

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Niveau: Vertiefungsseminar Arbeitsmarktstatistik



Impressum

Produktlinie/Reihe:	Grundlagen: Lernmaterialien
Titel:	Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung
Veröffentlichung:	Mai 2022
Herausgeberin:	Bundesagentur für Arbeit Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung
Rückfragen an:	Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung Michael Hartmann Regensburger Straße 104 90478 Nürnberg
E-Mail:	Michael.Hartmann@arbeitsagentur.de
Telefon:	0911 179-3611
Fax:	0911 179-4617
Internet:	http://statistik.arbeitsagentur.de
Zitierhinweis:	Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundlagen: Hintergrundinfo – Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Nürnberg, Mai 2022
Nutzungsbedingungen:	© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Sie können Informationen speichern, (auch auszugsweise) mit Quellenangabe weitergeben, vervielfältigen und verbreiten. Die Inhalte dürfen nicht verändert oder verfälscht werden. Eigene Berechnungen sind erlaubt, jedoch als solche kenntlich zu machen.

Im Falle einer Zugänglichmachung im Internet soll dies in Form einer Verlinkung auf die Homepage der Statistik der Bundesagentur für Arbeit erfolgen.

Die Nutzung der Inhalte für gewerbliche Zwecke, ausgenommen Presse, Rundfunk und Fernsehen und wissenschaftliche Publikationen, bedarf der Genehmigung durch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Lernziele

Der Vortrag über "Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung" erläutert die in Deutschland verwendeten Messkonzepte.

Der Leser erlangt vertieftes Wissen über die Messkonzepte und ist in der Lage, die Arbeitslosendaten zu verstehen und zu interpretieren.

Inhaltsverzeichnis

Lernziele	3
1 Einleitung	5
2 Gesetzliche Definition der Arbeitslosigkeit	6
3 Das Unterbeschäftigungskonzept	7
4 Vorteile des Unterbeschäftigungskonzepts	10
4 a. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung: Niveau	10
4 b. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung: Intertemporaler Vergleich	11
4 c. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung: Interregionaler Vergleich	13
5 Messkonzepte der Unterbeschäftigung im Vergleich	14

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Komponenten der Unterbeschäftigung	8
Abbildung 2: Entlastungswirkungen von Lohnsubventionen	10
Abbildung 3: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit)	11
Abbildung 4: Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit: Saisonbereinigte Monatswerte	12
Abbildung 5: Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit	13
Abbildung 6: Arbeitslosen- und Unterbeschäftigungsquote (ohne Kurzarbeit) nach Agenturbezirken	14
Abbildung 7: Unterbeschäftigung – Messkonzepte im Vergleich	15

1 Einleitung

Die Arbeitslosenstatistik stößt regelmäßig auf Vorbehalte und Kritik. Nach einer Emnid-Umfrage von Anfang des Jahres 2012 im Auftrag der "Bild am Sonntag" misstrauen drei von vier Bürgern den von der Bundesagentur für Arbeit (BA) veröffentlichten Arbeitslosenzahlen. Einigen ist die gesetzliche Definition der Arbeitslosigkeit zu weit¹, vielen ist sie zu eng gefasst, weil bestimmte Personengruppen in der Zählung nicht berücksichtigt würden. Dem ist entgegen zu halten: Für die Beschreibung und Beurteilung komplexer sozialer Sachverhalte ist selten ein einziger Indikator ausreichend, in der Regel müssen ergänzende Zahlen herangezogen werden.² Entsprechend berichten die monatlich vorgelegten Arbeitsmarktstatistiken nicht nur über die Zahl der Personen, die unter den gesetzlichen Arbeitslosenbegriff fallen; sie informieren darüber hinaus über Personen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, über Personen, die bei Arbeitsagenturen oder Jobcentern unabhängig von ihrem Status gemeldet sind, und über Personen, die Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosengeld II beziehen. Je nach Fragestellung und Informationsbedürfnis lassen sich aus diesen Statistiken unterschiedliche und einander ergänzende Darstellungen entwickeln. Eine wichtige, die Arbeitslosigkeit ergänzende Darstellung, ist die weiter gefasste Unterbeschäftigung.

In Kapitel 1 wird die gesetzliche Definition der Arbeitslosigkeit vorgestellt und daran anknüpfend in Kapitel 2 das Konzept der Unterbeschäftigung vorgestellt. Die Vorteile des Unterbeschäftigungskonzeptes für die Analyse des Arbeitsmarktes werden in Kapitel 3 mit aktuellen Ergebnissen dargestellt. Abschließend werden in Kapitel 4 alternative Unterbeschäftigungskonzepte erläutert und die Stärken des Konzeptes der Statistik der BA herausgestellt.

1 Es wird eingewandt, dass die registrierte Arbeitslosigkeit auch Personen umfasst, die (1) nicht arbeiten wollen und sich nur deshalb melden, um Sozialleistungen zu erhalten, oder (2) nur bedingt in Beschäftigung vermittelbar sind. Beide Personengruppen sind schwer oder gar nicht zu quantifizieren. Letztlich gehören aber beide Personengruppen in die Problembeschreibung "Arbeitslosigkeit" herein – für beide Gruppen muss die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine Antwort finden.

2 In den USA veröffentlicht zum Beispiel das Bureau of Labor Statistics sechs verschiedene Arbeitslosenquoten, wobei die dritte als offizielle Arbeitslosenquote verwendet wird.

2 Gesetzliche Definition der Arbeitslosigkeit

Die amtliche Statistik über Arbeitslosigkeit wird von der Bundesagentur für Arbeit auf der Basis der Regelungen des Sozialgesetzbuches (SGB) unter Verwendung der Daten der Arbeitsagenturen und der Jobcenter erstellt.³ Grundlage für die Arbeitslosenstatistik ist die Definition der Arbeitslosigkeit im Sozialgesetzbuch III. Dort wird im § 16 SGB die Arbeitslosigkeit im Absatz 1 definiert.

Danach sind Arbeitslose Personen, die

1. vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen,
2. eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und
3. dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen und
4. sich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben.

