

Konle-Seidl, Regina

Research Report

Erfassung von Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich: Notwendige Anpassung oder unzulässige Tricks?

IAB-Kurzbericht, No. 4/2009

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Konle-Seidl, Regina (2009) : Erfassung von Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich: Notwendige Anpassung oder unzulässige Tricks?, IAB-Kurzbericht, No. 4/2009, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158291>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IAB-Kurzbericht

4/2009

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Die Arbeitslosenstatistik sollte offenlegen, wie viele Menschen tatsächlich ein Beschäftigungsproblem haben. Das erweist sich in der Praxis allerdings als schwierig.

■ Im nationalen Kontext wird die Erfassung von Arbeitslosigkeit weitgehend von sozialrechtlichen Definitionen bestimmt. Internationale Vergleiche der Arbeitslosigkeit bedienen sich dagegen einer einheitlichen Erfassung von Erwerbstätigen und Erwerbslosen.

■ Die stärker sozialpolitisch orientierte deutsche Arbeitslosenstatistik hat sich in der Praxis durch eine striktere Überprüfung der „aktiven Suche“ und „Verfügbarkeit“ im Rahmen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik den Kriterien der internationalen Erwerbslosenstatistik angenähert.

■ Im internationalen Vergleich zeigt sich aber auch, dass die Einstufung als „erwerbslos“ in der nach einheitlichen Kriterien erstellten Erwerbslosenstatistik nicht unabhängig von nationalen sozialrechtlichen Regelungen und der Definition von Erwerbsfähigkeit erfolgt.

■ Durch eine weitgehende Definition von Erwerbsfähigkeit ist die deutsche Arbeitslosenstatistik seit Hartz IV transparenter als in den meisten anderen Ländern.

Erfassung von Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

Notwendige Anpassung oder unzulässige Tricks?

von Regina Konle-Seidl

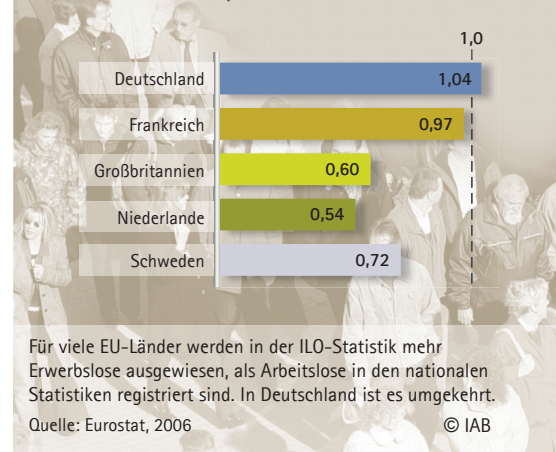
Nicht nur in Deutschland steht die Zahl der Arbeitslosen als „magischer Performanzindikator“ der Beschäftigungspolitik im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Die Erwartungen von Fachleuten und Öffentlichkeit sind groß, wenn die monatlichen Zahlen und Quoten verkündet werden. Und Änderungen in der Erfassung von Arbeitslosigkeit finden immer Beachtung in den Medien – besonders wenn man dahinter „Statistiktricks“ vermutet. Ziel dieses Kurzberichtes ist, die aktuellen Entwicklungen bei der Erfassung von Arbeitslosigkeit in Deutschland zu beschreiben und sie vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen einzuordnen.

Die Arbeitslosenstatistik sollte offenlegen, wie viele Menschen tatsächlich ein Beschäftigungsproblem haben. Die Messung dieser Zahl gestaltet sich in der Praxis jedoch schwierig. Nationalen Konzepten von Arbeitslosigkeit und dem international verwendeten Konzept der Erwerbslosigkeit ist gemein, dass sie das gesamte Ausmaß der tatsächlich bestehenden Beschäftigungslücke nur unzureichend abbilden.

Arbeitslos, erwerbslos oder nichterwerbstätig?

Amtliche Zahlen über den Arbeitsmarkt liefern hierzulande die Bundesagentur für Arbeit (BA) und das Statistische Bundesamt. Während die BA die Zahl der registrierten Arbeitslosen auf der Basis von Verwaltungsdaten erfasst, berechnet das Statistische Bundesamt die Zahl der Erwerbslosen nach dem Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) auf Basis von

Abbildung 1
Verhältnis von national registrierten Arbeitslosen zu ILO-Erwerbslosen, 2003



Labour-Force-Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation

Nach dem ILO-Labour-Force-Konzept kann jeder Person im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) ein eindeutiger Erwerbsstatus zugeschrieben werden: erwerbstätig, erwerbslos oder inaktiv (Nichterwerbsperson).

Erwerbstätige

umfassen alle Personen ab 15 Jahren, die während eines Berichtszeitraumes (i.d.R. einer Woche)

- gegen Lohn oder Gehalt eine Arbeit von mind. 1 Stunde verrichtet haben;
- in einem Arbeitsverhältnis stehen, aber vorübergehend nicht am Arbeitsplatz tätig waren, jedoch formell an den Arbeitsplatz gebunden sind, oder
- Selbständige, die für Gewinn oder Familieneinkünfte in Geld oder Sachleistungen eine Arbeit verrichtet haben.

