

Arbeitslos ist nicht gleich arbeitslos

Internationale und nationale Definition von Arbeitslosigkeit in Österreich

DANIELA GUMPRECHT

Die einfache Frage: „Wie hoch ist die Arbeitslosigkeit in Österreich“ ist gar nicht so einfach zu beantworten. Stellt man sie unterschiedlichen Personen, können die Antworten weit auseinander liegen und trotzdem richtig sein. Es kommt nämlich ganz entscheidend darauf an, welche Definition von Arbeitslosigkeit verwendet wird. In Österreich wird üblicherweise mit zwei „Arten“ bzw. Definitionen von Arbeitslosigkeit operiert: der nationalen und der internationalen. Je nach zugrundeliegendem Konzept kann die Zahl der Arbeitslosen bei zirka 354.000 oder 252.000 liegen und die Arbeitslosenquote bei etwa 9,1% oder 5,7% (jeweils im Jahresdurchschnitt 2015). Dies führt bei Nutzern und Nutzerinnen immer wieder zu Konfusionen und der Meinung, dass eine der beiden Zahlen falsch oder zumindest (politisch motiviert) in die eine oder andere Richtung verzerrt sei. Ziel dieses Artikels ist daher die Beschreibung und Gegenüberstellung der beiden wichtigsten Konzepte zur Messung der Arbeitslosigkeit in Österreich sowie ein Vergleich der entsprechenden Ergebnisse.

Einleitung

Die auf den ersten Blick sehr einfach erscheinende Aufgabe, die arbeitslosen Personen zu zählen und eine Arbeitslosenquote zu errechnen, ist bei näherer Betrachtung gar nicht so einfach. Denn was bedeutet der vermeintlich einfache Begriff „arbeitslos“? „Arbeitslos“ bedeutet zumindest nicht bloß „ohne Beschäftigung“, denn das sind ja z.B. auch Pensionisten und Pensionistinnen – und selbst wenn man sich auf eine solche Begriffsdefinition festlegte, was wäre dann mit „Beschäftigung“ genau gemeint?

Je nach Interesse und auch Ziel und Zweck der Berechnung von Arbeitslosigkeit gibt es verschiedene Möglichkeiten, die für die Berechnung nötigen Komponenten zu definieren. Die amtliche Statistik in Österreich verwendet zwei unterschiedliche Definitionen, eine internationale und eine nationale. Beide haben ihre Berechtigung und ihren Sinn in jeweils unterschiedlichen Verwendungskontexten und sind für eine Beschreibung des Arbeitsmarktes unverzichtbar. Die internationale Definition erlaubt, unabhängig von nationalen Gesetzgebungen und Gepflogenheiten, einerseits Ländervergleiche und -reihungen, andererseits die Bildung und Betrachtung bestimmter übernationaler Gruppen wie z.B. der Eurozone oder der EU. Die nationale Definition dagegen erlaubt genau das, was die internationale zu vermeiden versucht, nämlich die Berücksichtigung nationaler Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren. Beide Konzepte führen notwendigerweise zu unterschiedlichen Aussagen und Beschreibungen des österreichischen Arbeitsmarktes. Unabhängig davon welches Konzept man betrachtet, man sollte sich immer der zugrundeliegenden Definitionen bewusst sein und wissen, was wo und wie sichtbar ist oder nicht, und dass ein Vergleich beider Konzepte immer nur unter Berücksichtigung der definitorischen Unterschiede zulässig und sinnvoll ist.

Datenproduzenten und Informationsquellen

In Österreich gibt es drei große Produzenten von Arbeitsmarktdaten. Je nach Fragestellung und Interesse ist die eine oder andere Informationsquelle nützlicher.

Hintergrundinformationen dazu finden sich auch in der später folgenden *Methodenbox*.

Statistik Austria

Die Bundesanstalt Statistik Austria (STAT) leistet auf Basis des Bundesstatistikgesetzes 2000 mit der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung (MZ-AKE), der Abgestimmten Erwerbsstatistik (AEST) und Bereichen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) einen wichtigen Beitrag zur umfassenden Beobachtung des Arbeitsmarktes. Die Durchführung der MZ-AKE ist in der Erwerbs- und Wohnungsstatistikverordnung 2010 (EWSStV 2010) gesetzlich geregelt. Die MZ-AKE ist Teil der europäischen Arbeitskräfteerhebung (Verordnung (EG) Nr. 577/98 zur Durchführung einer Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte in der Gemeinschaft). Für die meisten Merkmale der MZ-AKE gibt es Umsetzungsvorgaben und eine Lieferverpflichtung von bzw. an Eurostat. Aus diesen Informationen wird der Arbeitsmarktstatus nach internationaler Definition bestimmt. Diese Betrachtung des Arbeitsmarktes erlaubt internationale Vergleiche und ist ein wichtiges Instrument für die europäische Arbeitsmarktpolitik.

Arbeitsmarktservice

Das Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) ist ebenfalls ein wichtiger Informationsproduzent im Bereich Arbeitsmarkt, naturgemäß mit dem Fokus auf den Bereich der Arbeitslosigkeit. § 30 Abs. 2 des Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) besagt: „Das Arbeitsmarktservice hat für die Arbeitsmarktbeobachtung und -statistik (...) zu sorgen.“ Das AMS ist also gesetzlich neben seinem Ziel, die Arbeitslosigkeit zu verhüten und zu beseitigen, die Wirtschaft mit Arbeitskräften zu versorgen und die Beschäftigung aller Personen bestmöglich zu sichern (§ 29 Abs. 1 AMSG), auch zur Erstellung geeigneter Statistiken verpflichtet. Das AMS veröffentlicht die nationale Zahl der Arbeitslosen und die Arbeitslosenquote, auch Registerarbeitslose bzw. Registerarbeitslosenquote genannt.

Sozialversicherung

Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (HV) schließlich liefert wichtige Informationen zur Erwerbstätigkeit. Er ist gesetzlich zur „Erstellung trägerübergreifender Statistiken“ verpflichtet (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG) § 31 Abs. 2 Z 6). Auch wenn die Frage nach der Höhe der Arbeitslosigkeit im Fokus steht, ohne Wissen über die Erwerbstätigkeit ist eine aussagekräftige Darstellung in Form der Arbeitslosenquote nicht möglich, denn ohne die Zahl der Erwerbstätigen fehlt die wichtigste Bezugsgröße. Zusätzlich dazu gibt es eine sehr enge Beziehung zwischen den beiden Status „arbeitslos“ und „erwerbstätig“; so kann z.B. eine Person, die einer unselbständigen Vollzeiterwerbstätigkeit nachgeht, per Definition nicht den Status „arbeitslos“ erhalten.

Definitionen

Eine exakte Definition der Begriffe ist die Voraussetzung für alle Statistiken über den Arbeitsmarkt. Je nach eigentlichem Zweck der zugrundeliegenden Datenquelle werden Konzepte und Definitionen festgelegt, und in ihnen liegen die Unterschiede zwischen den Ergebnissen begründet.

Internationale Definition

Die europäische Arbeitskräfteerhebung und damit auch die MZ-AKE folgen dem internationalen Konzept und Definitionen, wie sie von der International Labour Organization (ILO) festgelegt wurden (*ILO, 1982*), wobei die operationale Definition für den Teil der Arbeitslosigkeit für die Zwecke der AKE in einem eigenen Rechtsdokument, Verordnung (EG) Nr. 1897/2000 zur Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 577/98 zur Durchführung einer Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte der Gemeinschaft bezüglich der Definition der Arbeitslosigkeit, ausformuliert ist. Diese Definitionen und Umsetzungsvorgaben für die an Eurostat zu liefernden Variablen sind in den jeweils aktuell gültigen Explanatory Notes, den Erläuterungen zur Europäischen Arbeitskräfteerhebung¹⁾ (*Eurostat, 2015*), zu finden.

Arbeitslosigkeit

Eine Person gilt dann und nur dann als arbeitslos, wenn sie

- zwischen 15 und 74 Jahre alt ist
- und nicht erwerbstätig (im Sinne der ILO) ist (*siehe nachfolgende Definition*)
- und in den letzten vier Wochen²⁾ aktiv Arbeit gesucht hat oder bereits eine Stelle gefunden hat und diese innerhalb der nächsten drei Monate antritt
- und innerhalb der nächsten zwei Wochen³⁾ für eine Arbeit verfügbar ist.

¹⁾ Diese Erläuterungen stellen einen Leitfaden dar, sie sind nicht rechtsverbindlich.

²⁾ D.h. in der Referenzwoche, auf die sich die Befragung bezieht, und/oder den drei Wochen davor.

³⁾ D.h. in den der Referenzwoche folgenden zwei Wochen.

Als **aktive Arbeitssuche** gelten folgende Tätigkeiten:

- Erst- bzw. Folgekontakt mit dem Arbeitsmarktservice mit dem ausdrücklichen Ziel, einen Arbeitsplatz zu finden.
- Stellenangebote in Zeitungen, Zeitschriften oder im Internet studieren.
- Bei Freunden, Bekannten, Interessenvertretungen usw. anfragen.
- Bewerbungen an einen oder mehrere Arbeitgeber schicken oder persönlich vorsprechen.
- Inserate in Zeitungen, Zeitschriften oder im Internet aufgeben oder sich auf Inserate bewerben.
- Bewerbungsgespräche führen, Tests ablegen.
- Verbindung mit einer privaten Stellenvermittlung aufnehmen.
- Nach Geschäftsräumen, Ausrüstung für eine mögliche Selbständigkeit suchen.
- Bemühungen um Genehmigungen, Konzessionen oder Geldmittel für eine selbständige Tätigkeit.
- Oder auf andere Weise ... gesucht.

