

Erwerbslos oder arbeitslos – Zwei Seiten der gleichen Medaille?

Jan Sauermann (jan.sauermann@iwh-halle.de) - 8. März 2005

Seit Januar 2005 wird neben der monatlichen *Arbeitslosenstatistik* der Bundesagentur für Arbeit (BA) auch die *Erwerbslosenstatistik* des Statistischen Bundesamtes nicht mehr nur jährlich, sondern monatlich veröffentlicht. Durch die monatliche Erhebung rückt die Erwerbslosenstatistik stärker in den Fokus der wirtschaftspolitischen Diskussion. Mit beiden Konzepten soll das Ausmaß der „Arbeitslosigkeit“¹ in Deutschland gemessen werden. Da beide Konzepte auf unterschiedlichen Definitionen und Zielen basieren, sollen sie in diesem Beitrag dargestellt und verglichen werden.

Das Konzept der Arbeitslosigkeit (Bundesagentur für Arbeit)

Die Statistik der registrierten Arbeitslosigkeit wird monatlich von der Bundesagentur für Arbeit (BA) veröffentlicht. Nach §§16 und 119 SGB III gelten Personen als „registriert arbeitslos“, wenn sie (i) bei der Agentur für Arbeit (AA) arbeitslos gemeldet sind, (ii) beschäftigungslos sind oder einer geringfügigen Tätigkeit von höchstens 14 Stunden nachgehen, (iii) eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Stunden pro Woche suchen und (iv) für die Vermittlung verfügbar sind. Verfügbarkeit bedeutet, dass der Arbeitslose der Vermittlung in eine Beschäftigung oder in eine Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) *sofort* zur Verfügung steht. Nicht als registriert arbeitslos zählen Personen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen oder können, darunter Gefängnisinsassen, Ausländer ohne Arbeitserlaubnis oder Personen, die erwerbsunfähig erkrankt sind. Ebenfalls nicht registriert arbeitslos sind Personen im Bildungssystem, in Altersrente sowie Wehr- oder Zivildienstleistende. Auch Teilnehmer an Maßnahmen der AAMP zählen per Gesetz nicht zu den registrierten Arbeitslosen.² Nicht registriert arbeitslos sind auch Personen, die nach §125 SGB III wegen verminderter Leistungsfähigkeit Arbeitslosengeld erhalten, nicht arbeitsbereite ältere Arbeitslose und Personen im „Altersruhestand wegen Arbeitslosigkeit“ (§428 SGB III).

Die Meldung als Arbeitsloser oder Arbeitssuchender bei der AA ist folglich eine notwendige Bedingung, dass die Person auch als registriert arbeitslos gezählt werden kann. Aus der Meldung bei der AA muss aber keine Zählung als registrierter Arbeitsloser folgen.

Die Statistik der registrierten Arbeitslosigkeit kann aus den Verwaltungsvorgängen der BA berechnet werden, weil aus allen bei den AA gemeldeten Personen die registrierten Arbeitslosen ermittelt werden. Diese Erhebungsmethodik ermöglicht eine schnelle und genaue Veröffentlichung der registrierten Arbeitslosigkeit.

Das Konzept der Erwerbslosigkeit (ILO/EU-Arbeitskräfteerhebung)

Die International Labour Organisation (ILO) hat 1982 ein System zur Erfassung des Erwerbsstatus entwickelt („Labour Force Konzept“). Dieses Konzept wird in allen EU-Mitgliedsstaaten in Form der „EU-Arbeitskräfteerhebung“ (EU-AKE) identisch angewendet. Mit dem ILO/EU-AKE-Konzept soll die „ökonomische“, d.h. von nationaler Sozialgesetzgebung unabhängige Arbeitslosigkeit bestimmt werden.

¹ Unter dem (allgemeinen) Begriff „Arbeitslosigkeit“ werden all jene Personen zusammengefasst, die weder einer abhängigen Beschäftigung noch einer selbständigen Tätigkeit nachgehen, obwohl sie Arbeit anbieten. Davon abzugrenzen sind die „registrierte Arbeitslosigkeit“ und die „Erwerbslosigkeit“, die in diesem Beitrag thematisiert werden sollen.

² Vgl. §16 (2) SGB III. Dazu zählen etwa Personen, die subventioniert beschäftigt sind (z.B. ABM, SAM, JUMP Plus, Kurzarbeit) oder Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen (z.B. Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung).