Erwerbslose („unemployed“)

sind Personen ab 15 Jahren, die im Beobachtungszeitraum keine Erwerbstätigkeit von mindestens 1 Stunde pro Woche ausgeübt haben und folgende Kriterien erfüllen:

- ohne Arbeit („without work“) zu sein
- gegenwärtig bzw. innerhalb der nächsten zwei Wochen für eine Beschäftigung zur Verfügung zu stehen („currently available for work“) und
- in den vorangegangenen vier Wochen Arbeit gesucht zu haben („seeking actively for work“).

Nichterwerbspersonen (ökonomisch Inaktive)

sind diejenigen Personen ab 15 Jahren, die im Berichtszeitraum weder erwerbstätig noch erwerbslos waren. Personen sind ökonomisch nicht aktiv, weil sie zum Beispiel neben dem Schulbesuch, der Wahrnehmung von familiären Verpflichtungen oder wegen Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit nicht arbeiten. Bei den Inaktiven wird in den Befragungen nochmals zwischen Personen unterschieden, die kein Interesse an der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben, und solchen, die grundsätzlich an der Aufnahme einer Tätigkeit interessiert sind, aber derzeit nicht arbeiten können oder wollen.

In der Arbeitskräfteerhebung wird gefragt, ob die betreffende Person im Beobachtungszeitraum mindestens 1 Stunde erwerbstätig war. Wird dies verneint, wird erst in einem zweiten Schritt geprüft, ob sie anhand der Kriterien „aktive Suche“ und „Verfügbarkeit“ als erwerbslos einzustufen ist. Erst dann wird bei einer Verneinung nach den Gründen der Nichtsuche (Inaktivität) gefragt.

Befragungsdaten. Die harmonisierte ILO-Erwerbslosenstatistik – die auf Selbstauskunft und einer Stichprobenerhebung basiert – legt eine einheitliche Definition von Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit in der Arbeitskräfteerhebung (Labour Force Survey, kurz LFS) aller europäischen Länder zugrunde (vgl. Infokasten links).

Die Arbeitslosenstatistik der BA und die ILO-Erwerbslosenstatistik des Statistischen Bundesamtes unterscheiden sich sowohl in den Erhebungsmethoden und Begriffsabgrenzungen als auch in der zugrunde liegenden Konzeption von Beschäftigungslosigkeit. So unterliegt dem ILO-Konzept eine primär ökonomische Sichtweise: Unabhängig von ihrem sozialrechtlichen Status gilt eine Person dann als erwerbstätig, wenn sie zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung beiträgt und daraus Einkommen erzielt. Eine Erwerbstätigkeit von einer Stunde pro Woche ist dabei schon ausreichend. Erwerbslosigkeit ist nach diesem Konzept das totale Fehlen von Arbeit.

Dagegen geht die Definition von Arbeitslosigkeit im deutschen Sozialgesetzbuch von dem Grad der Integration einer Person in das Beschäftigungssystem aus. Erwerbstätigkeit als wesentliche Quelle des Lebensunterhaltes wird im Sozialgesetzbuch so definiert, dass Personen in einem Arbeitsverhältnis von weniger als 15 Stunden pro Woche als arbeitslos gelten (§ 16 SGB III). Die wesentlichen Unterschiede in der Konzeption beider Statistiken sind im Infokasten rechts unten (Seite 3) dargestellt.

Zwar sind in beiden Statistiken die Kriterien „aktive Suche“ und „Verfügbarkeit“ ähnlich konzeptualisiert, aber unterschiedlich operationalisiert. Während die ILO-Statistik das aktuelle, tatsächliche Suchverhalten erfasst, weist die SGB-Statistik eher aus, wie viele Personen die Verpflichtung zur aktiven Arbeitsuche eingegangen sind. Letztere enthält damit auch Personen, die ihre Suche vorübergehend eingestellt haben.

Die Erwerbslosen nach dem ILO-Konzept sind aber nicht einfach eine Teilmenge der Arbeitslosen nach den Begriffsbestimmungen des SGB III oder entsprechender gesetzlicher Grundlagen in anderen Ländern. Nur eine Teilgruppe ist sowohl erwerbslos als auch arbeitslos, denn der Arbeitslosenstatus setzt in allen Ländern die Registrierung bei den örtlichen Arbeitsagenturen voraus. So waren im Zeitraum Juli 2003 bis Juni 2004 hierzulande durchschnittlich 2,5 Millionen Personen sowohl erwerbslos als auch arbeitslos, 1,3 Millionen waren erwerbslos aber nicht arbeitslos und 1,9 Millionen waren „nur“ arbeitslos, aber nicht erwerbslos (Hartmann/Riede, 2005).