Als **passive Arbeitssuche** gelten:

- Eine Nachricht vom Arbeitsmarktservice bekommen, in der eine Beschäftigung angeboten wird.
- Warten auf die Antwort auf eine Bewerbung.
- Warten auf die Antwort vom Arbeitsmarktservice.
- Warten auf das Ergebnis einer Teilnahme an einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren.

Erwerbstätigkeit

Eine Person gilt laut ILO als erwerbstätig, wenn sie

- mindestens eine Stunde in der Referenzwoche gearbeitet hat,
- oder eine Arbeit hat, diese aber in der Referenzwoche (vorübergehend) nicht ausgeübt wurde.⁴⁾

Als **Arbeit** gilt jede unselbständige oder selbständige Tätigkeit gegen Entgelt oder die Arbeit als mithelfender Familienangehöriger bzw. mithelfende Familienangehörige.

Wird die Arbeit in der Referenzwoche nicht ausgeübt, so gilt man dennoch als erwerbstätig, wenn ein aufrechtes Dienstverhältnis besteht und zusätzlich entweder die Abwesenheit höchstens drei Monate beträgt oder eine Entgeltfortzahlung von mindestens 50% erfolgt.⁵⁾

Lehrlinge zählen zu den Erwerbstätigen. Als erwerbstätig gelten auch Frauen in Mutterschutz und Personen in Elternkarenz mit aufrechtem Dienstverhältnis.⁶⁾

⁴⁾ Gründe für das Nichtausüben sind z.B. Krankheit, Unfall, Urlaub, Aus- oder Fortbildung, Freistellung durch den Arbeitgeber etc.

⁵⁾ In der Erhebung wird bei folgenden Gründen für das Nichtausüben der Erwerbstätigkeit nicht explizit nach der Dauer der Abwesenheit und der Höhe der Entgeltfortzahlung gefragt: „Krankheit, Unfall oder vorübergehende Arbeitsunfähigkeit“, „Mutterschutzfrist“, „Altersteilzeit“. Diese Personen gelten immer als erwerbstätig.

⁶⁾ Sofern die Abwesenheit nicht länger als 22 Monate ist (bei lückenloser Karenz gleich im Anschluss an den Mutterschutz: höchstens bis zum 2. Geburtstag des Kindes).

Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung

Der österreichische Mikrozensus (MZ) in seiner heutigen Form ist eine rotierende Stichprobe von privaten Haushalten, die mittels einer nach Bundesländern geschichteten Zufallsauswahl gezogen werden. Erhoben werden alle Personen, die in einem ausgewählten Haushalt leben. Somit handelt es sich um eine nach Bundesländern geschichtete Klumpenauswahl von Personen (*Haslinger & Kytir, 2006*). Der MZ ist eine Quartalerhebung, die seit 2004 laufend durchgeführt wird.²⁾ Jedem Haushalt in der Stichprobe wird eine bestimmte Woche im Quartal zugewiesen, auf die sich die meisten Fragen beziehen. Diese sogenannten Referenzwochen sind gleichmäßig über die Quartale verteilt, sodass sich auf alle Wochen eines Jahres annähernd gleich viele Interviews beziehen. Die Respondenten und Respondentinnen sind gesetzlich zu einer Auskunft verpflichtet. Ist eine Person nicht persönlich erreichbar, kann eine andere im Haushalt lebende erwachsene Person für die abwesende antworten. Die Befragung erfolgt entweder persönlich oder telefonisch und sollte spätestens fünf Wochen nach der Referenzwoche abgeschlossen sein.³⁾ Jeder Haushalt wird in fünf aufeinanderfolgenden Quartalen befragt, wobei pro Quartal jeweils ein Fünftel der Haushalte ausscheidet und ersetzt wird (Fünftel-Rotation). Pro Quartal werden ca. 20.000 Haushalte erhoben. Um von der Stichprobe, also dem verkleinerten Abbild der Grundgesamtheit, wieder auf die Grundgesamtheit selbst zu kommen, werden die erhobenen Daten nach Schichten, d.h. Bundesländern, getrennt hochgerechnet. Für den Mikrozensus wird eine sogenannte gebundene Hochrechnung durchgeführt, d.h. die Hochrechnungsgewichte werden so bestimmt, dass die hochgerechneten Verteilungen von Personenmassen den aus anderen Quellen bekannten Eckzahlen, also den Verteilungen der Grundgesamtheit, exakt entsprechen. Die Eckzahlen stammen aus der Statistik des Bevölkerungsstandes sowie aus administrativen Daten (von HV und AMS) über den Erwerbsstatus. Diese und weitere Informationen zum österreichischen Mikrozensus finden sich in *Kytir & Stadler (2004)*. Detaillierte Informationen zur Hochrechnung sind in *Meraner, Gumprecht & Kowarik (2016)* zu finden.

Daten des Arbeitsmarktservice Österreich

Daten des Arbeitsmarktservice enthalten Informationen über Personen, die hauptsächlich für die Zwecke der Arbeitsvermittlung und oder eines Leistungsbezugs beim AMS gemeldet sind. Für die Messung der Zahl der Arbeitslosen sind die Informationen zum arbeitsmarktpolitischen Status einer Person ausschlaggebend. Der Status gibt an, ob eine Person z.B. arbeitslos oder nur arbeitsuchend (da etwa zurzeit noch beschäftigt) ist, ob sie an einer Schulungsmaßnahme teilnimmt oder eine Lehrstelle sucht etc. Zusatzmerkmale beinhalten Informationen zum Beginn und Ende eines Status, warum ein Status beendet wurde usw. Neben diesem Status und eng damit verbunden gibt es die Informationen über bezogene Leistungen. Weitere, v.a. für die Aufgabe der Arbeitsvermittlung und den Abgleich mit Stellenangeboten wichtige Merkmale sind Beruf oder Ausbildung. Für den Bereich der Arbeitsmarktbeobachtung und -statistik, und hier v.a. für die Bestimmung der Zahl der Arbeitslosen und der Arbeitslosenquote, ist aber der Status entscheidend. Eine Person kann zwischen verschiedenen Statusausprägungen wechseln, pro Tag aber nur einen Status besitzen. Für eine Auswertung auf Personenebene ist dies von Vorteil, da an einem Stichtag eine 1:1-Beziehung zwischen Fällen und Personen besteht.

Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger

Die Daten des Hauptverbands enthalten die versicherungsrechtlich relevanten Informationen der versicherten Personen (die statistische Einheit sind Versicherungsverhältnisse bzw. Versicherungsfälle)⁴⁾ eines bestimmten Zeitraums. Die wichtigsten Merkmale sind die HV-Qualifikation, das dazugehörige Beginn- und Enddatum, die Beitragsgrundlage und die Dienstgebnummer. Die HV-Qualifikation gibt die Art des Versicherungsverhältnisses an, wobei ganz grob zwischen Versicherungsverhältnissen aufgrund von Erwerbstätigkeit und anderen Versicherungsverhältnissen unterschieden wird. Bei den Erwerbstätigkeitsfällen gibt die HV-Qualifikation die Art der Beschäftigung an, z.B. Arbeiter bzw. Arbeiterin, Angestellter bzw. Angestellte, Freier Dienstnehmer bzw. Freie Dienstnehmerin usw. Die Daten des Hauptverbands sind für die Berechnung der nationalen Arbeitslosenquote erforderlich, da aus ihnen der Hauptbestandteil der Bezugsgröße Arbeitskräftepotential, nämlich der Bestand der unselbständig Beschäftigten, stammt.

¹⁾ Diese Beschreibung entstammt zum Teil der Methodenbox des Artikels „Monatliches Nettoeinkommen im Mikrozensus“ von *Andreas Baierl, Daniela Gumprecht und Nicole Gumprecht* in den Statistische Nachrichten 7/2011.

²⁾ Davor wurden ab dem Jahr 1968 jeweils im März, Juni, September und Dezember Erhebungen durchgeführt.

³⁾ Für Referenzwochen im dritten Quartal beträgt die Frist wegen der aufgrund der Urlaubszeit schlechteren Erreichbarkeit der Respondenten und Respondentinnen sechs Wochen.

⁴⁾ Eine Person kann mehrfach versichert sein, d.h. mehrere Versicherungsfälle können zu einer Person gehören.

Alle anderen Personen gelten als nicht erwerbstätig. Als nicht erwerbstätig gelten daher auch Personen, die aufgrund von Saisonarbeitslosigkeit nicht arbeiten.

Arbeitslosenquote

Prozentanteil der Arbeitslosen an der Zahl der Erwerbspersonen (= Arbeitslose plus Erwerbstätige), jeweils im Alter von 15 bis 74 Jahren.