Nach ILO/EU-AKE-Definition wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 Jahre und älter) in Erwerbspersonen und Nichterwerbspersonen unterteilt. Die „ökonomisch aktive“ Bevölkerung (Erwerbspersonen) gliedert sich in Erwerbstätige und Erwerbslose. Erwerbslose sind Personen, die (i) keiner Tätigkeit nachgehen, (ii) eine Tätigkeit suchen und (iii) diese innerhalb von zwei Wochen antreten können. Dabei ist es im Gegensatz zur BA-Definition der Arbeitslosigkeit unerheblich, ob es sich bei der gesuchten Tätigkeit um eine selbständige Tätigkeit oder eine abhängige Beschäftigung, gleich welcher Arbeitszeit, handelt. Zudem wird für die Erwerbslosigkeit eine *aktive* Suche in den vier Wochen vor der Befragung vorausgesetzt, während bei der BA-Statistik die Meldung bei der AA ausreicht.³

Der Erwerbsstatus wird in Deutschland jährlich vom Statistischen Bundesamt im Rahmen des Mikrozensus erhoben.⁴ Seit Januar 2005 wird neben der jährlichen Mikrozensus-Umfrage auch eine monatliche Befragung durchgeführt, sodass – wenngleich mit Verzögerung zur Arbeitslosenstatistik der BA – monatliche Daten zum Erwerbsstatus vorliegen.

Abgrenzung der Konzepte

BA- und ILO/EU-AKE-Konzept grenzen sich in ihren Definitionen deutlich voneinander ab. So können Personen z.B. nicht erwerbslos sein, wenn sie auch nur eine Stunde in der Berichtswoche gearbeitet haben, auf der anderen Seite müssen registrierte Arbeitslose bei der AA gemeldet sein, was für die Erwerbslosigkeit keine Voraussetzung darstellt (vgl. Tabelle).

Tabelle: Unterschiede zwischen ILO/EU-AKE- und BA-Konzept

	Registrierte Arbeitslose (BA)	Erwerbslose (ILO/EU-AKE)
- Derzeitige Tätigkeit	Max. 14h/Woche	Keine Tätigkeit
- Alter	15 bis 65 Jahre	über 15 Jahre
- Suchstrategien	persönliche Meldung bei der AA	aktive Suche nach Arbeit (in den vergangenen vier Wochen)
- Verfügbarkeit	sofort	innerhalb von zwei Wochen
- Gesuchte Tätigkeit	SV-pflichtige Beschäftigung mit mind. 15 Stunden/Woche	Selbständige oder abhängige Beschäftigung gleich welchen Umfangs

Quelle: §§16 und 119 SGB III; Eurostat.

Die Summe aus Erwerbs- und registrierten Arbeitslosen setzt sich aus (i) ausschließlich Erwerbslosen, (ii) ausschließlich registrierten Arbeitslosen und (iii) Erwerbs- *und* registriert Arbeitslosen zusammen. Ausschließlich erwerbslos sind Personen, die ohne Einschaltung der AA auf der Suche nach einer Tätigkeit sind, etwa weil sie sich von der Meldung keinen Erfolg versprechen („aktive Stille Reserve“). Auch Personen, die eine selbständige Tätigkeit suchen und keine abhängige Beschäftigung annehmen würden, werden von der BA nicht als registriert arbeitslos geführt. Nicht erwerbslos, aber registriert arbeitslos können Personen sein, die nur wegen der mit der Registrierung verbundenen Leistungen arbeitslos gemeldet sind, eigentlich aber keine Arbeit suchen. Ebenso zählen registrierte Arbeitslose dann nicht als erwerbslos, wenn sie geringfügig beschäftigt sind. Ein großer Teil aller registrierten Arbeitslosen und Erwerbslosen gehört indes beiden Gruppen an. Nach einer Untersuchung des

³ Nach §119 (1) 2 SGB III werden zwar auch von Arbeitslosen „Eigenbemühungen“ erwartet, eine „aktive Suche“ über vier Wochen ist aber keine Voraussetzung für die Registrierung als Arbeitsloser.