Erwerbstätige, Erwerbslose und Inaktive

– Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren –

Erwerbstätige	Erwerbslose	Inaktive (Nichterwerbspersonen)				
abhängig oder selbständig Tätige, die mindestens 1 Std./Woche arbeiten	Personen, die nicht mindestens 1 Std./Woche arbeiten und Arbeit suchen	Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	Personen in Bildung und Ausbildung	Personen mit familiären Verpflichtungen	Krankheit / Erwerbsunfähigkeit	Vorruhestand
Erwerbspersonen		Nichterwerbstätige				

Je nach Land ist allerdings der Personenkreis „ohne Arbeit“ mehr oder weniger eng gefasst. In Großbritannien werden beispielsweise nur die Empfänger von Arbeitslosenunterstützung in den nationalen Statistiken als arbeitslos geführt. Dementsprechend groß sind auch die Länderunterschiede zwischen der Zahl der national erfassten Arbeitslosen und jener der Erwerbslosen nach dem ILO-Konzept. Die in der nationalen britischen Statistik gemeldeten Arbeitslosen im Jahr 2003 entsprachen gerade mal 60 Prozent der in der ILO-Erwerbslosenstatistik für Großbritannien ausgewiesenen Erwerbslosen. Dagegen wurden in der BA-Statistik in Deutschland mehr Arbeitslose gezählt als in der harmonisierten Erwerbslosenstatistik (vgl. **Abbildung 1** auf Seite 1). Auch in den Niederlanden, Frankreich und Schweden lag die Zahl der national erfassten Arbeitslosen mehr oder weniger deutlich unter der Zahl der ILO-Erwerbslosen. Dies hat unterschiedliche Gründe, auf die noch näher eingegangen wird.

International hat sich aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungskriterien und sozialrechtlicher Besonderheiten das ILO-Konzept durchgesetzt. Dieses verfolgt explizit das Ziel, international und intertemporal vergleichbare Arbeitsmarktdaten zu liefern, die unabhängig von nationalen sozialgesetzlichen Regelungen sind. Weltweit greifen 123 Staaten darauf zurück und sowohl die Europäische Union als auch die OECD oder die Vereinten Nationen verwenden diese Zahlen bei internationalen Vergleichen. Wie in Deutschland gibt es aber in den meisten europäischen Ländern neben der ILO-Erwerbslosenstatistik weiterhin nationale, auf den jeweiligen sozialrechtlichen Definitionen aufbauende Arbeitslosenstatistiken.

■ Arbeitsmarktpolitisch sinnvoll oder statistische Trickserie?

Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern gab es hierzulande lange Zeit eine Lücke bei zeitnahen, international vergleichbaren Daten. Bis Ende 2004 wurden standardisierte saisonbereinigte Erwerbslosenquoten durch eine Ex-post-Harmonisierung von nationalen Datenquellen mit den von der ILO vorgegebenen Standards errechnet. Dies war allerdings nur eine Hilfskonstruktion.

Nach dem sogenannten Vermittlungsskandal (2002) in der damaligen Bundesanstalt für Arbeit wurde eine international vergleichbare Arbeitsmarktstatistik mit möglichst kurzer Periodizität stärker ins Visier genommen. Ab Januar 2005 wurden die Erwerbslosenzahlen nach ILO-Konzeption in

monatlichen Telefonbefragungen zeitnah ermittelt. Seit September 2007 geschieht dies im Rahmen einer monatlichen Zusatzaufbereitung des Mikrozensus, einer 1%-Stichprobe der deutschen Bevölkerung. Der Mikrozensus wird seit Anfang 2005 als kontinuierliche Erhebung in monatlichen Teilstichproben durchgeführt, so dass jeden Monat eine repräsentative Teilstichprobe vorliegt, die zur Hochrechnung der Erwerbslosenzahlen verwendet werden kann.

Aber nicht nur die ILO-Erwerbslosen-, sondern auch die BA-Arbeitslosenstatistik wurde im Zuge der Hartz-Reformen verändert. So wurde mit Hartz III (2004) die Legaldefinition von Arbeitslosigkeit durch § 16 Abs. 2 SGB III insofern verändert, als alle Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht mehr als arbeitslos zählen. Das galt bis dahin bereits für die Teilnehmer an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und seitdem auch für die Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen und für Arbeitsuchende, die einen Ein-Euro-Job mit einer Arbeitszeit von mehr als 15 Stunden pro Woche annehmen. Teilnehmer an öffentlichen Beschäftigungsprogrammen und an Qualifizierungsmaßnahmen werden auch in den nationalen Arbeitslosenstatistiken anderer europäischer Länder wie Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden oder Schweden zwar als Arbeitsuchende, aber nicht als Arbeitslose erfasst.

Zudem wurde die deutsche Arbeitslosenstatistik stärker an der Vermittlungsnähe der Arbeitsuchen-

i

Konzeptunterschiede zwischen ILO-Erwerbslosen und bei der BA registrierten Arbeitslosen

Erwerbslose nach ILO-Standard

- ohne Beschäftigungsverhältnis bzw. nicht selbständig
- in den letzten 4 Wochen aktiv auf Arbeitsuche
- innerhalb von zwei Wochen für eine Beschäftigung verfügbar

Registrierte Arbeitslose

nach § 16 SGB III in Anlehnung an das Leistungsrecht (§ 117 ff SGB III)