Nationale Definition

Wer von Gesetzes wegen arbeitslos ist und Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung hat, ist in § 12 des Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 (AIVG) festgelegt. Das AIVG regelt den Leistungsbezug und die dafür erforderlichen Voraussetzungen; weder die Arbeitsvermittlung und schon gar nicht die Arbeitsmarktstatistik stehen im Fokus. Es ist dafür aber trotzdem von größter Bedeutung, da das AMS sich bei seiner Definition von „arbeitslos“ immer wieder darauf bezieht. § 12 AIVG sagt kurz zusammengefasst: Eine Person gilt als arbeitslos, wenn sie eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit (Beschäftigung) über der Geringfügigkeitsgrenze beendet hat, nicht mehr der Pflichtversicherung der Pensionsversicherung unterliegt (Ausnahmen siehe AIVG § 12 Abs. 1 Z 2) und keine neue oder weitere Erwerbstätigkeit ausübt.

Folgende Personen sind per Definition **nicht arbeitslos**:

- Wer unselbständig oder selbständig erwerbstätig ist;
- Urlaubsentgelt nach Bauarbeiter-Urlaubsgesetz bezieht;
- die Schule oder einen geregelten Lehrgang besucht (Ausnahme: Ausbildungsdauer höchstens drei Monate in zwölf Monaten);
- mithelfender Familienangehöriger ist (außer das fiktive Entgelt würde unter der Geringfügigkeitsgrenze liegen);
- eine Freiheitsstrafe verbüßt oder sonst behördlich angehalten wird (Ausnahmen gibt es bei elektronisch überwachtem Hausarrest);
- zwar ein Arbeitsausmaß unter der Geringfügigkeitsgrenze hat, es sich dabei aber um eine Reduktion der Arbeitszeit beim gleichen Dienstgeber handelt;
- einen Lehrauftrag hat, aber Semester- oder Sommerferien sind.

Arbeitslosigkeit

Um für das AMS und damit die nationale Arbeitslosenstatistik als **arbeitslos** zu gelten, muss eine Person arbeitslos im Sinne des § 12 AIVG sein⁷⁾ und folgende zusätzliche Bedingungen erfüllen:

⁷⁾ Ausnahme: § 12 AIVG besagt auch, dass Personen die noch nie erwerbstätig waren, nicht als arbeitslos gelten. Diese Einschränkung ist nur für den Bezug von Sozialleistungen, insbesondere Arbeitslosengeld, relevant; für den rein statistischen Zweck der Zählung arbeitsloser Personen wäre sie unlogisch. Damit können also auch Personen nach Ausbildungsende, die eine Erwerbstätigkeit, aber keine Lehrstelle suchen als arbeitslos gelten. Lehrstellensuchende haben einen eigenen Status und werden nicht zu den Arbeitslosen gezählt.

- ihren Wohnsitz (oder mangels eines solchen ihren ständigen Aufenthaltsort) in Österreich haben,
- dem AMS einen Arbeitsvermittlungsauftrag erteilt haben und
- verfügbar sein (d.h. sofort eine Beschäftigung im Ausmaß von mindestens 20 Wochenstunden aufnehmen können;⁸⁾ das impliziert auch, arbeitsfähig und arbeitswillig zu sein).

Personen die Arbeit suchen, nicht aber die Voraussetzungen für den Status arbeitslos erfüllen, gelten als **Arbeitsuchende**. Sie zählen nicht zu den Registerarbeitslosen.

Wenn eine Person einer Sanktion gemäß § 10 AIVG unterliegt (d.h. sich nicht so verhält, dass es der Arbeitsvermittlung dienlich ist, also z.B. grundlos eine Schulung verweigert, eine zumutbar Beschäftigung nicht annimmt, o.ä.), so gilt sie während dieser Zeit nicht als arbeitslos, sondern nur als arbeitsuchend. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld geht für mindestens sechs Wochen verloren. Generell ist der Arbeitslosengeldanspruch in § 7 AIVG geregelt. Er ist keine notwendige Voraussetzung, um den AMS-Status arbeitslos „AL“ zu erhalten. Weiters gelten Ausländer und Ausländerinnen nicht als arbeitslos, wenn sie keinen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt haben.

Ebenfalls nicht zu den nationalen Arbeitslosen zählen **Schulungsteilnehmer und -teilnehmerinnen** einer vom AMS finanzierten Aus- oder Weiterbildung, sofern die Schulung einen Umfang von mindestens zehn Wochenstunden aufweist und zumindest teilweise während der üblichen Arbeitszeit (Werktag vor 16:00 Uhr bzw. Freitag vor 12:00) stattfindet.

Erwerbstätigkeit

Erwerbstätigkeit ist einerseits für die Definition von Arbeitslosen, andererseits für die Bestimmung des Arbeitskräfte- oder Erwerbspotentials (= Arbeitslose plus Erwerbstätige), also die Bezugsgröße bei der Berechnung der Arbeitslosenquote ausschlaggebend. Für die nationale Arbeitslosenstatistik wird dabei mit zwei unterschiedlichen Erwerbstätigkeitsbegriffen operiert. Für die Definition der Arbeitslosen werden alle Personen, die einer Erwerbstätigkeit (Beschäftigung) über der Geringfügigkeitsgrenze nachgehen, herangezogen – egal ob es sich dabei um eine unselbständige, selbständige oder eine Beschäftigung als mithelfender Familienangehöriger⁹⁾ handelt;¹⁰⁾ solcherart erwerbstätige Personen sind nicht arbeitslos.

Für die Bestimmung des Arbeitskräftepotentials, das sind Arbeitslose plus Erwerbstätige, werden nur die unselbständig

⁸⁾ 16 Wochenstunden bei Personen mit Betreuungspflichten von Kindern bis zum 10. Lebensjahr oder behinderten Kindern.

⁹⁾ In den Daten des HV ist nur ein Teil der mithelfenden Familienangehörigen erfasst, nämlich ausschließlich die hauptberuflich in der Land- und Forstwirtschaft Mithelfenden. Alle anderen Mithelfenden, z.B. Mithelfende in Gewerbebetrieben, scheinen nicht auf. In der Praxis erhalten Mithelfende keinen Lohn bzw. kein Gehalt; daher wird es keine Mithelfenden über der Geringfügigkeitsgrenze geben, d.h. dass wohl de facto alle (ausschließlich) mithelfenden Familienangehörigen beim AMS den Status Arbeitslos erhalten können (sofern die anderen Voraussetzungen erfüllt werden).

¹⁰⁾ Siehe AIVG § 12 Abs. 3 lit. d.

Beschäftigten herangezogen. Zu den unselbständig Beschäftigten in diesem Sinne zählt eine Person dann, wenn sie beim Hauptverband der Sozialversicherungsträger am Stichtag (d.h. am Monatsletzten)

- ein aufrechtes Beschäftigungsverhältnis über der Geringfügigkeitsgrenze hat (auch wenn sie sich im Krankenstand befindet oder nur einen freien Dienstvertrag hat)
- oder sonst in die Krankenversicherung einbezogen ist (z.B. Lehrlinge)
- oder Karenz- oder Kinderbetreuungsgeld bezieht und ein aufrechtes Dienstverhältnis hat¹¹⁾
- oder Präsenz- oder Zivildienst leistet und ein aufrechtes Dienstverhältnis hat.

Im Gegensatz zum Arbeitsmarktstatus des AMS, bei dem eine Person nur einen Status pro Tag haben kann, kann es bei den HV-Daten zu ein und demselben Stichtag mehrere hier relevante Versicherungsfälle bzw. Beschäftigungsverhältnisse geben. Ist das der Fall, so wird eine Person mehrmals gezählt. Hier werden also genaugenommen keine (unselbständigen Erwerbs-)Personen, sondern Fälle gezählt.

Arbeitslosenquote

Prozentanteil der arbeitslosen Personen am Erwerbspotential (= Arbeitslose plus unselbständig beschäftigte Personen(fälle)¹²⁾ laut Hauptverband der Sozialversicherungsträger).¹³⁾

- ¹¹⁾ Der HV weist alle Bezieher/-innen von Kinderbetreuungsgeld (KBG) mit aufrechtem Dienstverhältnis den unselbständig Beschäftigten zu und unterscheidet dabei nicht zwischen in- und ausländischen KBG-Beziehern und -Bezieherinnen.
- ¹²⁾ Mehrfachzählung von Personen, die mehrere relevante Versicherungsverhältnisse besitzen.
- ¹³⁾ Die jeweils aktuellste Arbeitslosenquote ist eine Schätzung mittels vorläufiger Daten über die unselbständig Beschäftigten; die endgültigen Werte sind erst Mitte des Folgemonats verfügbar.

Vergleich Arbeitslosigkeit nach nationaler und internationaler Definition

Neben den unterschiedlich definierten Begriffen gibt es noch eine Vielzahl anderer Unterschiede, die bei einem Vergleich ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Dazu zählen die Datenerhebung selbst (Stichprobe vs. Vollerhebung), abgebildete Realitäten (Befragungsrealität vs. Verwaltungsrealität), unterschiedliche Referenzzeitpunkte bzw. -räume (Referenzwochen vs. Stichtage), Datenrevisionen, Aktualität der Ergebnisse etc. Bevor noch einmal auf die definitorischen Abweichungen selbst eingegangen wird und die Konzepte einander direkt gegenübergestellt werden, werden diese Rahmenbedingungen miteinander verglichen. Die wichtigsten Unterschiede sind in *Übersicht 1* dargestellt.