⁴ Der Mikrozensus ist eine repräsentative Stichprobe und wird aus der Befragung von einem Prozent aller Haushalte erhoben. Ziel ist die „Bereitstellung von Informationen über die Bevölkerungsstruktur, die wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung und der Familien, den Arbeitsmarkt sowie die berufliche Gliederung und Ausbildung der Erwerbsbevölkerung“. Die Befragung ist gesetzlich vorgeschrieben und wird vom Statistischen Bundesamt durchgeführt. Vgl. dazu HOLST, E. (2000): Die Stille Reserve am Arbeitsmarkt, edition sigma, Berlin.

Statistischen Bundesamtes sind 67% der Erwerbslosen und 57% der registrierten Arbeitslosen in der „Schnittmenge“ der Arbeits- und Erwerbslosigkeit enthalten.⁵

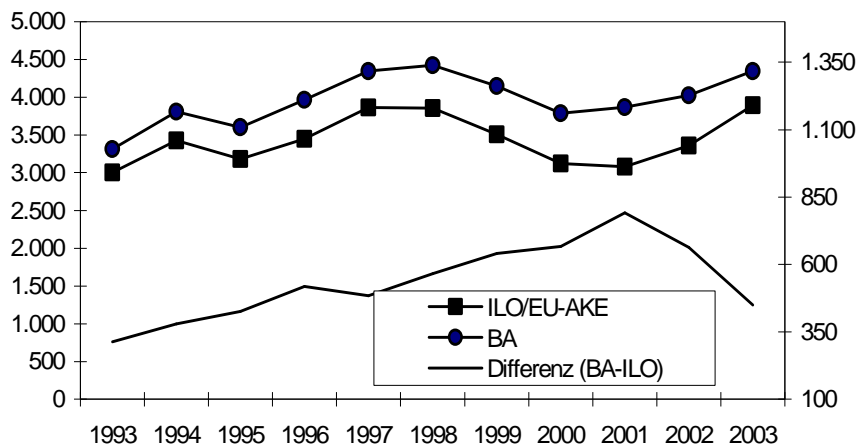
Empirische Beobachtungen

Empirisch ist die Kurve der registrierten Arbeitslosigkeit immer oberhalb der Erwerbslosigkeit nach ILO/EU-AKE-Konzept verlaufen (vgl. Schaubild). Die Differenz der beiden Maße zeigt auf den ersten Blick keine besondere Struktur. Auf welche Faktoren lässt sich diese Differenz zurückführen?

Obwohl die Determinanten der Differenz nicht exakt bestimmbar sind,⁶ lassen sich aus den Definitionen der Konzepte wichtige Einflussfaktoren ableiten. So kann die Differenz von der Konjunktur beeinflusst sein, weil Arbeitslose in Phasen hoher Arbeitsnachfrage es möglicherweise als nicht notwendig oder als nicht hilfreich ansehen, sich bei der AA als arbeitssuchend bzw. arbeitslos zu melden. Zudem treten in Phasen hoher Arbeitsnachfrage „entmutigte Arbeitslose“ auf den Arbeitsmarkt, die in Zeiten geringer Arbeitsnachfrage keine Arbeit anbieten. Neben konjunkturellen Effekten dürfte auch die Nachfrage von Unternehmen nach geringfügigen Beschäftigungen Einfluss auf die Höhe der Differenz haben, da Erwerbslose keiner Tätigkeit nachgehen dürfen, während registrierte Arbeitslose bis zu 14 Stunden pro Woche arbeiten dürfen.

Auch der Zeitpunkt der Erhebung kann zu einer Unterschätzung der Erwerbslosigkeit führen. Während die ILO/EU-AKE-Statistik für eine Berichtswoche erhoben wird, wird die BA-Statistik an einem Stichtag bestimmt. Personen, die in der Berichtswoche in Erwerbslosigkeit oder in Erwerbstätigkeit wechseln, werden in beiden Fällen als erwerbstätig gezählt, während sie nach BA-Kriterien je nach genauem Stichtag als registriert arbeitslos zählen.⁷

Schaubild: Registrierte Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit (rechte Skala) und Differenz (rechte Skala) 1993 bis 2003 (abs., in Tsd.)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (BA) und Statistisches Bundesamt, Arbeitslosenstatistiken jeweils Monatendstände der Mikrozensususerhebungen; eigene Berechnungen.

⁵ Die Schnittmenge kann lediglich auf Basis des Mikrozensus berechnet werden, weil hier die Grundgesamtheit (die gesamte Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) enthalten ist und auch nach einer „Meldung bei der AA“ gefragt wird. Diese Meldung muss aber nicht identisch mit einer Registrierung nach BA-Definitionen sein.

