vergleichsländern. Das stimmt mit dem Befund von **Tabelle 1** (hoher Anteil an Vorruheständlern) überein und zeigt, dass bei der Arbeitsmarktintegration Älterer und Geringqualifizierter in Deutschland ein besonders hoher Handlungsbedarf besteht. Dagegen sind Ausländer in Deutschland – im Gegensatz zu Dänemark und Schweden – kaum häufiger von Langzeit-Nichterwerbstätigkeit betroffen als Inländer.

Oft sind Erkrankungen der Grund dafür, dass Menschen die Erwerbstätigkeit für längere Zeit oder ganz aufgeben. Nichterwerbstätigkeit aufgrund von lang andauernder Krankheit konnte in **Tabelle 2** nicht berücksichtigt werden, da der Labour-Force-Survey üblicherweise hierzu keine Informationen enthält. Eine im Jahr 2011 durchgeführte Zusatzbefragung des EU-LFS zum Gesundheitszustand von Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen liefert aber hierfür wichtige Daten. Unter dem Vorbehalt, dass die Antworten von der subjektiven Wahrnehmung der Befragten beeinflusst sein könnten, erlauben sie doch einige Rückschlüsse zum Zusammenhang von gesundheitlichen Einschränkungen und verfestigter Nichterwerbstätigkeit im Ländervergleich.

Im Fall der Erwerbsunfähigkeit sind diese Zusammenhänge evident. Aber auch Erwerbslose und (Vor-)Ruheständler sind im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überdurchschnittlich oft von chronischen Erkrankungen betroffen. Aus deutscher Sicht besonders interessant ist die Gruppe der Langzeit-

Tabelle 2

Langzeit-Nichterwerbstätigkeit* bei 25- bis 64-jährigen Personen, 2012

Abweichung von der durchschnittlichen Wahrscheinlichkeit, langzeit-nichterwerbstätig zu sein, in Prozent (Simulationen basierend auf Probit-Schätzungen)

	Geschlecht		Nationalität		Qualifikation			Altersgruppen in Jahren		
	Mann	Frau	Ausländer	Inländer	niedrig	mittel	hoch	25 bis 34	35 bis 49	50 bis 64
Dänemark	-17	+16	+91	-3	+96	-4	-41	-35	-45	+58
Deutschland	-7	+8	+9	-1	+108	+3	-50	-59	-49	+79
Großbritannien	-12	+12	-1	0	+90	-16	-40	-43	-41	+66
Niederlande	-24	+25	+61	-2	+74	-8	-44	-51	-41	+64
Schweden	-15	+16	+108	-5	+109	-1	-51	-31	-29	+48
Spanien	-11	+13	+26	-2	+41	-19	-49	-18	-25	+37

* Erwerbslose, Erwerbsunfähige und (Vor-)Ruheständler.

Lesehilfe: Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Mann in Deutschland zu den Langzeit-Nichterwerbstätigen gehört, ist im Vergleich zur Gesamtbevölkerung um 7 % geringer.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des EU-LFS.

© IAB

Erwerbslosen, die häufig gerade (auch) wegen gesundheitlichen Einschränkungen schwer in Arbeit zu vermitteln ist. Hierzulande ist die Wahrscheinlichkeit, an einem lang andauernden gesundheitlichen Problem zu leiden, für Langzeit-Erwerbslose (im Vergleich zur 25- bis 64-jährigen Bevölkerung) um 60 Prozent erhöht. Dieser Wert ist weitaus höher als in jedem der anderen Länder (vgl. **Tabelle 3**).

Fazit

Seit mehr als drei Jahrzehnten gilt Langzeit-Erwerbslosigkeit als eines der größten Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Die in internationalen Vergleichen üblicherweise verwendete Langzeit-Erwerbslosenquote – gemessen als Anteil an allen Erwerbslosen – war in Deutschland lange Zeit sehr hoch und nähert sich erst allmählich dem Niveau von Nachbarländern wie den Niederlanden oder Dänemark an.

Dieser Befund relativiert sich jedoch, wenn Verfestigungstendenzen nicht nur auf der Basis von Langzeit-Erwerbslosigkeit gemessen werden, sondern wenn auch andere, finanziell unterstützte Formen des Rückzugs vom Arbeitsmarkt in die Betrachtung einbezogen werden. Sowohl die deskriptiven Ergebnisse als auch die Regressionsanalyse individueller Determinanten von Langzeit-Nichterwerbstätigkeit zeigen, dass sich vergleichbare Personen je nach Land in einem unterschiedlichen Erwerbsstatus finden. Je nach Ausgestaltung des nationalen Sicherungssystems haben sich unterschiedliche Formen struktureller Nichterwerbstätigkeit herausgebildet.