Die Unterschiede bei der **Datenerhebung** und damit auch den zugrundeliegenden Datenbeständen sind kurz folgende: Wie bei allen sozialwissenschaftlichen Erhebungen ist auch bei der MZ-AKE zu beachten, dass die Ergebnisse auf den Auskünften der Befragten basieren und dass das Antwortverhalten der Respondenten und Respondentinnen von vielen verschiedenen Faktoren, wie z.B. der Interviewsituation, der Befragungsmethode, der Zeitspanne zwischen Referenzwoche und Interview etc., abhängt. Bei den Verwaltungsdaten gibt es eine Reihe anderer Faktoren, die zur tatsächlichen Eintragung führen können, z.B. an bestimmte Eintragungen gekoppelte Leistungen oder Pflichten, nachträgliche Änderungen in den Daten etc. Die Antworten bei der Befragung und die Angaben beim AMS folgen z.T. ganz unterschiedlichen Motiven und Verhaltensweisen; Befragungs- und Verwaltungsrealität weichen daher naturgemäß voneinander ab.

Der **Referenzzeitraum** spielt ebenfalls eine nicht unerhebliche Rolle. Im MZ ist dies immer eine im Vorhinein fest-

Gegenüberstellung der Rahmenbedingungen für Arbeitslosendaten aus MZ-AKE und AMS			Übersicht 1
	MZ-AKE	AMS	
Datenerhebung	Stichprobe und gebundene Hochrechnung	Registrierung bei AMS ¹⁾ Vollerhebung (Grundgesamtheit)	
Abbildung	Befragungsrealität	Verwaltungsrealität	
Erfassung	Personen in österreichischen Privathaushalten	Personen in österreichischen Privat- und Anstaltshaushalten ²⁾)	
Referenzzeitraum Erhebung	Referenzwoche (gleichmäßig über Quartal bzw. Jahr verteilt)	Jeder Tag vom Beginn bis zum Ende einer Registrierung	
Referenzzeitraum Ergebnisse			
- Monat	Durchschnitt der Referenzwochen eines Monats ⁴⁾	Monatsletzter - Hauptergebnis	
- Quartal	Durchschnitt der Referenzwochen eines Quartals ⁵⁾ - Hauptergebnis	/	
- Jahr	Durchschnitt der Referenzwochen eines Jahres	Arithmetisches Mittel der Monatsstichtage	
Geregelt / umgesetzt durch	ILO / Eurostat / STAT (europäische und nationale Rechtsgrundlagen)	AIVG / ASVG / AMS	
Revisionen			
- Daten	Nein, Quartalsbestand endgültig ⁶⁾	Nein, Monatsendstände werden eingefroren ⁷⁾	
- Ergebnisse Monat	Ja, nach Fertigstellung eines Quartals	Nein	
- Ergebnisse Quartal	Nein	Nein	
- Ergebnisse Jahr	Nein	Nein	
Aktualität Hauptergebnisse			
- Monatsergebnis	etwa 1 Monat nach Ende Referenzperiode	1. Werktag nach Stichtag	
- Quartalsergebnis	etwa 2,5 Monate nach Ende Referenzperiode	/	
- Jahresergebnis	etwa 2,5 Monate nach Ende Referenzperiode	1. Werktag nach Jahresende	
Veröffentlichung			
- Ergebnisse Monat	Webtabelle, Datenbankabfrage (Eurostat)	Pressemitteilung, Datenbankabfrage (AMS, BALI) ⁸⁾ , Tabellen u. Berichte	
- Ergebnisse Quartal	Pressemitteilung, Datenbankabfrage (STAT, Eurostat), Tabellen u. Bericht	/	
- Ergebnisse Jahr	Pressemitteilung, Datenbankabfrage (STAT, Eurostat), Tabellen u. Bericht	Pressemitteilung, Datenbankabfrage (AMS, BALI) ⁸⁾ , Tabellen u. Berichte	

Q: STATISTIK AUSTRIA; Arbeitsmarktservice Österreich. - 1) Bzw. bei HV für die Bestimmung der unselbständig Beschäftigten. - 2) Und Personen, die mangels eines Wohnsitzes ihren ständigen Aufenthaltsort in Österreich haben. - 3) Bei den unselbständig Beschäftigten wird keine Einschränkung auf den Wohnsitz getroffen. - 4) Eine Woche zählt zu jenem Monat, in dem der Donnerstag liegt. - 5) Ein Quartal hat 13 Wochen, der Donnerstag einer Woche bestimmt das zugehörige Quartal. - 6) Ausnahmen: Fehlerbehebung, Änderung der Gewichte nach Änderung der Hochrechnungsvorgaben (z.B. nach Volkszählung / Registerzählung), Änderung der Gewichtungsmethode selbst (z.B. mit Jahresergebnis 2014 und Revision bis 2004). - 7) Die Daten in der Datenbank selbst werden laufend geändert (Korrekturen im Anlassfall), die Stichtagsabzüge werden aber nicht revidiert. - 8) Datenbank des AMS, außerdem in BALI („Beschäftigung - Arbeitsmarkt - LeistungsbezieherInnen - Information“), dem Online-Datenbankabfragesystem von Arbeitsmarktinformationen, betreut vom BMASK.

gelegte Woche, wobei die Wochen gleichmäßig über das gesamte Quartal verteilt sind. Der MZ ist eine Quartalerhebung, die laufend, d.h. in allen vier Quartalen eines jeden Jahres seit 2004 durchgeführt wird. Das Ergebnis ist also ein echter Monats-, Quartals- oder Jahresdurchschnitt. In den Verwaltungsdaten hingegen wird immer der Monatsletzte herangezogen. Der Monatsletzte repräsentiert hier den gesamten Monat. Das Jahresergebnis ist der Durchschnitt der zwölf publizierten Monatsendstände.

Die Hauptergebnisse des MZ sind die Quartalsergebnisse; sie sind mit einem Zeitverzug von gut zwei Monaten nach Quartalsende verfügbar. Die Jahresergebnisse werden zeitgleich mit dem vierten Quartal eines Jahres fertiggestellt. Sie sind gut zwei Monate nach Jahresende verfügbar.

Die Monatsschätzer zur Arbeitslosigkeit, die von STAT knapp einen Monat nach Ende des Referenzmonats publiziert und an Eurostat geliefert werden, sind Teil der Principal European Economic Indicators (PEEI). Es handelt sich dabei um vorläufige Ergebnisse. Nach Abschluss eines Quartals werden die endgültigen Monatsergebnisse für alle Monate eines Quartals berechnet und ersetzen die vorläufigen.

Das AMS publiziert seine Hauptergebnisse, die monatlichen Arbeitslosenzahlen, de facto ohne Zeitverzug. Am ersten Werktag nach Monatsende werden die Ergebnisse veröffentlicht.

Nachträgliche Änderungen in den Verwaltungsdaten werden laufend durchgeführt. Für statistische Zwecke werden die Stichtagsdaten eingefroren und nicht mehr revidiert. In den Jahresdurchschnitten, die sofort nach Veröffentlichung des letzten Monats eines Jahres erstellt werden können, sind die eingefrorenen Monatsergebnisse enthalten.

Unterschiede in den Definitionen

Eine direkte Gegenüberstellung beider Konzepte liefert im Folgenden eine *Abbildung*. Diese Darstellung als Entscheidungsbaum verdeutlicht die Gemeinsamkeiten und Unterschiede und die sich daraus ergebenden Konsequenzen. Die „typischen“ Wege zur Klassifikation als arbeitslos sind rot markiert.

Sehr allgemein gesprochen gilt für beide Konzepte, dass Personen dann als arbeitslos klassifiziert werden, wenn sie nicht arbeiten, eine Arbeit suchen und eine Arbeit annehmen könnten.

Wer erwerbstätig ist, ist nicht arbeitslos. Dies gilt sowohl für die internationale Definition der Arbeitslosen (im Folgenden kurz ILO genannt) als auch für die nationale Definition (im Folgenden mit AMS bezeichnet). Wer allerdings als erwerbstätig gilt, ist in beiden Konzepten unterschiedlich. Für die ILO reicht **eine Stunde pro Woche** (egal ob legal oder illegal),¹⁴⁾ für das AMS muss das Beschäftigungsausmaß über

¹⁴⁾ Für eine ILO-Erwerbstätigkeit zählen auch illegale Beschäftigungen (sofern gegen Entgelt und mindestens 1 Stunde) – vorausgesetzt, die Befragten geben eine solche an. Allerdings dürfte die Größenordnung hier gering sein; es ist davon auszugehen, dass nicht viele Personen ausschließlich ein illegales Arbeitsverhältnis haben und dieses in der Befragung angeben.

der **Geringfügigkeitsgrenze** liegen. Ceteris paribus ist das ILO-Arbeitslosenpotential damit wesentlich kleiner als das AMS-Arbeitslosenpotential.