⁶ Nach Kenntnisstand des Autors gibt es keine empirischen Untersuchungen zur Bestimmung der Determinanten der Differenz zwischen Arbeits- und Erwerbslosigkeit.

⁷ Vgl. SEIFERT, W (2003), Arbeitslosigkeit, Erwerbslosigkeit, Stille Reserve, Statistische Analysen und Studien NRW, Bd. 12, Düsseldorf. Die Berichtswoche des jährlichen Mikrozensus liegt im April, die des monatlichen Mikrozensus jeweils in der Mitte des Monats. Zur besseren Vergleichbarkeit wurde der Stichtag der BA-Statistik zum Januar 2005 ebenfalls auf die Mitte des Monats gelegt.

Vor- und Nachteile der Statistiken

Ein Vorteil der ILO/EU-AKE-Statistik gegenüber der BA-Statistik ist, dass sie nahezu unabhängig von nationaler Sozialgesetzgebung ist. Die BA-Statistik wird dagegen maßgeblich von Änderungen in der Abgrenzung der registrierten Arbeitslosigkeit beeinflusst. Während die registrierte Arbeitslosigkeit etwa durch die Einführung von Hartz-IV deutlich zugenommen hat, ist die Erwerbslosigkeit von dieser Änderung weitestgehend unabhängig geblieben.⁸ Das Konzept der ILO/EU-AKE orientiert sich stärker an ökonomischer Intuition, weil die Anzahl der Personen bestimmt werden soll, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, jedoch aktiv Arbeit suchen. Die Unabhängigkeit von nationalen Besonderheiten und die internationale Standardisierung der ILO/EU-AKE-Definitionen ist für vergleichende Länderstudien unverzichtbar.

Für die BA-Statistik spricht, dass ihre Erfassung nicht auf Befragung und Hochrechnung, sondern auf der Auswertung von Verwaltungsvorgängen beruht. Dies ermöglicht eine schnelle und genaue Ermittlung der Statistiken, was z.B. für die Einschätzung der aktuellen wirtschaftlichen Lage wichtig ist. Die Erwerbslosenstatistik wird dagegen durch eine Telefon-Befragung (CATI) und anschließende Hochrechnung ermittelt. Fehlerquellen können potenziell im Antwortverhalten der Befragten und der Hochrechnung liegen. So entspricht die ausgewiesene Höhe der Erwerbslosigkeit nur mit einer – wengleich hohen – Wahrscheinlichkeit dem wahren Wert.⁹ Wegen der Hochrechnung und damit verbundener statistischer Schwierigkeiten können zudem keine detaillierten Angaben über die Erwerbslosigkeit von Untergruppen nach sozio-ökonomischen oder regionalen Merkmalen gemacht werden, was bei der Arbeitslosenstatistik dagegen möglich ist.

Schließlich ist die Erwerbslosenstatistik unbrauchbar, wenn es um die Planung der Kosten der Arbeitslosigkeit geht. Nur auf der „gesicherten“ Basis der tatsächlich registrierten Arbeitslosen kann der Finanzbedarf der BA ermittelt werden.

Schlussbemerkung

Weder BA- noch ILO-Statistik können das Ausmaß der „wahren“ Unterbeschäftigung vollständig beschreiben. So werden bei beiden Konzepten Teilnehmer an AAMP-Maßnahmen nur teilweise bzw. überhaupt nicht berücksichtigt. Zudem fehlt beiden Konzepten die systematische Erfassung der „entmutigten“ Arbeitslosen, die wegen schlechter Arbeitsmarktlage die Suche nach einer Tätigkeit aufgegeben haben, in besseren Zeiten jedoch wieder Arbeit anbieten werden.

Es gibt also kein besseres oder schlechteres Konzept zur Erfassung der Unterbeschäftigung, vielmehr muss je nach Fragestellung entschieden werden, welche Statistik verwendet wird. Die vermeintliche „Wahl“ zwischen den beiden Statistiken sollte jedoch nicht dazu verleiten, je nach Standpunkt die „genehme“ Statistik zu wählen.

Jan Sauermann (jan.sauermann@iwh-halle.de)

⁸ Vgl. Monatsbericht der Bundesagentur für Arbeit, Februar 2005, Nürnberg.

⁹ Der Standardfehler der Erwerbslosigkeit liegt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes bei 2,5%.