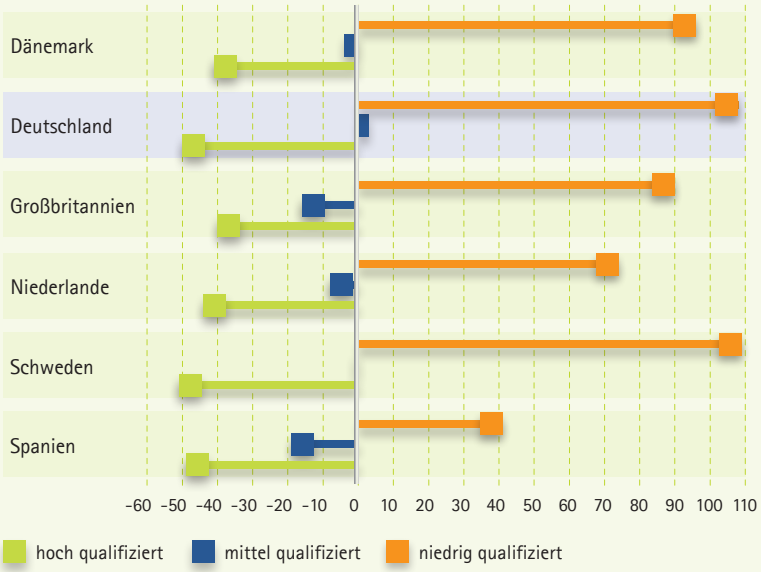
Für Deutschland zeigt die Analyse, dass der Langzeit-Erwerbslosigkeit eine im Ländervergleich nicht mehr so hohe Bedeutung zukommt wie vor einigen Jahren. Inaktivität aufgrund von Krankheit/Erwerbsunfähigkeit spielt weiterhin eine eher geringe Rolle. Die institutionellen Rahmenbedingungen, insbesondere die medizinisch angelegten Kriterien bei eingeschränkter Erwerbsfähigkeit sind hierzulande so ausgestaltet, dass ein Ausweichen in die Erwerbsminderungsrente keine Ausstiegsoption darstellt. Demgegenüber haben die Nachbarländer vielfältige Probleme damit, den vorzeitigen Erwerbsausstieg über Erwerbsunfähigkeit zu reduzieren und dieses Erwerbspotenzial stärker zu aktivieren.

Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit, aufgrund von Vorruhestand inaktiv zu sein, hierzulande immer noch relativ hoch, obwohl die vorzeitigen Verrentungsmöglichkeiten sukzessive abgebaut wurden. Letzteres und die steigende Erwerbsbeteiligung älterer Frauen haben aber zu einer beachtlichen Zunahme der Erwerbstätigkeit Älterer beigetragen. Der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung im Alter von 55 bis 64 Jahren stieg von 37,6 Prozent im Jahr 2000 auf 61,5 Prozent im Jahr 2012. Zudem ist die Erwerbslosigkeit der Älteren, anders als ihre national gemessene Arbeitslosenquote, seit 2008 rückläufig. Der Unterschied zwischen beiden Messkonzepten deutet darauf hin, dass gesetzliche Umgestaltungen – wie z. B. die Abschaffung des erleichterten Leistungsbe-

Abbildung 3

Einfluss der Qualifikation auf die Wahrscheinlichkeit, dass eine 25- bis 64-jährige Person zu den Langzeit-Nichterwerbstätigen* gehört, 2012

Simulationen basierend auf Probit-Schätzungen, Angaben in Prozent



* Erwerbslose, Erwerbsunfähige und (Vor-)Ruheständler.

Lesehilfe: Die Wahrscheinlichkeit, dass eine gering qualifizierte Person in Deutschland zu den Langzeit-Nichterwerbstätigen gehört, ist im Vergleich zur Gesamtbevölkerung um 108 % höher.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des EU-LFS. © IAB

Tabelle 3

Zusammenhang zwischen dem Erwerbsstatus und der Wahrscheinlichkeit, an einer langdauernden Krankheit zu leiden, 2011

	Erwerbstätige	Langzeit-Erwerbslose	Andere Langzeit-Nichterwerbstätige*
Dänemark	-33	+19	+170
Deutschland	-25	+60	+140
Großbritannien	-21	+20	+115
Niederlande	-38	+42	+242
Spanien	-19	-7	+81

* Erwerbsunfähige und (Vor-)Ruheständler.

Lesehilfe: Ein Erwerbstätiger in Deutschland hat gegenüber der Gesamtbevölkerung eine um 25 % verminderte Wahrscheinlichkeit, eine lang andauernde gesundheitliche Beeinträchtigung zu haben. Anders als in Tabelle 2 ist hier nicht für den Einfluss anderer Faktoren kontrolliert.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Zusatz-Erhebung zum EU-LFS 2011; die Daten für Schweden wurden wegen zu starker Stichprobenverzerrung nicht berücksichtigt. © IAB

Regina Konle-Seidl
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration" im IAB.
regina.konle-seidl@iab.de

Thomas Rhein
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration" im IAB.
thomas.rhein@iab.de

Dr. Parvati Trübswetter
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration" im IAB.
parvati.truebswetter@iab.de

zugs (sogenannte „58er Regelung" im SGB III) – den Umfang der „stillen Reserve" beziehungsweise der „verdeckten Arbeitslosigkeit" reduziert, jedoch das gesamte Ausmaß der Unterbeschäftigung nicht beeinflusst haben.[3] Ältere Beschäftigungslose müssen nun dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Die Vermittlung zunehmend älterer (Langzeit-)Arbeitsuchender stellt die Arbeitsmarktpolitik jedoch vor neue Herausforderungen.