Die ersten drei Kriterien – Beschäftigungslosigkeit, Arbeitsuche und Verfügbarkeit – finden sich auch in der International Labour Organization (ILO)-Erwerbsstatistik, die in Deutschland vom Statistischen Bundesamt geführt wird und auf Resolutionen der ILO und Verordnungen der Europäischen Union beruht.⁴ Unterschiede zwischen der SGB-Arbeitsmarktstatistik und der ILO-Erwerbsstatistik folgen daraus, dass die genannten Kriterien verschieden definiert und unterschiedliche Erhebungsverfahren eingesetzt werden. Nachfolgend werden die wichtigsten Präzisierungen und Unterschiede genannt:

- (1) **Das Ein-Stunden-Kriterium:** In der SGB-Arbeitsmarktstatistik werden Personen mit einer Arbeit von weniger als 15 Wochenstunden weiter als arbeitslos gezählt. In der ILO-Erwerbsstatistik reicht schon eine Wochenstunde bezahlter Arbeit aus, um Erwerbslosigkeit zu beenden.
- (2) **Aktive Suche:** Um das Kriterium der Suche zu erfüllen, müssen Arbeitslose eine versicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden suchen, während in der ILO-Erwerbsstatistik die Suche nach einer Arbeit von wenigstens einer Wochenstunde reicht. Die Arbeitsuche in der ILO-Erwerbsstatistik muss durch Angaben der Befragten zu den Suchschritten belegt werden, während für die SGB-Arbeitsmarktstatistik die Suchanstrengungen verpflichtend sind und von den Arbeitsvermittlern nach individuellen Gesichtspunkten überprüft werden.
- (3) **Erhebungsform:** Die SGB-Arbeitsmarktstatistik erfasst nur die Personen, die sich bei einer Arbeitsagentur oder einem Jobcenter gemeldet haben. Die ILO-Erwerbsstatistik befragt in einer Stichprobe die Bevölkerung und erreicht damit auch die Erwerbslosen, die sich nicht melden.

³ Ausführlicher dazu Kapitel 2 im Methodenbericht der Statistik der BA: Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Nürnberg 2009.

⁴ Die Unterschiedlichkeit beider Konzepte wird im deutschen Sprachgebrauch durch die Verwendung von Erwerbslosigkeit und Erwerbslosenquote für die ILO-Statistik und Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenquote für die SGB-Statistik zum Ausdruck gebracht. Zum Unterschied der beiden Konzepte vgl. Hartmann, Michael, Riede, Thomas, Erwerbslosigkeit nach dem Labour-Force-Konzept – Arbeitslosigkeit nach dem Sozialgesetzbuch: Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Wirtschaft und Statistik, 4/2005

Außerdem gibt es in der SGB-Arbeitsmarktstatistik noch zwei weitere wichtige Regelungen: (1) Im Sozialgesetzbuch III wird im Absatz 2 des § 16 ausdrücklich bestimmt, dass Personen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, nicht als arbeitslos gelten; damit werden auch Maßnahmeteilnehmer (wie Teilnehmer an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung), die die Kriterien der Arbeitslosigkeit – also Beschäftigungslosigkeit, Verfügbarkeit und Arbeitsuche – erfüllen, nicht als arbeitslos gezählt. (2) Darüber hinaus gibt es im SGB II eine Regelung (§ 53a Abs. 2 SGB II), nach der Arbeitslosengeld II-Bezieher, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres mindestens für die Dauer von zwölf Monaten Leistungen der Grundsicherung bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden ist, nicht als arbeitslos gezählt werden.

Weil die Arbeitslosenkriterien unterschiedlich präzisiert werden, kommt man in der SGB-Arbeitsmarktstatistik und in der ILO-Erwerbsstatistik auch zu unterschiedlichen Ergebnissen. Darüber hinaus werden in beiden Statistiken jeweils Personen unter bestimmten Bedingungen nicht als arbeitslos bzw. erwerbslos gezählt, obwohl sie im allgemeinen Sinne noch auf der Suche nach einer regulären Beschäftigung sind. In der ILO-Erwerbsstatistik sind das zum Beispiel Personen, die geringfügig arbeiten und weiter eine Vollzeitbeschäftigung suchen oder Personen, die zuletzt keine Suchschritte unternommen haben. In der SGB-Arbeitsmarktstatistik fehlen die Erwerbslosen, die bei den Arbeitsagenturen nicht gemeldet sind. Und in beiden Statistiken werden Personen nicht als arbeitslos gezählt, wenn sie an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, also zum Beispiel auf dem Zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt sind (und deshalb das Kriterium der Beschäftigungslosigkeit nicht erfüllen) oder eine Qualifizierungsmaßnahme absolvieren (und deshalb dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen). In beiden Statistiken werden diese Unschärfen gesehen und ergänzende Statistikgrößen angeboten. Nachfolgend wird die Erweiterung von der Arbeitslosigkeit zur Unterbeschäftigung in der SGB-Arbeitsmarktstatistik erläutert und im Schlusskapitel mit alternativen Messkonzepten auf Basis der ILO-Erwerbsstatistik verglichen.

3 Das Unterbeschäftigungskonzept

In der Unterbeschäftigung werden zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen auch die Personen erfasst, die im allgemeinen Sinne auf der Suche nach Arbeit sind, aber nach der gesetzlichen Definition nicht als arbeitslos zählen, weil sie an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen, kurzzeitig arbeitsunfähig sind oder für die eine vorruhestandsähnliche Regelung einschlägig ist.⁵

⁵ Ausführliche Erläuterung des Messkonzepts der Unterbeschäftigung in Kapitel 3 des Methodenberichts der Statistik der BA: Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Nürnberg 2009. Weiterentwicklungen und Anpassungen: Methodenbericht: Weiterentwicklung des Messkonzepts der Unterbeschäftigung, Nürnberg 2011, Methodenbericht: Vervollständigung der Datenbasis für die Unterbeschäftigung, Nürnberg 2013, und Methodenbericht: Revision der Unterbeschäftigung bezüglich der Beschäftigtenqualifizierung, Nürnberg 2021. Darüber hinaus wird die Unterbeschäftigungsrechnung laufend an Änderungen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums angepasst. In der Vergangenheit werden Maßnahmen mitgezählt, wie z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) oder traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), die es heute nicht mehr gibt, die aber damals die Arbeitslosigkeit entlastet haben.