- ohne Beschäftigung bzw. in einem Arbeitsverhältnis mit weniger als 15 Stunden pro Woche
- bei einer Agentur für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung arbeitslos gemeldet
- steht der Arbeitsvermittlung unmittelbar zur Verfügung
- sucht aktiv eine versicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Stunden pro Woche
- nicht in einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik

den ausgerichtet. Aus Untersuchungen¹ war bekannt, dass ein beträchtlicher Teil der arbeitslos Gemeldeten nicht an einer Vermittlung interessiert war oder den Arbeitslosenstatus nur benötigte, um sozialrechtliche Ansprüche wie Rente oder Kindergeld zu sichern (sogenannte sozialrechtsinduzierte Arbeitslosigkeit). Gemessen an den international üblichen Definitionen der EU und der ILO war – nach Einschätzung des Statistischen Bundesamtes – die in der BA-Statistik offiziell ausgewiesene Arbeitslosigkeit 2002 um etwa 20 Prozent überzeichnet.

Von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt gab es deshalb seit 2003 eine Reihe von Änderungen, die insbesondere sozialrechtliche Gründe für die Arbeitslosmeldung einschränkten. So ist beispielsweise seit Anfang 2003 eine Arbeitslosmeldung für Jugendliche im Alter zwischen 18 und 20 Jahren nicht mehr erforderlich, damit ihre Eltern Kindergeld beziehen können; Arbeitslose ab 58 Jahren konnten bis Ende 2007 auch ohne Leistungsanspruch bei der Arbeitsagentur ihre Verfügbarkeit einschränken, ohne später Nachteile bei ihrer Rente zu erleiden. Für 58-Jährige mit Leistungsanspruch war dies bereits seit 1986 möglich (§ 428 SGB III und seit 2005 § 65 (4) SGB II). Seit Anfang 2008 werden die über 58-Jährigen, die arbeitslos werden, jedoch wieder im offiziellen Arbeitslosenbestand berücksichtigt und nicht mehr in der Stillen Reserve erfasst.

Diese partiellen Änderungen haben zusammen mit einer „Bestandsbereinigung“ im Zuge der BA-Vermittlungsoffensive und einer stärkeren Aktivierung von Arbeitslosen zu einem Rückgang der offiziellen Arbeitslosenzahlen geführt. Nach Schätzungen des IAB haben die Aktualisierung der Bewerberbestände und die Bemühungen der Arbeitsagenturen um Aktivierung der Arbeitslosen die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit 2003 in einer Größenordnung von etwa 120.000 Personen reduziert. Seit der Änderung der Erhebungsmethode im Mikrozensus im September 2007 liegen zudem Arbeitslosenquote und Erwerbslosenquote relativ eng beieinander (vgl. Tabelle 1).

Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit in Deutschland

Es gibt hierzulande verschiedene Konzepte, die auf den Grundlagen des SGB III erstellte Statistik zu erweitern, um das gesamte Ausmaß der Unterbeschäftigung besser abzubilden.

Der Sachverständigenrat berechnet den Umfang verdeckter Arbeitslosigkeit, indem er subventioniert Beschäftigte, krankgeschriebene Arbeitslose, Personen mit einer vorgezogenen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu den offiziell registrierten Arbeitslosen hinzurechnet. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und das IAB berechnen mit unterschiedlichen, aber in ihrer Intention ähnlichen Konzepten wie der Sachverständigenrat die sogenannte Stille Reserve.²

Der Grundgedanke, welcher hinter der Stillen Reserve steckt, orientiert sich an der wirtschaftspolitischen Zielsetzung eines hohen Beschäftigungsstandes. Trotz unterschiedlicher Konzepte entspricht die Größenordnung der Stillen Reserve des IAB in etwa der verdeckten Arbeitslosigkeit des Sachverständigenrates. Die gesamte Stille Reserve schätzte das IAB auf der Basis von Zahlen aus dem Mikrozensus

Tabelle 1
Differenz zwischen BA-Arbeitslosenquoten und ILO-Erwerbslosenquoten

	BA- Arbeitslosen- quoten	ILO-Erwerbslosen- quoten	Differenz BA-ILO-Quoten
	in % aller zivilen Erwerbspersonen*	in % aller Erwerbspersonen	in Prozentpunkten
1996	10,4	8,6	+ 1,8
2001	9,4	7,5	+ 1,9
2002	9,8	8,3	+ 1,5
2003	10,5	9,2	+ 1,3
2004	10,5	9,7	+ 0,8
2005	11,7	10,6	+ 1,1
2006	10,8	9,8	+ 1,0
2007	9,0	8,3	+ 0,7
2008 Februar	8,1	7,6	+ 0,5
April	7,9	7,3	+ 0,6
Juni	7,9	7,4	+ 0,5
August	7,7	7,3	+ 0,4
Oktober	7,6	7,1	+ 0,5

* ohne Soldaten

Quellen: Destatis: saisonbereinigte Erwerbslosenquoten; BA: saisonbereinigte Arbeitslosenquoten
www.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik

¹ Eine telefonische Befragung von 20.000 Arbeitslosen im Jahr 2000 im Auftrag der BA ergab, dass rd. 40 Prozent der arbeitslos gemeldeten Befragten überhaupt keine Arbeit suchten, weil sie bereits eine Stelle hatten oder aus anderen Gründen eine geringe Suchintensität aufwiesen. Dazu gehörten beispielsweise diejenigen, die einen Übergang in Rente anstrebten oder bei denen die Absolvierung des Wehr- oder Zivildienstes bevorstand (Brix et al. 2002).