Individuelle Risikomerkmale wie fehlende Schul- und Berufsausbildung, psychische Probleme und andere gesundheitliche Einschränkungen als Determinanten für Langzeit-Nichterwerbstätigkeit zeigen im Ländervergleich ein ähnliches Bild. Allerdings sind hierzulande Geringqualifizierte überdurchschnittlich stark von verfestigter Nichterwerbstätigkeit betroffen. Im internationalen Vergleich ist der Anteil der Geringqualifizierten an der Gesamtbevölkerung in Deutschland zwar niedrig, aber ihre Arbeitsmarktintegration besonders schlecht. Im Hinblick auf eine Reintegration von Nichterwerbspersonen in den Arbeitsmarkt verweist dieser Befund auf die Notwendigkeit von Nachqualifizierungen. Ebenso müsste der Anteil von Schul- und Ausbildungsabbrechern weiter reduziert werden. Dies wäre eine Möglichkeit, den harten Kern der Arbeitslosigkeit zu verkleinern.

Außerdem sind gesundheitliche Einschränkungen eine wichtige Determinante für Langzeit-Nichterwerbstätigkeit. Im Ländervergleich sind Langzeit-Erwerbslose in Deutschland besonders häufig chronisch krank. Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, dass eine relevante Zahl von Langzeit-Erwerbslosen, die als erwerbsfähig gelten, aber nur eingeschränkt beschäftigungsfähig sind, im ALG-II-System (Hartz IV) zu finden ist. Diese „verdeckt Erwerbsunfähigen" werden selbst bei lebhafter Arbeitskräftenachfrage vom Arbeitsmarkt kaum aufgenommen und ihre Beschäftigungsfähigkeit kann mit bisher bekannten Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung auch nicht so weit verbessert werden, dass sie am Arbeitsmarkt eine Chance bekommen.

Bei der aktuellen Diskussion um die Schaffung eines „sozialen Arbeitsmarktes" für diese Problemgruppe können unliebsame Erfahrungen in anderen Ländern mit Instrumenten wie „geschützter Beschäftigung" (Niederlande) oder sogenannte Flex-Jobs (Dänemark) durchaus lehrreich sein. Das Beispiel der Nachbarländer zeigt, dass ein großzügig ausgestalteter „sozialer Arbeitsmarkt" starke Expansionstendenzen aufzeigt, die mit hohen Kosten und geringen Übergangsraten in reguläre Beschäftigung verbunden sind. So sind in den Niederlanden rund 1 Prozent aller Erwerbspersonen und in Dänemark sogar mehr als 2 Prozent in „geschützter Beschäftigung". Übertragen auf Deutschland würde dies die Schaffung von 440.000 bis 900.000 geschützter Arbeitsplätze bedeuten. Deshalb ist eine enge Abgrenzung der Personengruppe besonders wichtig, wenn auf politischer Ebene die Kriterien für die Schaffung eines „sozialen Arbeitsmarktes" festgelegt werden.

[3] Gerade für ältere Langzeit-Beschäftigungslose ist die Schließung eines vorzeitigen Rentenzugangs sozialpolitisch insofern problematisch, als die durchschnittlichen Renten dieser Gruppe deutlich sinken. Nach Einschätzung von Mümken/Brussig (2013) sind Sicherungslücken bei solchen Personen zu erwarten, deren gesundheitliche Beeinträchtigungen für eine Erwerbsminderungsrente nicht ausreichen, für eine Erwerbsintegration aber zu schwerwiegend sind.

Literatur

Achatz, J.; Trappmann, M. (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung – Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren. IAB-Discussion Paper Nr. 2, Nürnberg.

Börsch-Supan, A.; Brugiavini, A.; Croda, A. (2009): The Role of Institutions and Health in European Patterns of Work and Retirement, in: Journal of European Social Policy 19(4), S. 341-358.

Erlinghagen, M.; Zink, L. (2008): Arbeitslos oder erwerbsunfähig? Unterschiedliche Formen der Nicht-Erwerbstätigkeit in Europa und den USA, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 60(3), S. 579-608.

Konle-Seidl, R.; Lang, K. (2006): Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials. Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht Nr. 15, Nürnberg.

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

Mümken, S.; Brussig M. (2013): Altersübergangs-Report 2013-01: Sichtbare Arbeitslosigkeit: Unter den 60- bis 64-Jährigen deutlich gestiegen. http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2013/2013-01/auem2013-01.pdf.

Impressum ■ IAB-Kurzbericht Nr. 8, April 2014 ■ Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg ■ Redaktion: Elfriede Sonntag, Martina Dorsch ■ Graphik & Gestaltung: Monika Pickel ■ Fotos: Jutta Palm-Nowak ■ Druck: Vormals Manzsche Buchdruckerei und Verlag, Regensburg ■ Rechte: Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB ■ Bezug: IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0911-179-9229 (es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen); Fax: 0911-179-9227; E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de ■ IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie u. a. diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download ■ Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911-179-5942 ■ ISSN 0942-167X