Maßgebend für die Berücksichtigung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (einschließlich der genannten Sonderstatus) in der Unterbeschäftigung ist ihre gesamtwirtschaftlich entlastende Wirkung auf die Arbeitslosigkeit: ohne den Einsatz der Maßnahmen würde die Arbeitslosigkeit entsprechend höher ausfallen. Die Entlastungswirkung ist ein zeitlich befristeter Effekt während der Teilnahme an einer Maßnahme. Es werden zwei Wirkungsmechanismen unterschieden: (1) Arbeitslosigkeit wird reduziert, weil die Förderung das effektive Arbeitskräfteangebot verringert: dies gilt für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, Qualifizierungsmaßnahmen und vorruhestandsähnliche Regelungen. Diese Personen werden in der Terminologie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Stillen Reserve in Maßnahmen gezählt. (2) Arbeitslosigkeit wird reduziert, weil zusätzliche Beschäftigung geschaffen bzw. Beschäftigung stabilisiert wird: das gilt für den Zweiten Arbeitsmarkt, die Kurzarbeit und Förderung der Selbständigkeit. Diese Personen werden als Erwerbstätige erfasst.

Die Quantifizierung der Entlastung erfolgt durch die Teilnehmerzahl (für Kurzarbeit das Beschäftigtenäquivalent); die Berechnungen von indirekten Effekten, die die Entlastungswirkung erhöhen (etwa über Multiplikatoreffekte) oder mindern können (etwa über Mitnahme- und Substitutionseffekte), werden nicht vorgenommen, auch deshalb weil die Methoden dafür nicht gesichert oder umstritten sind. Die Entlastungs- und Unterbeschäftigungsrechnung ist als pragmatische Näherungslösung zu verstehen, die für eine aktuelle und regelmäßige Berichterstattung handhabbar bleiben muss.

Die nachfolgende Abbildung 1 gibt einen Überblick über die aktuellen Komponenten der Unterbeschäftigung und die Maßnahmen, die berücksichtigt werden; sie zeigt auch in welchem Umfang die betroffenen Personen die Arbeitslosenkriterien erfüllen.

Abbildung 1: Komponenten der Unterbeschäftigung

Komponenten der Unterbeschäftigung					
	Maßnahme	Individuelle Situation			Gesamtwirtschaftliche Wirkung: Entlastung Arbeitslosigkeit durch
		ohne Beschäftigung	Verfügbar	Aktive Suche/ Eigenbemühungen	
Arbeitslosigkeit		Ja	Ja	Ja	
1	Aktivierung und berufliche Eingliederung	Ja	i.d.R. Ja	i.d.R. Ja	Angebotsverkürzung
2	Sonderregelung § 53 a SGB II	Ja	Ja	Ja	Angebotsverkürzung
Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne					
3	Qualifizierung und Fremdförderung*	Ja	Nein	eingeschränkt	Angebotsverkürzung
4	Beschäftigung schaffende Maßnahmen	Nein	Nein	Ja	zusätzliche Beschäftigung
5	kurzfristig arbeitsunfähig	Ja	Nein	Eingeschränkt	Angebotsverkürzung
Unterbeschäftigung im engeren Sinne					
6	Förderung der Selbständigkeit	Nein	Nein	Nein	zusätzliche Erwerbstätigkeit
7	Kurzarbeit	Nein	Nein	Nein	Stabilisierung von Beschäftigung (Beschäftigtenäquivalent)
Unterbeschäftigung					

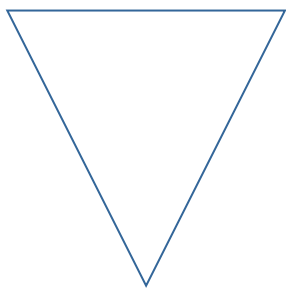
*Hierunter fallen insbesondere Integrationskurse.

Die Personen in den entlastenden Maßnahmen stehen in unterschiedlicher Nähe zum Arbeitslosenstatus, wie er im § 16 Abs. 1 SGB III definiert ist. Die Nähe zum Arbeitslosenstatus wird als Kriterium für die weitere Unterteilung der Unterbeschäftigung genutzt. Unterbeschäftigung umfasst danach (1) Personen, die arbeitslos im Sinne des SGB sind; (2) Personen, die im weiteren Sinne arbeitslos sind, weil sie die drei Arbeitslosenkriterien erfüllen, aber aus anderen Gründen nicht als arbeitslos gezählt werden; (3) Personen, die nahe am Arbeitslosenstatus sind, weil sie die Arbeitslosenkriterien in Teilen erfüllen; und (4) Personen, die fern vom Arbeitslosenstatus stehen, weil sie die Kriterien nicht erfüllen, aber für Personen stehen, die ohne den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen arbeitslos wären. Entsprechend wird die Unterbeschäftigung unterteilt in Arbeitslosigkeit, Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne, Unterbeschäftigung im engeren Sinne und Unterbeschäftigung.

Daneben gibt es Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Personen in bestimmten Sonderstatus, die nicht in die Unterbeschäftigung eingerechnet werden:

- (1) **Förderung der Berufsausbildung:** Maßnahmen der beruflichen Erstqualifizierung spielen sich größtenteils im Vorfeld des Arbeitsmarktes ab; sie betreffen überwiegend Personen, die aus der Schule kommen und an der ersten Schwelle zum Arbeitsmarkt stehen. Dies gilt insbesondere für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, die Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter, Einstiegsqualifizierung und Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) wegen einer beruflichen Ausbildung.
- (2) **Förderung regulärer abhängiger Beschäftigung (insbesondere Eingliederungszuschüsse):** Die finanzielle Förderung ist häufig Ausgleich für eine (vermutete) vorübergehende Minderleistung. Deshalb dürfte auf diese Weise in der Regel keine zusätzliche Beschäftigung entstehen, d.h. ohne diese Hilfen wären vermutlich Arbeitnehmer ohne Vermittlungshemmnisse eingestellt worden (Substitutionseffekt wird in Kauf genommen). Das schließt nicht aus, dass in gewissem Umfang aufgrund der Lohnkostensubvention gesamtwirtschaftlich zusätzliche Beschäftigung entstanden ist; insofern sind die Übergänge zu allgemeinen Lohnsubventionen fließend (vgl. Abbildung 2).
- (3) Zwei Fallgruppen von **Sonderstatus, hinter denen keine Arbeitsmarktprobleme** liegen: (1) Personen, die dauerhaft oder länger arbeitsunfähig sind. Hierzu gehören insbesondere Personen mit geminderter Leistungsfähigkeit im Übergang zur medizinischen Rehabilitation oder zur Erwerbsunfähigkeit, die nach § 125 SGB III Arbeitslosengeld erhalten. (2) Arbeitslosengeld II-Bezieher, denen nach § 10 SGB II Arbeit nicht zumutbar ist, insbesondere wegen Schulbesuch, Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen. Es wird davon ausgegangen, dass die Arbeitsunfähigkeit wie auch die Einschränkung der Zumutbarkeit nicht im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktlage steht.