Eine **Arbeitsuche** ist ebenfalls in beiden Konzepten eine Grundvoraussetzung für den Status „arbeitslos“. Was als Arbeitssuche angesehen wird, ist unterschiedlich. Für die ILO muss es eine **aktive Suche** innerhalb der letzten vier Wochen (Referenzwoche und die drei Wochen davor) sein (*siehe Abschnitt Internationale Definition Arbeitslosigkeit*), für das AMS gilt als Arbeitssuche, wenn die Person dem AMS einen **Arbeitsvermittlungsauftrag** erteilt hat. Für die Vergabe des Status „arbeitslos“ ist dies aber noch keine hinreichende Voraussetzung; zusätzlich zu der Erteilung des Vermittlungsauftrages dürfen die Vermittlungsversuche des AMS auch nicht boykottiert werden. Gibt es keine Vermittlungsversuche seitens des AMS, so ist keinerlei Aktivität seitens der Arbeitssuchenden erforderlich. Gibt es sie aber, dann müssen die Arbeitssuchenden aktiv daran teilhaben, um als arbeitslos zu gelten. Allein aufgrund der Definitionen kann somit keine Aussage über die Größenverhältnisse von ILO- und AMS-Arbeitslosenpotential getroffen werden.

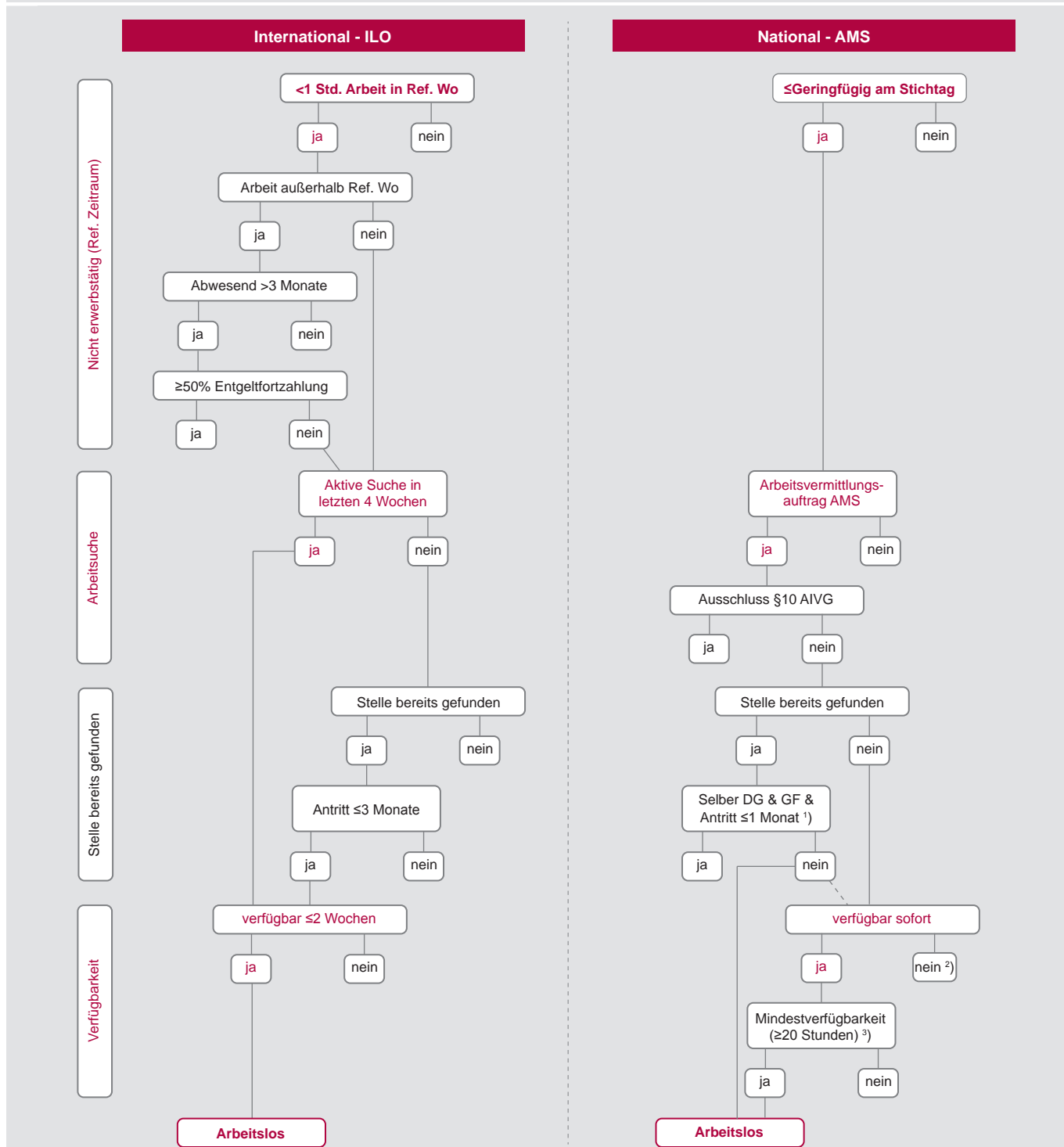
Die **Verfügbarkeit** der arbeitssuchenden Person für den Arbeitsmarkt ist generell wieder für beide Definitionen erforderlich, aber auch hier gibt es Unterschiede im Detail. Für die ILO-Definition muss eine arbeitslose Person innerhalb der nächsten **zwei Wochen** (nach der Referenzwoche) für eine Arbeitsaufnahme zur Verfügung stehen. Für das AMS heißt „verfügbar“ **sofort verfügbar** und außerdem für ein **Mindestausmaß** von 20 Wochenstunden (oder 16 bei Betreuungspflichten). Schüler und Schülerinnen und Studenten und Studentinnen sind nach internationaler Definition arbeitslos, wenn sie angeben, aktiv Arbeit zu suchen und in den nächsten zwei Wochen verfügbar zu sein. Geben sie an, nicht verfügbar zu sein, so gelten sie nicht als arbeitslos. Beim AMS zählen sie nicht als arbeitslos, da sie für den Arbeitsmarkt nicht unmittelbar verfügbar sind. Erst wenn sie ihre Ausbildung beenden und alle anderen Voraussetzungen erfüllen, wird aus der Arbeitssuche eine Arbeitslosigkeit.

Ein weiterer Unterschied besteht auch bei jenen Personen, die sich in AMS-Schulungsmaßnahmen befinden. Sie zählen für das AMS nicht als arbeitslos (*Ausnahme: siehe Abschnitt Nationale Definition Arbeitslosigkeit*), da sie nicht unmittelbar verfügbar sind. Dieselben Personen werden aber zu den ILO-Arbeitslosen gezählt, sofern sie angeben, dass sie in den nächsten Wochen eine Stelle antreten könnten (und alle anderen Voraussetzungen erfüllen). Die Regelung betreffend die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt ist im nationalen Konzept somit strenger gefasst als im internationalen; hält man alle anderen Einflussfaktoren konstant, so gibt es daher potentiell mehr ILO- als AMS-Arbeitslose.

Hat eine Person Arbeit gesucht und eine neue **Stelle bereits gefunden**, übt diese aber noch nicht aus, so zählt sie unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls zu den Arbeitslosen.

Internationales und nationales Konzept zur Bestimmung von Arbeitslosigkeit

Abbildung



Q: STATISTIK AUSTRIA - 1) Wenn innerhalb eines Monats beim selben Dienstgeber eine Erwerbstätigkeit unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze begonnen wird (Reduktion der Arbeitszeit). - 2) Hier sind Teilnehmer/-innen von Schulungsmaßnahmen des AMS (Umfang ≥ 10 Wochenstunden und zumindest teilweise während der üblichen Arbeitszeit d.h. Werktag vor 16:00 Uhr bzw. Freitag vor 12:00) enthalten. - 3) 16 Wochenstunden bei Betreuungspflichten für Kinder bis zum vollendeten 10. Lebensjahr oder behinderten Kindern.

Gegenüberstellung der internationalen und nationalen Definition von Arbeitslosigkeit

Übersicht 2

Arbeitslos wenn...	International	National
Altersgrenze ...	15 - 74 Jahre	keine Einschränkung
Falls erwerbstätig, dann ...	<1 Stunde in der Referenzwoche	unter Geringfügigkeitsgrenze
Arbeitsuche ...	aktiv innerhalb der letzten 4 Wochen	via AMS (Arbeitsvermittlungsauftrag)
Verfügbarkeit ...	innerhalb der nächsten 2 Wochen	sofort (und für Mindestausmaß)
Falls Stelle gefunden, Antritt ...	innerhalb der nächsten 3 Monate	keine Einschränkung

Q: STATISTIK AUSTRIA; Arbeitsmarktservice Österreich.

Für eine ILO-Arbeitslosigkeit gibt es keine Einschränkungen, was eine neue Stelle betrifft, aber der Dienstantritt muss innerhalb der nächsten **drei Monate** (nach der Referenzwoche) erfolgen und die Person muss trotzdem innerhalb der nächsten **zwei Wochen** für den Arbeitsmarkt verfügbar sein. Kehrt eine Person auf ihren alten Arbeitsplatz zurück und sucht deshalb nicht aktiv nach einer Arbeit, so zählt sie – unabhängig davon, wann sie ihren alten Dienst wieder aufnimmt, und auch unabhängig davon, ob sie in den nächsten zwei Wochen verfügbar ist, – zur Gruppe der Nicht-Erwerbspersonen und nicht zu den Arbeitslosen.