² Zwar ist die Erfassung von Unterbeschäftigung auch Teil des ILO-Konzeptes. Dieses unterscheidet sich aber von anderen Definitionen wie zum Beispiel der des IAB oder des Sachverständigenrates dadurch, dass Unterbeschäftigung sich ausschließlich auf erwerbstätige Personen bezieht. Mit dem ILO-Konzept wird versucht, das Fehlen von Arbeit bei Teilzeit- oder geringfügig Beschäftigten aufzudecken.

sus für 2008 auf rd. 1,15 Millionen. Dazu gehört neben den Maßnahmenteilnehmern die Stille Reserve im engeren Sinn (vgl. Tabelle 2). Letztere setzt sich aus Personengruppen zusammen, die grundsätzlich erwerbsbereit sind, aber in Zeiten schlechter Arbeitsmarktlage aus den verschiedensten Gründen nicht mehr in offiziellen Statistiken erscheinen. Zu dieser Stille Reserve i.e.S. zählen z. B. Frauen, die nach der Kindererziehungsphase wieder erwerbstätig werden wollen, aber den Status zunächst beibehalten, bis sie eine Stelle finden; oder Jugendliche, die keinen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz finden. Zu der Stillen Reserve in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zählen neben den Personen in Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen beispielsweise auch diejenigen, die eine Reha-Maßnahme absolvieren, jedoch nicht subventioniert Beschäftigte wie Ein-Euro-Jobber.

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 aufgebaut, bei einer Verbesserung abgebaut. Die Berechnungen zur Entwicklung der Unterbeschäftigung auf Basis von BA-Zahlen zeigen, dass zwischen 2005 und 2008 nicht nur die registrierte Arbeitslosigkeit um 33 Prozent, sondern auch die Unterbeschäftigung um rd. 30 Prozent zurückgegangen ist (vgl. Tabelle 2).

Mit Einführung des SGB II (Hartz IV) mussten sich 2005 bislang nicht registrierte Sozialhilfebezieher und Partner von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erstmals arbeitslos melden und wurden so in der BA-Arbeitslosenstatistik „sichtbar“. Dadurch stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen, gleichzeitig ging die Stille Reserve aufgrund der Gesetzesänderung zurück. Insgesamt fand also eine Umschichtung von der verdeckten zur offenen Arbeitslosigkeit statt. Dies hat die Transparenz der Arbeitslosenstatistik zweifelsohne erhöht. Der starke Rückgang der Arbeitslosigkeit zwischen 2006 und 2008 kann folglich nicht auf „statistische Tricks“ zurückgeführt werden.



IAB-InfoSpezial

Mehr zur „Messung von Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich“ finden Sie auf der Infoplattform des IAB im Internet (<http://www.iab.de/infoplattform/messung>).

Das InfoSpezial enthält Hinweise – vielfach mit Volltextverlinkung – auf Literatur- und Internetquellen, die sich mit Methoden und Ergebnissen von verschiedenen Ansätzen zur Messung der „Unterbeschäftigung“ befassen.

Tabelle 2

Entwicklung der Unterbeschäftigung in Deutschland

Jahresdurchschnitt in 1.000

	1998	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung 2005/2008 in %
Registrierte Arbeitslose	4.281	4.381	4.861	4.487	3.776	3.268	-33
Stille Reserve in Maßnahmen	695	842	687	768	784	671	-2,3
Stille Reserve im engeren Sinne	1.276	945	719	701	580	473	-35
Unterbeschäftigung insgesamt	6.252	6.168	6.267	5.956	5.140	4.412	-30

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IAB.

Alles in allem lag die gesamte Unterbeschäftigung im Jahresdurchschnitt 2008 um 35 Prozent über der Zahl der registrierten Arbeitslosen. Allerdings sind zwei weitere Aspekte im Hinblick auf eine „ehrlichere“ Arbeitslosenstatistik zu beachten:

Zum einen ist festzuhalten, dass das Konzept der Stillen Reserve den Teil des latenten Erwerbspersonenpotenzials, der aufgrund sozialrechtlicher Regelungen aus dem Erwerbsleben ausscheidet, nach wie vor untererfasst. Zählt man zur Unterbeschäftigung auch Personen in ABM und Arbeitsgelegenheiten – die statistisch als erwerbstätig gezählt werden – erhöht sich die Zahl im Jahr 2008 auf rund 4,9 Millionen Personen. Diese Ziffer kann als Unterbeschäftigung im weiteren Sinne bezeichnet werden. Allerdings darf sie nicht mit einem gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizit gleichgesetzt werden, da ein nennenswerter Teil der Arbeitslosigkeit von kurzer Dauer ist. Im 4. Quartal 2007 fanden beispielsweise 1,2 Millionen Menschen innerhalb kurzer Zeit eine neue Arbeit.