Abbildung 2: Entlastungswirkungen von Lohnsubventionen

Entlastungswirkungen von Lohnsubventionen		
Allgemeine Lohnsubventionen		abnehmender Entlastungseffekt 
2. Arbeitsmarkt: Tätigkeitsbereich eingeschränkt: zusätzlich und im öffentlichen Interesse	ABM, AGH, SAM trad	
Selbständige Tätigkeit: nur tragfähige Selbständigkeit	ÜG, GZ, Ich-AG, Einstiegsgeld	
Abhängige Tätigkeit: Einschränkung ggf. regional	SAM OfW, Einstiegsgeld	
Zielgruppenorientierte Lohnsubventionen		EGZ

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Arbeitsgelegenheiten (AGH), Strukturanpassungsmaßnahmen traditionell (SAM trad), Überbrückungsgeld (ÜG), Gründungszuschuss (GZ), Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW), Eingliederungszuschüsse (EGZ)

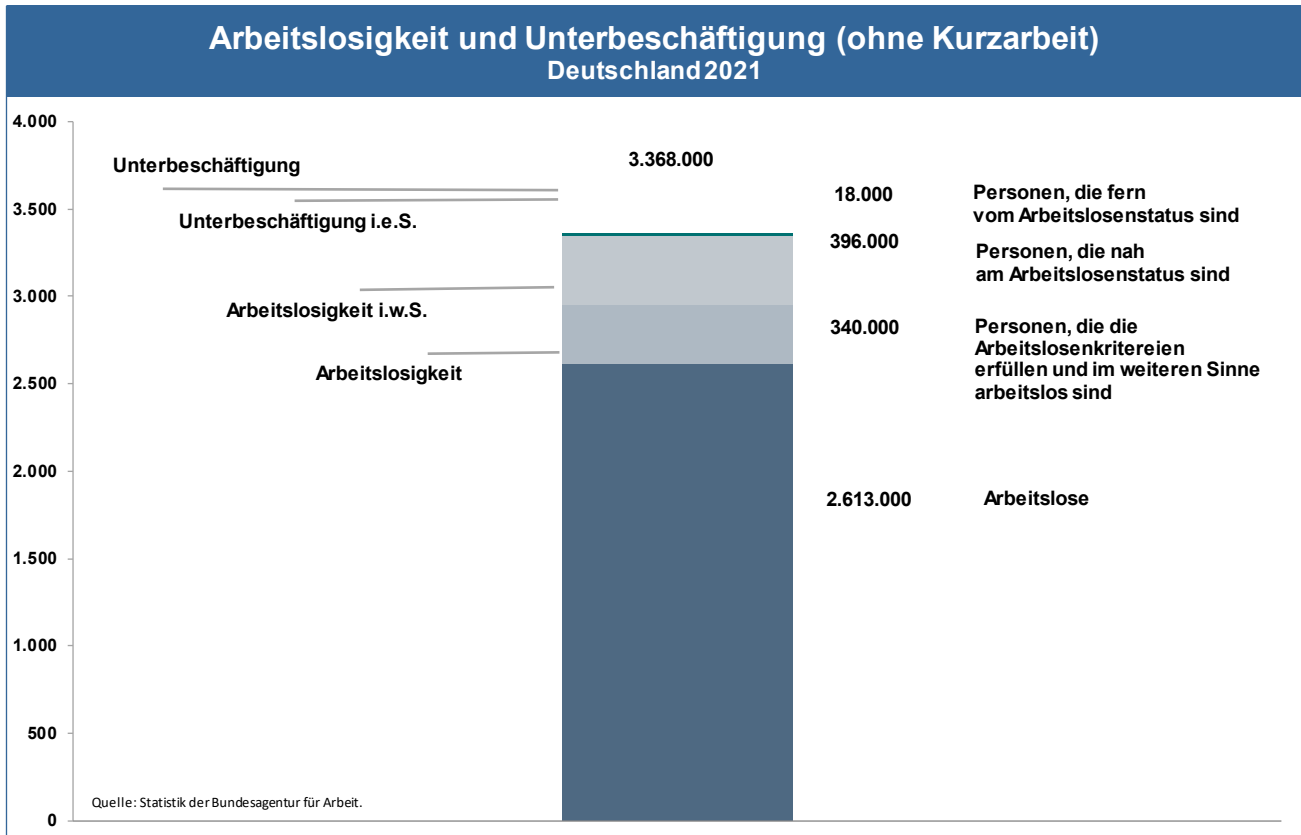
© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Mit dem Konzept der Unterbeschäftigung wird folgendes geleistet: Es wird (a) ein **umfassenderes Bild** über die Zahl derjenigen Menschen gezeichnet, die ihren Wunsch nach Beschäftigung nicht realisieren konnten. Es werden (b) intertemporale und (c) interregionale **Vergleiche** ermöglicht, die den Einsatz entlastender Arbeitsmarktpolitik kontrollieren, weil Arbeitsmarktpolitik zwar die Arbeitslosigkeit, nicht aber die Unterbeschäftigung verändert. So können realwirtschaftlich bedingte Veränderungen oder Unterschiede besser erkannt werden.