Der Grund für die Unterscheidung „Rückkehr auf ihren alten Arbeitsplatz“ und „Bereits eine neue Tätigkeit gefunden“ liegt in den Vorgaben von Eurostat (*siehe z.B. Eurostat, 2015*). Hier wird explizit angegeben, dass nur Personen, die kein Rückkehrrecht auf ihren alten Arbeitsplatz haben, den Status „arbeitslos“ bekommen können – vorausgesetzt sie erfüllen die anderen notwendigen Kriterien für eine Arbeitslosigkeit. Personen, die eine neue Stelle antreten, wird eine vorangehende aktive Arbeitsuche unterstellt, nicht aber jenen, die wieder auf ihren alten Arbeitsplatz zurückkehren. Aus diesem Grund werden Personen, welche derzeit nicht erwerbstätig sind, aber zu ihrem alten Arbeitgeber zurückkehren, den Nicht-Erwerbspersonen zugeordnet.

Wenn eine arbeitslose Person bereits eine neue Stelle gefunden hat, zählt sie üblicherweise bis zum Antritt der neuen Stelle (hier gibt es keine zeitliche Einschränkung, wann die neue Stelle angetreten werden muss) für das AMS als arbeitslos. Eine zusätzliche Prüfung, ob die Person auch tatsächlich sofort für den Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, erfolgt nicht. Eine Ausnahme stellt nur folgender Fall dar: Die neue Stelle ist eine geringfügige Beschäftigung beim selben Dienstgeber und wird innerhalb eines Monats nach Beendigung des vorherigen Dienstverhältnisses angetreten. In diesem speziellen Fall gilt die Person nicht als arbeitslos. Abgesehen von dem Fall, dass es sich de facto um eine Reduktion der Arbeitszeit unter die Geringfügigkeitsgrenze handelt, gibt es seitens des AMS keine Einschränkungen, was die neue Stelle bzw. deren Antritt betrifft. Das Potential der AMS-Arbeitslosen ist daher größer.

Eine tabellarische Gegenüberstellung ist in *Übersicht 2* zu finden. Hier erhält man einen Überblick über die grundlegenden Unterschiede zwischen den beiden Definitionen von Arbeitslosigkeit.

Ergebnisse

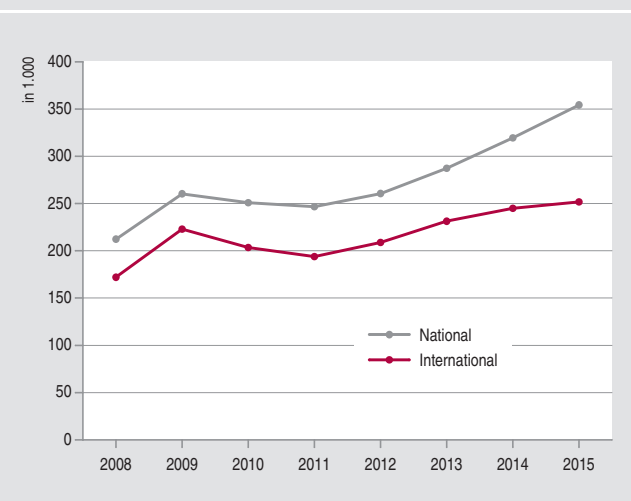
Einen Vergleich kann man einerseits auf der Makro- und andererseits auf der Mikroebene durchführen. Unter **Makroebene** versteht man hier einfach die Gegenüberstellung von Aggregaten, im einfachsten Fall ein Vergleich der publizierten Ergebnisse von STAT bzw. Eurostat und AMS bzw. BALI.¹⁵⁾ Diese Art von Vergleichen ist für jedermann nachvollziehbar und durchführbar. Hier vergleicht man tatsächlich die beiden „offiziellen“ Resultate miteinander. Ein Nachteil ist, dass man schon allein aufgrund der unterschiedlichen Referenzzeitpunkte/-räume zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen muss. Solche Vergleiche und Gegenüberstellungen werden seit langem und immer wieder durchgeführt, siehe z.B. *Fasching (1999)* wo auch auf die unterschiedlichen Definitionen eingegangen wird.

In *Tabelle 1* und *Grafik 1* sind die Jahresdurchschnitte der nationalen und internationalen **Arbeitslosen** dargestellt. Es zeigt sich ein deutlicher Niveauunterschied, d.h. nach nationaler Definition gibt es zirka 60.000 Arbeitslose mehr, wobei sich die Differenz über die Jahre vergrößert. Die nationale Arbeitslosigkeit steigt stärker als die internationale. Generell zeigen beide Reihen aber eine ähnliche Entwicklung.

¹⁵⁾ BALI steht für „Beschäftigung : Arbeitsmarkt : LeistungsbezieherInnen : Information“ und ist ein Online-Datenbankabfragesystem von Arbeitsmarktinformationen. BALI wird vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) betreut. <http://www.dnet.at/bali/>.

Arbeitslose Personen 2008-2015 (Jahresdurchschnitt)

Grafik 1



Q: STATISTIK AUSTRIA, Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung; Arbeitsmarktservice Österreich.

Arbeitslose und Arbeitslosenquote 2008-2015

Tabelle 1

	Jahresdurchschnitte							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Arbeitslose in 1.000								
National	212,3	260,3	250,8	246,7	260,6	287,2	319,4	354,3
International	172,0	222,9	203,4	193,8	208,9	231,3	244,9	251,8
Arbeitslosenquote in %								
National	5,9	7,2	6,9	6,7	7,0	7,6	8,4	9,1
International	4,1	5,3	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6	5,7

Q: STATISTIK AUSTRIA, Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung; Arbeitsmarktservice Österreich.

Ein starker Anstieg von 2008 auf 2009, danach wieder ein leichter Rückgang bis 2011, und ab 2012 wieder steigende Arbeitslosigkeit. Betrachtet man spezielle Personengruppen, so kann sich ein komplett anderes Bild zeigen. Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (d.h. unter 25 Jahren) z.B. gibt es mehr Arbeitslose nach internationaler Definition als nach nationaler.

Betrachtet man die **Arbeitslosenquote** (nach internationaler Definition beschränkt auf Personen im Alter von 15 bis 74, nach nationaler Definition gibt es keine Alterseinschränkung), so zeigt sich ebenfalls eine ähnliche Entwicklung, aber ein noch größerer Niveauunterschied. Der Grund dafür liegt darin, dass für die nationale (Register-)Arbeitslosenquote einerseits der Zähler, die Zahl der Arbeitslosen, größer ist, und andererseits aber der Nenner, d.h. das Erwerbspotential, also die Summe der Arbeitslosen und Erwerbstätigen, kleiner. Im Jahr 2015 flossen 3,5 Mio. Erwerbstätige in die Berechnung des Nenners der nationalen Arbeitslosenquote ein, während es 4,1 Mio. Erwerbstätige waren, die in den Nenner der internationalen Arbeitslosenquote eingingen.

Der Vergleich auf **Mikroebene** ist eine Betrachtung auf Personenebene. Die Daten aus allen drei Quellen können über das bereichsspezifische Personenkennzeichen (bPK) verknüpft werden.¹⁶⁾ Damit kann für jede Person der AKE-Befragung, für die ein bPK verfügbar ist, ihr administrativer Erwerbsstatus aus Informationen des HV und des AMS bestimmt werden. Außerdem lässt sich der Verwaltungsstatus für andere Referenzzeiträume feststellen. Sofern ein bPK vorhanden ist, kann also für Personen der MZ-Befragung der Verwaltungsdatenstatus in der entsprechenden MZ-Referenzwoche bestimmt und mit dem ILO-Status aus ebendieser Woche verglichen werden. Dadurch lässt sich einerseits das Problem der unterschiedlichen Referenzzeiträume lösen. Zugleich zeigen sich sehr deutlich die definitorischen Unterschiede. Übereinstimmungen und Nichtübereinstimmungen der Erwerbsstatus können quantifiziert werden. Der Nachteil ist aber, dass in diesem Fall auch die nationalen Arbeitslosenzahlen hochgerechnete Stichprobenergebnisse sind. Außerdem kann es aufgrund von Verknüpfungsproblemen zu Unschärfen kommen. Es lassen sich aber auf jeden Fall Größenordnungen ausmachen, wobei natürlich immer zu berücksichtigen ist, dass es sich um Momentaufnahmen handelt und wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen das Ergebnis beeinflussen. So war z.B. von den

¹⁶⁾ Dies ist die Grundvoraussetzung für die Bindung der Hochrechnungsgewichte an den administrativen Erwerbsstatus.