Zum anderen stehen den in der Arbeitslosenstatistik nicht erfassten Personen andere gegenüber, die Umfragen zufolge entweder aktuell oder überhaupt nicht mehr nach einer Beschäftigung suchen. Nach aktuellen Daten des sozioökonomischen Panels (SOEP) gaben 37 Prozent der befragten Arbeitslosen an, zwar eine Erwerbstätigkeit anzustreben, aber in den letzten vier Wochen keine Arbeit gesucht zu haben. Rund 10 Prozent gaben an, dem Arbeitsmarkt überhaupt nicht mehr zur Verfügung stehen zu wollen (Brenke 2008).

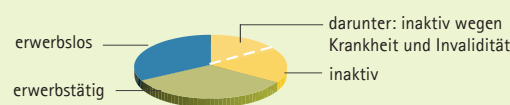
■ Verdeckte Arbeitslosigkeit im Ausland

Wie in Deutschland werden die Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in anderen Ländern nicht als Arbeitslose gezählt. Allerdings liegen für die meisten europäischen Länder – im Gegensatz zu Deutschland – keine detaillierten, der Stillen

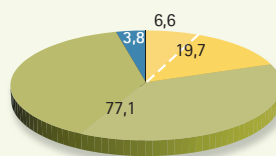
Abbildung 2

Ewerbsstatus in ausgewählten EU-Ländern 2007

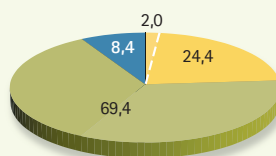
Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) – in Prozent



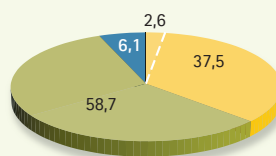
Dänemark



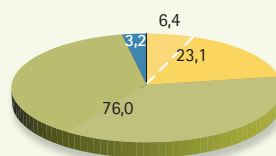
Deutschland



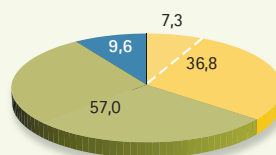
Italien



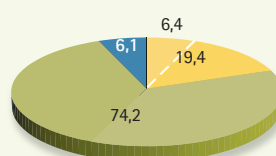
Niederlande



Polen



Schweden



Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung.

© IAB

Reserve vergleichbaren Berechnungen zur Unterbeschäftigung vor. Zudem gibt es im Ländervergleich trotz der zunehmenden Ausrichtung von nationalen Arbeitsmarktstatistiken am ILO-Konzept nach wie vor erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Personengruppen, die man als „verdeckte Arbeitslose“ bezeichnet. Dies betrifft insbesondere die Gruppe der Nichterwerbspersonen. Daten aus der europäischen Arbeitskräfteerhebung lassen hier auffällige Muster erkennen.

Auf EU (27)-Ebene betrug der Anteil der Erwerbslosen an allen Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) im Jahr 2006 rd. 6 Prozent, die der Nichterwerbspersonen rd. 30 Prozent. Davon waren etwa 12 Prozent wegen Krankheit/Invalidität nicht erwerbstätig. Dies entspricht 3,5 Prozent aller Personen im Erwerbsalter. Auffällig ist, dass es in den als beschäftigungspolitisch erfolgreich geltenden Ländern Dänemark, Niederlande und Schweden neben hohen Beschäftigungsquoten und niedrigen Erwerbslosenzahlen auch vergleichsweise hohe Anteile in der Kategorie „Krankheit und Erwerbsunfähigkeit“ unter den Inaktiven gibt (vgl. **Abbildung 2** und **Tabelle 3**).

Die Zahlen in **Abbildung 2** und **Tabelle 3** bestätigen die Ergebnisse aus anderen Untersuchungen (z.B. von Börsch-Supan et al. 2008), die zeigen, dass bei vergleichbarem Gesundheitszustand und ähnlichen demographischen Verhältnissen Nichterwerbstätige in Dänemark, den Niederlanden, Schweden und Polen häufiger als „dauerhaft erwerbsunfähig“ eingestuft werden, während sich in Deutschland und Italien vergleichbare Personen in der Europäischen Arbeitskräfteerhebung mit einer deutlich größeren Wahrscheinlichkeit dem Status der Erwerbslosigkeit zuordnen lassen (zur Methodik vgl. **Infokasten** Seite 2). Dies gilt für alle Altersgruppen, auch für Erwerbspersonen im Alter von 50 bis 64 Jahren.

Eigentlich wollte das standardisierte ILO-Konzept durch eine weit gefasste und von nationalen gesetzlichen Bestimmungen unabhängige, international vergleichbare Arbeitsmarktstatistik länderspezifische institutionelle und sozialrechtliche Regelungen in der Erfassung von Arbeitslosen eliminieren. Eine differenzierte Betrachtung der Daten aus der Europäischen Arbeitskräfteerhebung zeigt aber, dass länderspezifische Traditionen einen erheblichen Einfluss auf das Antwortverhalten in Haushaltsbefragungen haben.