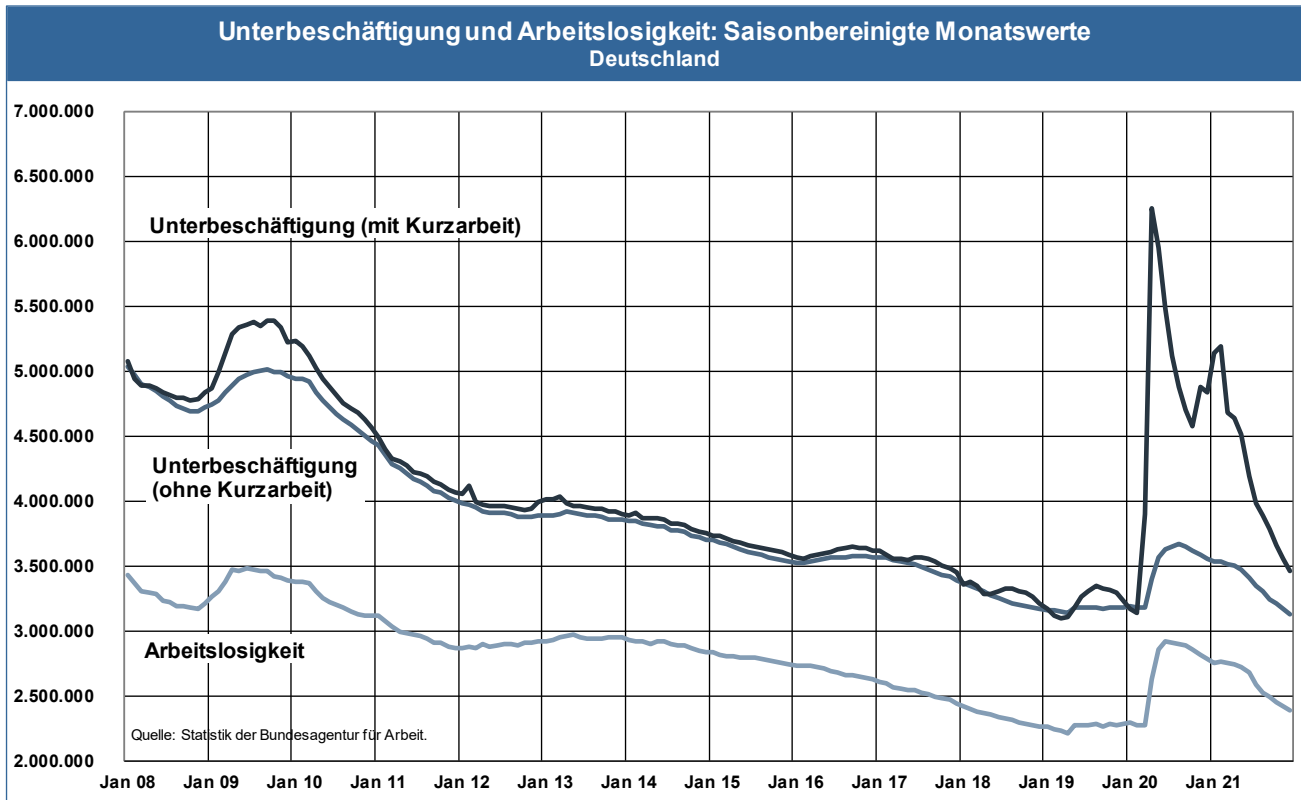
4 a. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung: Niveau

Für das Jahr 2021 zeigt sich folgendes Bild (vgl. Abbildung 3): Die Arbeitslosigkeit belief sich in diesem Jahr auf 2,613 Mio. und die Unterbeschäftigung auf 3,368 Mio. Mit Blick auf unterschiedliche Fragestellungen kann der Kreis immer weitergezogen werden. Er beginnt mit dem engen **Arbeitslosenbegriff des SGB III**, der die Personen umfasst, die keine Arbeit haben, eine Arbeit suchen, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und nicht an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen (Arbeitslosigkeit nach § 16 SGB III). Zählt man die 340.000 Personen in Aktivierungsmaßnahmen und die Älteren in der Sonderregelung des § 53a SGB II dazu kommt man zur **Arbeitslosigkeit im weiteren Sinn**. Die **Unterbeschäftigung im engeren Sinne** erfasst weiter 396.000 Personen, die sehr nahe am Arbeitslosenstatus sind. In der gesamten **Unterbeschäftigung** (ohne Kurzarbeit) kommen dann noch 18.000 Personen dazu, die fern vom Arbeitslosenstatus sind, aber für Personen stehen, die ohne den Einsatz der sie unterstützenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente arbeitslos wären. Die Unterbeschäftigungsrechnung ermöglicht so eine möglichst umfassende Quantifizierung der Zahl der Personen, denen ein regulärer Arbeitsplatz fehlt.

Abbildung 3: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit)