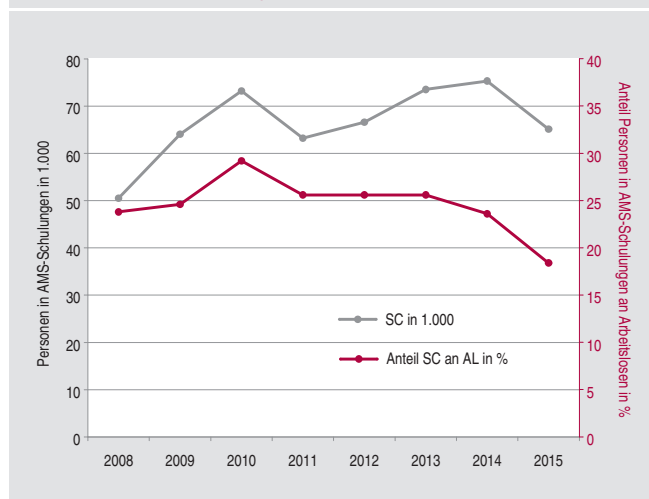
insgesamt 244.900 Arbeitslosen nach ILO-Definition (Jahresdurchschnitt 2014) gut die Hälfte (135.400 bzw. 55,3%) auch nach nationaler Definition arbeitslos. 27.100 (das sind 11,1%) nahmen an einer AMS-Schulungsmaßnahme teil, 14.600 bzw. 6% hatten eine andere Vormerkung (die nicht zur Zählung als arbeitslos führt), und 67.800 oder 27,7% der ILO-Arbeitslosen hatten überhaupt keine Vormerkung beim AMS. Umgekehrt waren von den Arbeitslosen nach nationaler Definition nur 44,1% auch nach internationaler Definition arbeitslos; 34,9% wurden als Nicht-Erwerbspersonen gezählt und 20,7% als erwerbstätig.

AMS-Schulungsmaßnahmen

Teilnehmer und Teilnehmerinnen an AMS-Schulungsmaßnahmen (Status „SC“) zählen nicht zu den Arbeitslosen, werden aber mittlerweile immer zusätzlich dazu ausgewiesen. Die Öffentlichkeit erhält also ein vollständiges Bild der arbeitslosen Personen und jener, die nur aufgrund der Teilnahme an einer vom AMS zugewiesenen Aus- oder Weiterbildung nicht als arbeitslos gelten. In diesen Zahlen spiegelt sich auch die Kurspolitik des AMS wider. Werden weniger Kurse angeboten, wechseln weniger Personen ihren Status von arbeitslos zu Schulungsteilnahme und erhöhen dadurch den Bestand der Arbeitslosen am Monatsletzten. Dies hat auch Einfluss auf andere Indikatoren wie z.B. die Zahl der Langzeitarbeitslosen¹⁷⁾ welche ebenfalls steigt.

¹⁷⁾ Die Teilnahme an einer Schulungsmaßnahme unterbricht die Arbeitslosigkeit.

Personen in AMS-Schulungsmaßnahmen 2008-2015 Grafik 2



Q: Arbeitsmarktservice Österreich.

Personen in AMS-Schulungsmaßnahmen 2008-2015

Tabelle 2

	Jahresdurchschnitte							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Schulungsteilnehmer und -teilnehmerinnen in 1.000								
National	50,5	64,1	73,2	63,2	66,6	73,5	75,3	65,1
Anteil Schulungsteilnehmer und -teilnehmerinnen an Arbeitslosen in %								
National	23,8	24,6	29,2	25,6	25,6	25,6	23,6	18,4

Q: Arbeitsmarktservice Österreich.

Die Entwicklung der Schulungsteilnehmer und Schulungsteilnehmerinnen ist in *Tabelle 2* und *Grafik 2* dargestellt. Es zeigt sich hier, dass zwar die Anzahl der Personen in AMS-Schulungsmaßnahmen im Jahr 2014 mit 75.300 den höchsten Stand seit 2008 erreichte, bezogen aber auf die Anzahl der Arbeitslosen, die in diesem Jahr ebenfalls sehr hoch war, weist das Jahr 2014 mit 23,6% den zweitniedrigsten Wert auf. Den mit Abstand geringsten Anteil findet man mit 18,4% im Jahr 2015 (wo die Zahl der Arbeitslosen ihren Höchststand hatte).

Saisonnement

Ein wichtiges Thema beim Vergleich von nationaler und internationaler Arbeitslosigkeit ist in Österreich die Saisonarbeitslosigkeit. Der nationalen Definition folgend, hat der österreichische Arbeitsmarkt ein sehr deutlich ausgeprägtes Saisonmuster mit hohen Arbeitslosenzahlen im Winter und niedrigen im Sommer. Betrachtet man den österreichischen Arbeitsmarkt durch die Brille der internationalen Definition, so ist auf den ersten Blick kein Saisonmuster erkennbar – zumindest nicht bei den Arbeitslosen¹⁸⁾ (*siehe Grafik 3*). Bei näherer Betrachtung zeigen sich zwar in Subgruppen saisonale Effekte, diese entsprechen aber nicht dem Muster aus der nationalen Definition des Arbeitsmarktes.

Das Fehlen eines markanten Saisonmusters verleitet Nutzer und Nutzerinnen zu der vorschnellen Annahme, die international vergleichbaren Arbeitslosenzahlen seien falsch oder zumindest ungenau. Das ist nicht der Fall, da sie ja genau das messen, was in diesem Sinne gemessen werden soll. Ist eine Person von März bis November z.B. in der Bauwirtschaft beschäftigt und meldet sich von Dezember bis Februar arbeitslos, weil sie Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, so zählt sie beim AMS als arbeitslos. Bei der ILO-Definition ist das jedoch nur dann der Fall, wenn die Person auch aktiv nach Arbeit sucht oder angibt, dass sie bereits wieder eine neue

¹⁸⁾ Bei den Erwerbstätigen ist ein Saisonmuster deutlich zu sehen.

Stelle gefunden hat, diese innerhalb von drei Monaten antritt und in den nächsten zwei Wochen verfügbar ist.

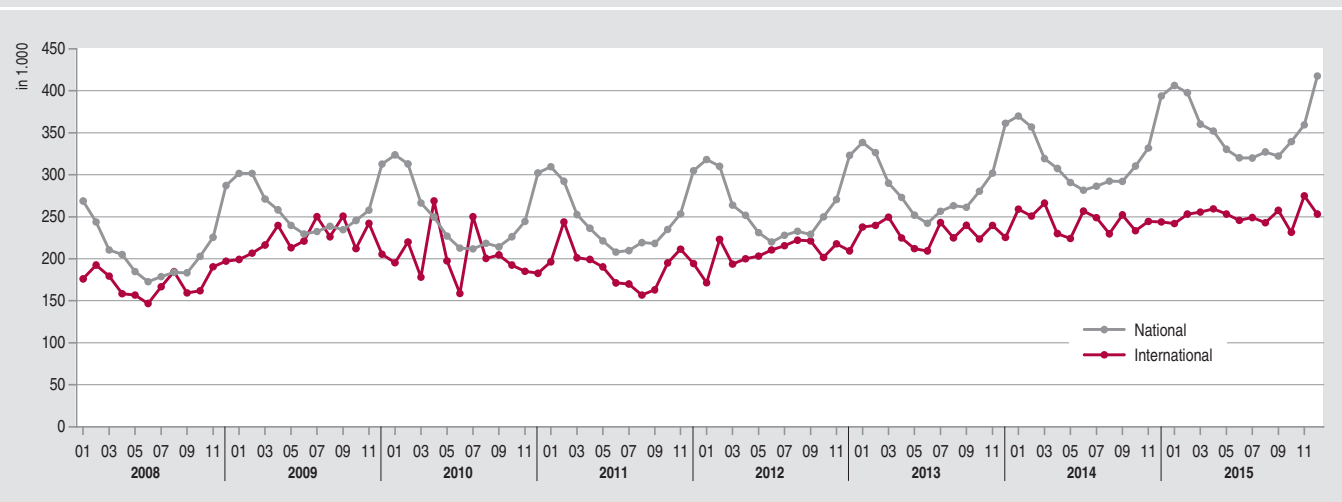
Arbeitslosigkeit und Mehr – Kritik an den Definitionen

Die Zahl der Arbeitslosen und die Arbeitslosenquote sind zwar die wichtigsten Kennzahlen für den Arbeitsmarkt, aber sicher nicht die einzigen. Es gibt immer Aspekte, die auch mit den besten Definitionen nicht optimal beleuchtet werden können. Ein häufiger Kritikpunkt an der internationalen Definition von Arbeitslosigkeit ist die sehr weit gezogene Definition von Erwerbstätigkeit (bereits ab einer Stunde in der Referenzwoche). Kritisiert wird oftmals auch die Voraussetzung der aktiven Arbeitsuche, sodass z.B. die entmutigten Arbeitslosen, selbst wenn sie einen Arbeitswunsch haben und für den Arbeitsmarkt verfügbar wären, nicht zu den Arbeitslosen, sondern zu den Nicht-Erwerbspersonen gezählt werden. Auch das Kriterium der Verfügbarkeit innerhalb der nächsten zwei Wochen ist ein häufiger Kritikpunkt. Bei der Zahl der AMS-Arbeitslosen wird vielfach der Ausschluss der Schulungsteilnehmer und -teilnehmerinnen beanstandet. Daneben zielt die Kritik auch darauf ab, dass die Arbeitslosigkeit beim AMS auch strukturell unterschätzt wird, da Personen ohne Leistungsanspruch nur eine geringe Motivation haben, sich beim AMS als arbeitsuchend zu melden.