In Ländern, in denen „Erwerbsunfähigkeit“ ein sozial anerkannter und gleichzeitig mit finanziellen Ersatzleistungen verbundener Sozialrechtsstatus ist, werden Personen mit Problemen bei der Arbeitsmarktintegration offensichtlich eher als „erwerbsun-

fähig" denn als „erwerbslos" eingestuft. Dies deutet auf Substitutionsbeziehungen zwischen Erwerbslosen und Erwerbsunfähigen hin – ein Tatbestand, der bislang von der amtlichen Statistik (noch) nicht systematisch aufgegriffen wurde (vgl. Exkurs unten).

Nationale Registerdaten zu unterschiedlichen Kategorien von Sozialleistungsempfängern bestätigen die Vermutung, dass relativ niedrige Arbeitslosenraten einhergehen mit hohen Invaliditätsraten. Beispielsweise liegt der Anteil der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten in den Niederlanden bei rd. 8 Prozent, in Großbritannien bei rd. 7 Prozent, aber in Deutschland nur bei 3 Prozent aller Personen im erwerbsfähigen Alter.

Würde man die Maßstäbe der weit gefassten deutschen Definition von Erwerbsfähigkeit (erwerbsfähig ist, wer mindestens drei Stunden täglich arbeiten kann) in diesen Ländern anlegen, würde ein beträchtlicher Teil der inaktiven Sozialleistungsbezieher dort wohl als erwerbsfähig eingestuft und entsprechend auch in der Arbeitslosenstatistik auftauchen. In den Niederlanden würde sich die Arbeitslosenquote wohl mehr als verdoppeln. So wurde der Anteil verdeckter Arbeitsloser an den Neuzugängen in Erwerbsunfähigkeit zwischen 1994 und 2003 vom niederländischen Centraal Planbureau (CPB) auf 11 Prozent geschätzt. Schwedische Forscher schätzten die Unterbeschäftigungsquote im Jahr 2005 sogar auf über 20 Prozent, während offiziell eine Arbeitslosenquote von 6 Prozent ausgewiesen wurde. Neben den Teilnehmern in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (130.000) wären gut die Hälfte der 600.000 Schweden, die 2005 entweder über längere Zeit krankgeschrieben oder bereits in Frührente waren, nach deutschen Maßstäben als arbeitslos einzustufen (vgl. Konle-Seidl/Lang 2006).

■ Fazit

Unterschiedliche Datenquellen messen unterschiedliche Tatbestände, und unterschiedliche Verwendungszwecke bauen auf unterschiedlichen Kriterien der Erfassung von Erwerbstätigkeit und Unterbeschäftigung auf. Deshalb ist letztlich die Frage, was genau in einer Arbeitsmarktstatistik gemessen werden soll, entscheidend für die Beurteilung ihrer Güte. Wird jegliche Art von ökonomischer Aktivität erfasst oder nur Arbeit, die auch existenzsichernd ist? Soll die Arbeitslosenstatistik das gesamte Arbeitsplatzdefizit, also ein konjunkturelles und strukturelles Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt abbilden? Oder soll sie „nur" die Personen erfassen, die aktiv nach (jeg-

licher Art von) Arbeit suchen und dem Arbeitsmarkt auch kurzfristig zur Verfügung stehen? In welchem Maße sollen Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als arbeitslos gezählt werden?

Im deutschen Sozialgesetzbuch ist die sozialpolitische Konzeption von Arbeitslosigkeit als das Fehlen regulärer und möglichst existenzsichernder Arbeit verankert. Diese kollidiert zunehmend mit den Anforderungen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die an einer verstärkten Orientierung am aktiven Suchverhalten und der Verfügbarkeit von Arbeitsuchenden ausgerichtet ist. In der Öffentlichkeit ist diese Vermischung von sozialen und arbeitsmarktpolitischen Prinzipien oft nicht nachvollziehbar. Arbeit, die nicht zum Lebensunterhalt ausreicht, widerspricht zudem dem Alltagsverständnis von Erwerbstätigkeit vieler hierzulande.

Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass hinter jeder Änderung Statistiktricks vermutet werden. Dies zeigt auch die jüngste Diskussion um Arbeitslose,

Tabelle 3

Inaktiv aufgrund von Krankheit oder Invalidität, 2007
in Prozent der Personen im Erwerbsalter, nach Altersgruppen

	15 bis 64 Jahre		25 bis 49 Jahre		50 bis 64 Jahre	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Dänemark	5,3	8,0	3,7	6,5	12,4	18,2
Deutschland	1,8	2,1	1,6	1,4	4,5	5,6
Italien	2,5	2,8	1,9	1,9	5,8	7,9
Niederlande	4,7	7,1	3,3	5,2	13,6	20,3
Polen	8,0	6,6	5,1	4,1	30,0	20,3
Schweden	5,7	8,2	3,5	4,9	16,1	24,1

Quellen: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung.