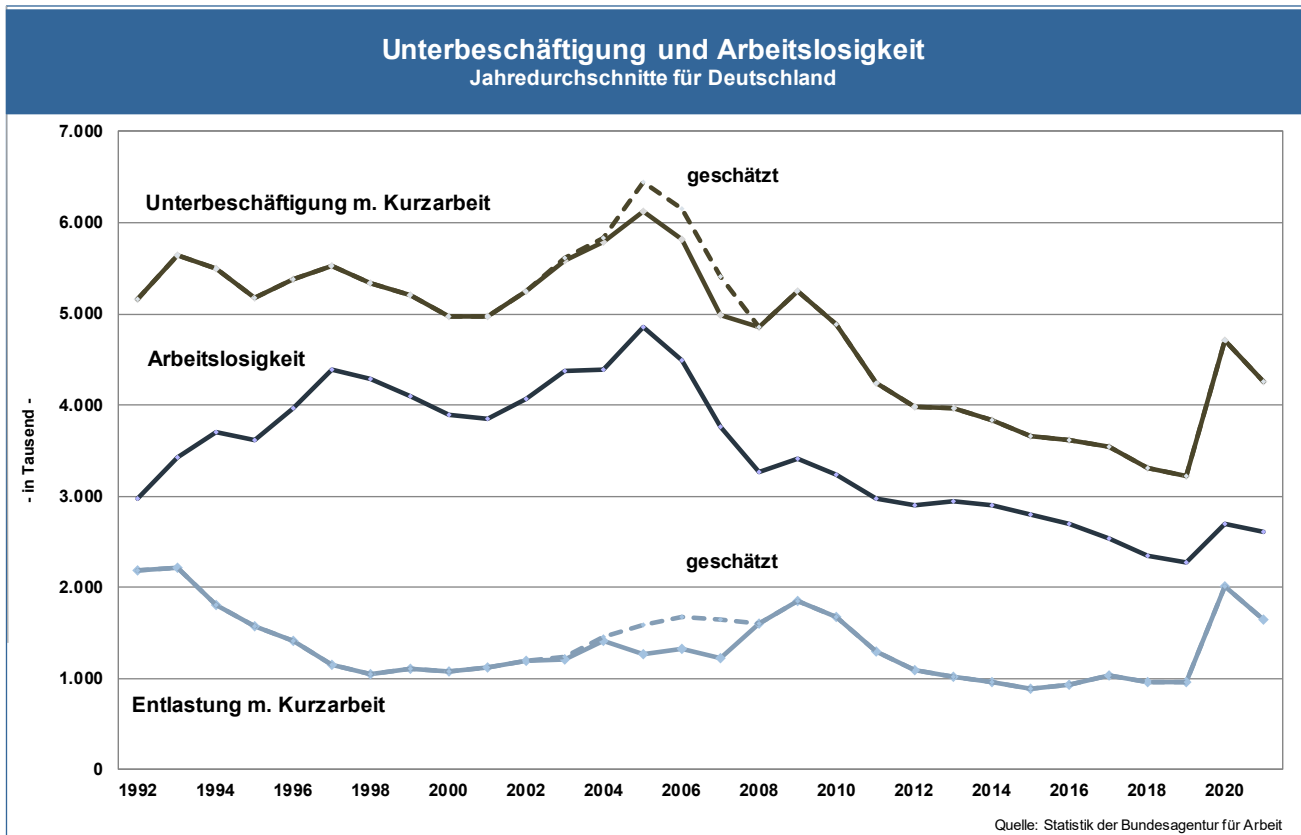


Veränderungen im Einsatz der Arbeitsmarktpolitik können im Rahmen des Unterbeschäftigungskonzepts berücksichtigt werden. In Abbildung 4 werden die monatlichen Entwicklungen der saisonbereinigten Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung dargestellt. Die Entwicklungen sind überwiegend gleichlaufend. Insbesondere zwei Phasen zeigen den Mehrwert der Unterbeschäftigungsrechnung: (2) **Entwicklung im Jahr 2016**: Die saisonbereinigte Arbeitslosigkeit nimmt weiter ab, während die Unterbeschäftigung zunimmt, weil die Arbeitsmarktpolitik insbesondere für geflüchtete Menschen ausgeweitet wurde. Hier verhindert der Einsatz von Arbeitsmarktpolitik einen Anstieg der Arbeitslosigkeit. (2) **Entwicklung im Jahr 2020**: (a) Die saisonbereinigte Arbeitslosigkeit nimmt stärker zu als die Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit), weil aufgrund von Kontaktbeschränkungen infolge der Corona-Pandemie die Arbeitsmarktpolitik (ohne Kurzarbeit) deutlich weniger entlastet hat. (b) Gleichzeitig hat der Einsatz von Kurzarbeit in massivem Umfang Beschäftigung gestützt und so Arbeitslosigkeit verhindert, so dass die Unterbeschäftigung einschließlich des Beschäftigungsäquivalents in Kurzarbeit in der Spitze mehr als doppelt so groß ausfiel wie die Arbeitslosigkeit.

Abbildung 4: Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit: Saisonbereinigte Monatswerte

Das Unterbeschäftigungskonzept ist auch wichtig für die **Beurteilung der langfristigen Entwicklung**. Die nachfolgende Abbildung 5 zeigt den Verlauf seit Anfang der 1990er Jahre. Die untere Linie zeigt die Entwicklung der Entlastung durch Arbeitsmarktpolitik, die mittlere die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und die obere die Entwicklung der Unterbeschäftigung. Die gestrichelte Linie für den Zeitraum 2005 bis 2007 enthält Zuschätzungen insbesondere für vorruhestandsähnliche Instrumente, für die in diesem Zeitraum keine vollständigen Daten vorliegen. Man kann hier beispielhaft drei Phasen herausgreifen: (1) **1992 bis 1997**: Die entlastende Arbeitsmarktpolitik wurde nach der Ausweitung in den Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung deutlich zurückgeführt. Es gab einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit, aber nur einen verhaltenen Anstieg der Unterbeschäftigung. (2) In der Wirtschafts- und Finanzkrise **2009** hat der Einsatz von Aktivierungsmaßnahmen und Kurzarbeit den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Grenzen gehalten, während die Unterbeschäftigung deutlicher steigt. Von 2009 bis 2016 sind Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung gesunken. Auch der Einsatz entlastender Arbeitsmarktpolitik war bis 2015 rückläufig, hat dann in 2016 wegen des Maßnahmeeinsatzes für geflüchtete Menschen etwas zugenommen. (3) In der **Corona-Pandemie 2020/2021** hat insbesondere der massive Einsatz von Kurzarbeit Arbeitslosigkeit in großem Umfang verhindert.

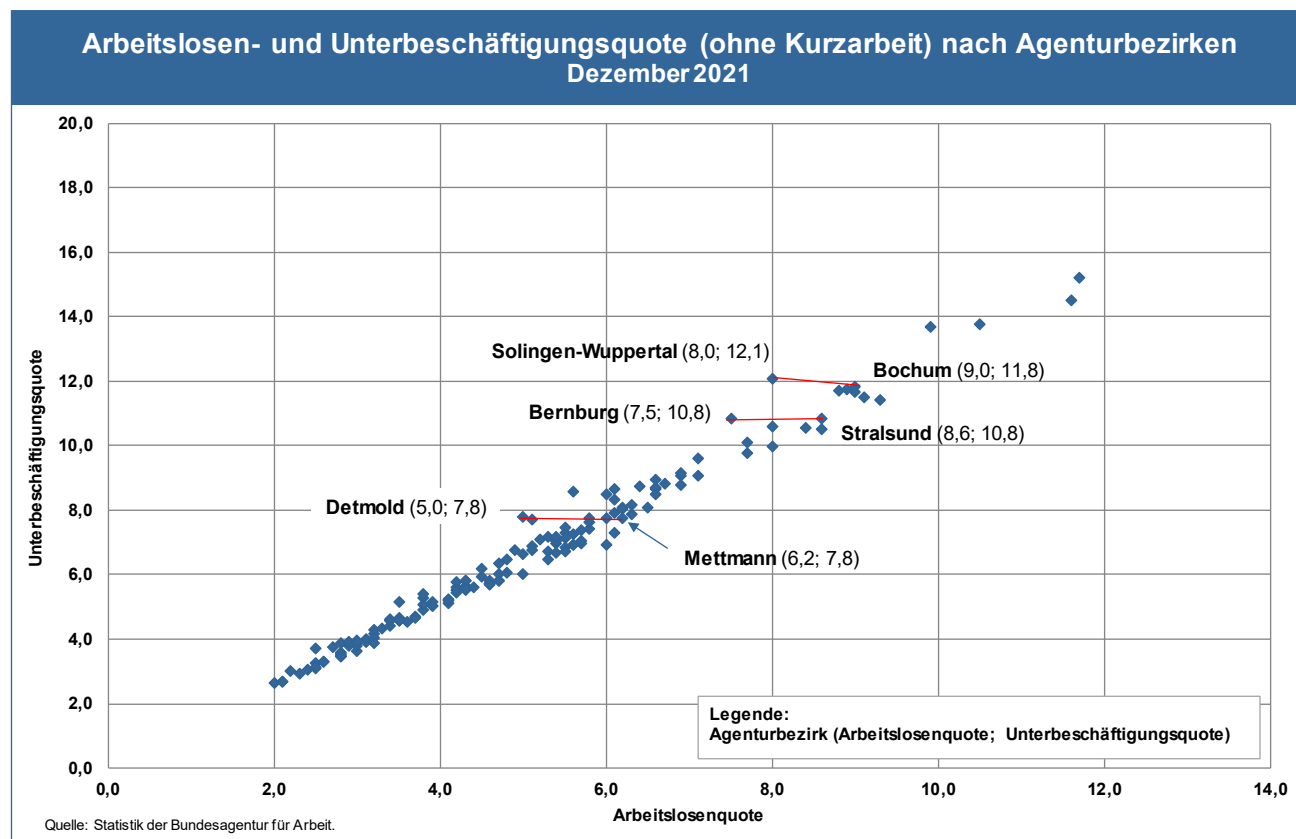
Abbildung 5: Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit



4 c. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung: Interregionaler Vergleich

Auch beim regionalen Vergleich hilft die Unterbeschäftigungsrechnung. In Abbildung 6 stellen die Punkte Agenturbezirke dar. In der horizontalen Achse wird die Arbeitslosenquote und in der vertikalen Achse die Unterbeschäftigungsquote (ohne Kurzarbeit) abgetragen. Es gibt eine enge Korrelation der beiden Quoten, aber auch Abweichungen zwischen den Bezirken, die bei einer Interpretation der Daten, etwa einem Ranking beachtet werden müssen. In der Abbildung wird das für drei Paare von Agenturbezirken anschaulich gemacht. So hat zum Beispiel die Agentur Detmold eine Arbeitslosenquote von 5,0 Prozent und liegt damit um 1,2 Prozentpunkte niedriger als Mettmann mit 6,2 Prozent. Berücksichtigt man die Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente in der Unterbeschäftigungsquote liegen beide Bezirke mit jeweils 7,8 Prozent aber gleichauf.

Abbildung 6: Arbeitslosen- und Unterbeschäftigungsquote (ohne Kurzarbeit) nach Agenturbezirken



5 Messkonzepte der Unterbeschäftigung im Vergleich

Abschließend wird das Unterbeschäftigungskonzept der Statistik der BA mit alternativen Konzepten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und des Statistischen Bundesamtes verglichen. Die Ergebnisse der drei Messkonzepte sind in der nachfolgenden Abbildung 7 im Vergleich dargestellt; es wurde das Jahr 2019 gewählt, weil für dieses Jahr Ergebnisse aus allen drei Messkonzepten vorliegen.

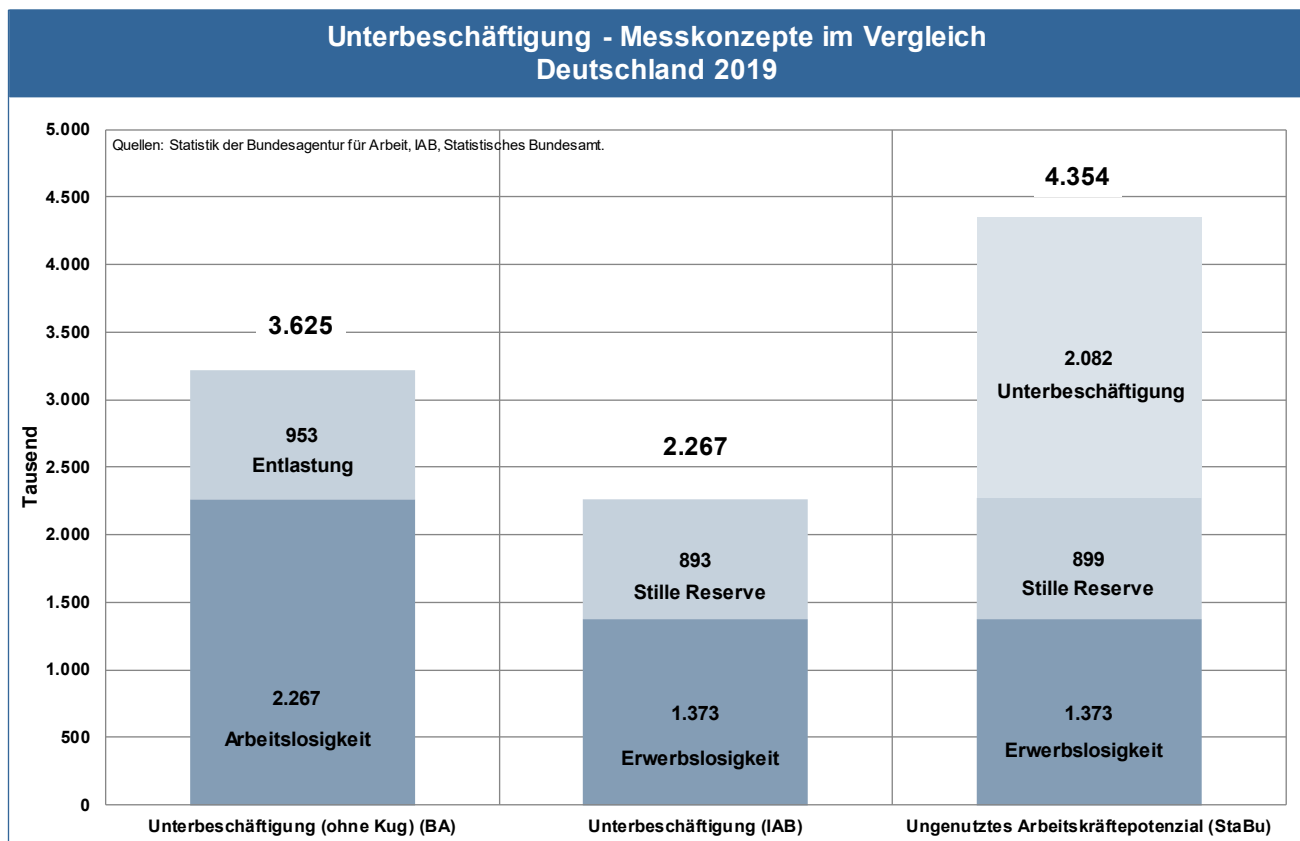
Das **BA-Konzept** wurde bereits erläutert. 2019 setzt sich die Unterbeschäftigung mit 3,625 Mio. aus 2,267 Mio. Arbeitslosen und 953.000 Personen in entlastenden Maßnahmen zusammen.