i

Exkurs

Der als „systematische Fehler" charakterisierbare Tatbestand der länderspezifisch unterschiedlichen Zuordnung von Erwerbsunfähigen und Erwerbslosen zeigt sich beispielsweise auch beim Vergleich der Erwerbstätigenrechnung auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und der Arbeitskräfteerhebung auf Basis des Mikrozensus. Die systematische Untererfassung der Erwerbstätigenzahl im Mikrozensus erklärt das Statistische Bundesamt damit, dass Erwerbstätigkeit nach dem ILO-Konzept (Erwerbstätigkeit von mind. einer Stunde in der Woche) nicht dem im Alltagsverständnis der Deutschen verankerten Haupterwerbsstatuskonzept entspricht. Kleinere bezahlte Tätigkeiten wie z. B. Minijobs von Studenten und Hausfrauen oder Arbeitsgelegenheiten werden deshalb von den Befragten i.d.R. nicht als Erwerbstätigkeit eingestuft, was zu einer Unterschätzung des Niveaus der Gesamterwerbstätigkeit und damit der Erwerbstätigenquote führt.

die von externen Vermittlern betreut werden. Im Zuge der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist vorgesehen, dass Arbeitslose, die an externe Vermittler zur Betreuung überwiesen werden, nicht mehr als Arbeitslose, sondern als Maßnahmeteilnehmer zählen – auch wenn sie beim beauftragten Dritten keine Weiterbildungs- oder Trainingsmaßnahme absolvieren, sondern der Vermittlung prinzipiell zur Verfügung stehen (§ 46 SGB III).

Die Autorin



Regina Konle-Seidl

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und europäische Integration“ im IAB.

regina.konle-seidl@iab.de

Um das gesamte Ausmaß der Unterbeschäftigung abschätzen zu können, müsste man nicht nur in Deutschland die „verdeckten Arbeitslosen“ mit einbeziehen. Im Unterschied zu anderen Ländern steht mit der „Stillen Reserve“ hierzulande auch ein umfassendes Konzept zur Erfassung von Unterbeschäftigung zur Verfügung, das es so detailliert woanders nicht gibt. Zudem ist die deutsche Arbeitslosenstatistik seit Hartz IV transparenter als in den meisten anderen Ländern. Eine weitgehende Definition von Erwerbsfähigkeit wirkt einer Verschleierung der Arbeitsmarktprobleme entgegen. In Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden wird die offizielle Arbeitslosigkeit im Vergleich zu Deutschland wesentlich enger abgegrenzt und Arbeitslosigkeit folglich kleiner gerechnet.

Diese Unterschiede schlagen sich auch in der international standardisierten Erwerbslosenstatistik nieder, die damit weit weniger „harmonisiert“ ist als ursprünglich intendiert. Trotz einheitlich verwendeter Kriterien, spiegeln sich länderspezifische Regelungen in einer unterschiedlichen Einstufung als „erwerbslos“ oder „erwerbsunfähig“ wider. Dies erklärt

sich dadurch, dass über die Arbeitslosenversicherung hinaus sozialrechtliche Leistungssysteme wie Erwerbsminderungsrenten oder Frühverrentungsprogramme als sozialpolitische Substitute bei Problemen der Erwerbsintegration fungieren. Sozialpolitisch geförderte Ausstiegspfade aus dem Erwerbsleben (z. B. über Vorruhestand oder Erwerbsunfähigkeit) prägen im Zeitablauf soziale Normalitätsvorstellungen und beeinflussen dadurch individuelle Erwerbsbiographien. Neben der Erfassung von Erwerbslosigkeit könnte die Berücksichtigung anderer Nichterwerbstätigkeitsformen wie Erwerbsunfähigkeit oder Vorruhestand deshalb die zwischenstaatliche Vergleichbarkeit von Erwerbslosenraten erhöhen.

Literatur

- Brenke, K. (2008): Arbeitslose Hartz-IV-Empfänger: Oftmals geringqualifiziert, aber nicht weniger arbeitswillig. In: DIW-Wochenbericht 42/2008, 678–684.
- Börsch-Supan, A.; Brugiavini A.; Croda, E. (2008): The Role of Institutions in European Patterns of Work and Retirement. Working Paper 44, Department of Economics Ca' Foscari University of Venice.
- Brixy, U.; Gilberg, R.; Hass, D.; Schröder, H. (2002): Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen? IAB-Kurzbericht 2/2002, Nürnberg.
- Hartmann, M.; Riede, T. (2005): Erwerbslosigkeit nach dem Labour-Force-Konzept – Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch: Gemeinsamkeiten und Unterschiede. In: Wirtschaft und Statistik, 4/2005, 303–310.
- Koning P.; van Vuuren, D. (2007): Hidden Unemployment in Disability Insurance. In: Labour 21 (4/4/), 611–636.
- Konle-Seidl, R.; Lang, K. (2006): Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials. IAB-Forschungsbericht 15/2006, Nürnberg.
- Melis, A.; Lüdeke, B. (2006): Registered unemployment (RU) compared with harmonised unemployed (LFS). EU-ROSTAT Working Papers, Luxemburg.
- Rengers, M. (2004): Das international vereinbarte Labour-Force-Konzept. In: Wirtschaft und Statistik 12/2004, 1369–1383.
- Weber B.; Fuchs, J. (2007): Verdeckte Arbeitslosigkeit in Deutschland. Umfang, Struktur und Entwicklung. In: Gesundheits- und Sozialpolitik 9–10/2007, 43–53.