Das **IAB-Konzept** kommt auf eine Unterbeschäftigung von 2,267 Mio.⁶ Dort werden nicht die Arbeitslosen, sondern die Erwerbslosen nach dem ILO-Konzept berücksichtigt. Die Erwerbslosigkeit liegt mit 1,373 Mio. um fast eine Million niedriger als die Arbeitslosigkeit, vor allem weil dort Personen mit weniger als 15 Stunden Arbeit in der Woche und Personen, die zuletzt keine Suchschritte unternommen haben, nicht als erwerbslos gezählt werden (vgl. Kapitel 2). Dazu addiert werden dann 893.000 Personen aus der **Stillen Reserve**. Die Stille Reserve wird vom IAB mit einem ökonomischen

⁶ Vgl. dazu IAB-Kurzbericht 7/2022, IAB-Prognose 2022: Konjunkturaufschwung ausgebremst.

Verfahren geschätzt. Sie setzt sich zusammen aus Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (**Stille Reserve in Maßnahmen; 784.000**) und der **Stillen Reserve im engeren Sinne (109.000)**, das sind u.a. Personen, die die Arbeitsuche entmutigt eingestellt haben, aus Arbeitsmarktgründen aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind oder in Warteschleifen des Bildungssystems sind. Im Unterschied zum Konzept der BA-Statistik werden Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (also insbesondere Arbeitsgelegenheiten) in der Unterbeschäftigung nicht berücksichtigt.

Abbildung 7: Unterbeschäftigung – Messkonzepte im Vergleich



Daneben gibt es noch das **Unterbeschäftigungskonzept des Statistischen Bundesamtes** nach dem ILO-Konzept.⁷ Allerdings werden im ILO-Konzept die Begriffe anders definiert. Die Unterbeschäftigung in den Konzepten der Statistik der BA und des IAB entspricht im Konzept des Statistischen Bundesamtes etwa dem **ungenutzten Arbeitskräftepotenzial**. Unterbeschäftigung im ILO-Konzept ist dagegen eine Untergruppe der Erwerbstätigen; es handelt sich um eine sogenannte **zeitbezogene Unterbeschäftigung**. Unterbeschäftigte sind dort Erwerbstätige, die "den Wunsch nach zusätzlichen Arbeitsstunden" haben und "für zusätzliche Arbeitsstunden verfügbar" sind. Nach dem ILO-Konzept gibt es 2019 jahresdurchschnittlich 4,354 Mio. Menschen, die eine Arbeit suchen oder ihre Arbeitszeit ausweiten wollen. Davon sind 1,373 Mio. Erwerbslose und 899.000 gehören der Stillen Reserve an. Anders als beim IAB wird die **Stille Reserve durch Befragung** im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung ermittelt. Sie setzt sich zusammen aus Personen, die einen Arbeitswunsch haben, aber entweder

⁷ Vgl. dazu Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 397 vom 9. Oktober 2019 und Martina Rengers, Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve, *Wirtschaft und Statistik*, April 2012.

verfügbar sind, aber nicht suchen, oder suchen, aber nicht kurzfristig verfügbar sind. Dazu kommen dann 2,082 Mio. Unterbeschäftigte, die sich wiederum zusammensetzen aus Teilzeitbeschäftigten (1,111 Mio.) und Vollzeitbeschäftigten (971.000), die jeweils mehr arbeiten wollen.

Jedes dieser Konzepte hat seine Vor- und Nachteile und ist für bestimmte Fragestellungen mehr oder weniger geeignet. Zwei Aspekte sind hervorzuheben: (1) Ein Vorteil des BA-Konzepts ist seine **Datenverfügbarkeit**: Ergebnisse zur Unterbeschäftigung stehen für Deutschland monatlich bis auf Kreisebene zur Verfügung und sind (mit Einschränkungen) über einen längeren Zeitraum vergleichbar. (2) Das **Unterbeschäftigungskonzept der Statistik der BA ist näher an sozialpolitischen Fragestellungen** orientiert; es fokussiert stärker auf die Personen, deren Probleme am Arbeitsmarkt so groß sind, dass sie bei einer Arbeitsagentur oder einem Jobcenter gemeldet sind und weit überwiegend für ihren Lebensunterhalt Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten. Dagegen verwenden die Alternativkonzepte den engeren Erwerbslosenbegriff (IAB und Statistisches Bundesamt), berücksichtigen nicht die Beschäftigten am Zweiten Arbeitsmarkt (IAB und Statistisches Bundesamt), und erfassen zwar die registrierten Arbeitslosen mit geringen Arbeitsstunden in der Unterbeschäftigung, zählen aber gleichzeitig auch Vollzeit- und Teilzeitkräfte als unterbeschäftigt, die nur wenige Stunden mehr arbeiten wollen (Statistisches Bundesamt).

Statistik-Infoseite

Im Internet stehen statistische Informationen unterteilt nachfolgenden Themenbereichen zur Verfügung:

Fachstatistiken:

[Arbeitsuche, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung](#)
[Ausbildungsmarkt](#)
[Beschäftigung](#)
[Einnahmen/Ausgaben](#)
[Förderung und berufliche Rehabilitation](#)
[Gemeldete Arbeitsstellen](#)
[Grundsicherung für Arbeitsuchende \(SGB II\)](#)
[Leistungen SGB III](#)

Themen im Fokus:

[Berufe](#)
[Bildung](#)
[Corona](#)
[Demografie](#)
[Eingliederungsbilanzen](#)
[Entgelt](#)
[Fachkräftebedarf](#)
[Familien und Kinder](#)
[Frauen und Männer](#)
[Langzeitarbeitslosigkeit](#)
[Menschen mit Behinderungen](#)
[Migration](#)
[Regionale Mobilität](#)
[Wirtschaftszweige](#)
[Zeitarbeit](#)

Die [Methodischen Hinweise der Statistik](#) bieten ergänzende Informationen.

Die [Qualitätsberichte](#) der Statistik erläutern die Entstehung und Aussagekraft der jeweiligen Fachstatistik.

Das [Glossar](#) enthält Erläuterungen zu allen statistisch relevanten Begriffen, die in den verschiedenen Produkten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit Verwendung finden.

Abkürzungen und Zeichen, die in den Produkten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit vorkommen, werden im [Abkürzungsverzeichnis](#) bzw. der [Zeichenerklärung](#) der Statistik der Bundesagentur für Arbeit erläutert.