Um diesen Einwänden zu begegnen, stehen zusätzliche Ergebnisse und Indikatoren zur Verfügung. Das AMS veröffentlicht beispielsweise mit der Zahl der Arbeitslosen immer auch die Zahl der Schulungsteilnehmer und -teilnehmerinnen. Im europäischen Umfeld wurden 2010 ergänzende Indikatoren zur Arbeitslosenquote, die „Stille Reserve“ und die „Teilzeit-Unterbeschäftigten“, entwickelt (*siehe Eurostat, 2010 und Fasching, 2013*). Darin werden jene Gruppen beleuchtet, die zwar nicht der engen Definition von Arbeitslosigkeit entsprechen, aber dennoch in unterschiedlichem Ausmaß dem Arbeitsmarkt nahe sind oder sogar zur Verfügung stehen.

Arbeitslose Personen – Monatsbestände 2008-2015

Grafik 3



Q: STATISTIK AUSTRIA, Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung; Arbeitsmarktservice Österreich.

Arbeitslosigkeit in den Statistiken anderer Länder

Das Phänomen, mit zwei unterschiedlich konzeptionierten Arbeitslosenkenntzahlen umgehen zu müssen, ist nicht auf Österreich beschränkt. Auch die meisten anderen europäischen Länder sind in einer ähnlichen Situation. Beinahe jedes Land hat zwei wichtige Arbeitslosenstatistiken. Es gibt die administrativ geprägte nationale Sicht, bei der weniger die Statistiken und schon gar nicht die internationale Vergleichbarkeit im Vordergrund stehen, sondern vielmehr die Verwaltung von Arbeitsuchenden und die Arbeitsvermittlung.

Zusätzlich dazu gibt es die europäische Arbeitskräfteerhebung, die den internationalen Definitionen folgt, von den nationalen statistischen Instituten durchgeführt wird und deren Ergebnisse an Eurostat geliefert werden. Hier werden daraus gesamteuropäische Ergebnisse produziert, und die einzelnen Länder können miteinander verglichen und gereiht werden. Prominentes Beispiel dafür ist die monatlich erscheinende Pressemitteilung von Eurostat „Arbeitslosenquote im Euroraum“.¹⁹⁾

Ein kurzer Blick auf einige andere ausgewählte europäische Länder zeigt meist ähnliche Verhältnisse von ILO- und Registerarbeitslosen – zumindest was die Richtung der Abweichung betrifft. Auch in Deutschland und Frankreich gibt es ähnlich wie in Österreich mehr registrierte Arbeitslose als nach ILO-Definition, bei den Personen unter 25 Jahren ist es auch in diesen Ländern umgekehrt. In Norwegen dagegen gibt es auch insgesamt (im Jahr 2011 um 17.000) mehr Arbeitslose nach ILO-Definition, und der Unterschied ist bei den Jüngeren noch wesentlich deutlicher.²⁰⁾

Zusammenfassung

Die beiden wichtigsten Definitionen von Arbeitslosigkeit, die internationale und die nationale, unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Ein direkter Vergleich der beiden Konzepte zeigt, wo die definitorischen und auch organisatorischen Unterschiede im Detail liegen und worauf bei der Interpretation zu achten ist. Die bedeutsamsten Unterschiede zwischen internationaler und nationaler Definition von Arbeitslosigkeit findet man einerseits bei der Definition von Erwerbstätigkeit (Definition durch Ausschluss). Hier genügt international bereits eine Stunde pro Woche, um erwerbstätig zu sein. Hingegen muss in der nationalen Definition das Ausmaß der Erwerbstätigkeit über der Geringfügigkeitsgrenze liegen. Andererseits bestehen Unterschiede bei der Art der Arbeitsuche, wo laut ILO-Konzept eine aktive Suche notwendig ist. Für die nationale Berechnung muss hingegen das AMS einen Arbeitsvermittlungsauftrag erhalten. Beide Konzepte werden der Vielzahl unterschiedlicher Motive für

die eine oder andere Art der Arbeitsuche wohl nicht gerecht. Daneben gibt es Unterschiede zwischen den Konzepten bei der Verfügbarkeit von Personen für den Arbeitsmarkt und im Fall von bereits gefundenen, aber noch nicht angetretenen neuen Stellen.

Beide vorgestellten Konzepte haben ihre Berechtigung und ihren Sinn. Je nach Fragestellung ist das eine oder andere von größerem Nutzen. Beide Konzepte haben auch Nachteile und belassen einige dunkle Stellen in der Betrachtung des Arbeitsmarktes. Zur Verbesserung der Datenlage werden aber nicht die Definitionen von Arbeitslosigkeit selbst verändert – und damit nur andere Unzulänglichkeiten hervorgerufen –, stattdessen werden in beiden „Universen“ ergänzende Informationen bereitgestellt. Beide Ansätze zur Messung der Arbeitslosigkeit, in internationaler und nationaler Definition, liefern wichtige Einblicke in den österreichischen Arbeitsmarkt. Bei der Verwendung und Interpretation der Ergebnisse sollte aber immer der jeweilige Kontext berücksichtigt werden.

Ausblick

Wie immer in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften sind die verwendeten Definitionen ein Produkt ihrer Zeit und müssen im Lauf der Jahre den sich ändernden Gegebenheiten angepasst werden. Es entstehen ununterbrochen neue Sachverhalte und Verhaltensmuster, althergebrachte Lebens- und Arbeitsmodelle sind laufend Änderungen unterworfen oder sterben ganz aus, und komplett neue entwickeln sich. Um dieser sich ständig ändernden Realität gerecht zu werden, müssen auch die sie beschreibenden Statistiken entsprechend angepasst werden.

In diesem Sinne wurde und wird an neuen ILO-Resolutionen gearbeitet. Für den Bereich Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit wurde 2013 eine neue Resolution festgelegt: „Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization“ (ILO, 2013). Die dort enthaltenen Empfehlungen sind die Vorgaben für die internationale Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, die im Rahmen einer rechtlichen Neufassung der Sozialstatistik umgesetzt werden. Abhängig vom Verlauf des Rechtssetzungsprozesses, wird aus heutiger Sicht von einem Inkrafttreten im Jahr 2019 ausgegangen.

Rechtsgrundlagen

- *Allgemeines Sozialversicherungsgesetz* (ASVG), BGBl. Nr. 189/1955 zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 162/2015.
- *Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977* (AIVG), BGBl. Nr. 609/1977, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 162/2015.
- *Arbeitsmarktservicegesetz* (AMSG), BGBl. Nr. 313/1994, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 40/2014.
- *Bundesstatistikgesetz 2000*, BGBl. I Nr. 163/1999 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 40/2014.

¹⁹⁾ Veröffentlicht unter <http://ec.europa.eu/eurostat/news/news-releases>.

²⁰⁾ Die Einzeldarstellungen finden sich in den Eurostat Quality Reports. Hier findet man in den nationalen Metadaten unter Punkt 9 („Coherence“) kurze Beschreibungen der Unterschiede der nationalen und internationalen Arbeitslosen. Veröffentlicht unter http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/employ_esqrs.htm.

- *Erwerbs- und Wohnungsstatistikverordnung* 2010 (EWStV 2010), BGBl. II Nr. 111/2010.
- *Verordnung* (EG) Nr. 577/98 zur Durchführung einer Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte in der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 077 vom 14.03.1998 S.3, zuletzt geändert durch die *Verordnung* (EU) Nr. 545/2014, ABl. Nr. L 163 vom 29.05.2014 S.10.
- *Verordnung* (EG) Nr. 1897/2000 zur Umsetzung der *Verordnung* (EG) Nr. 577/98 zur Durchführung einer Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte in der Gemeinschaft bezüglich der Arbeitsdefinition der Arbeitslosigkeit, ABl. Nr. L 228 vom 08.09.2000 S. 18.

Literatur

Baierl, A. / Gumprecht, D. / Gumprecht, N. (2011): „Monatliches Nettoeinkommen im Mikrozensus“. *Statistische Nachrichten* 7/2011, S. 596 f.

Eurostat (2010): „Final Report to the Task Force on Indicators to supplement the ILO unemployment rate“. Eurostat Document. Directorate F: Social Statistics and Information Society. Unit F-2: Labour market Statistics.

Eurostat (2015): „EU Labour Force Survey Explanatory Notes (to be applied from 2016Q1 onwards)“. Eurostat Document. Directorate F: Social Statistics and Information Society. Unit F-3: Labour market Statistics.

Fasching, M. (1999): „Daten der Arbeitskräfteerhebung 1998 zur Arbeitslosigkeit“. *Statistische Nachrichten* 8/1999, S. 653-664.

Fasching, M. (2013): „Neue Arbeitsmarktindikatoren als Ergänzung zur Arbeitslosenquote auf europäischer Ebene“. *Statistische Nachrichten* 3/2013, S. 217-237.

Haslinger, A. & Kytir, J. (2006): „Stichprobendesign, Stichprobenziehung und Hochrechnung des Mikrozensus ab 2004“. *Statistische Nachrichten* 6/2006, S. 510-519.

ILO (1982): „International Labour Organisation 13th International Conference of Labour Statisticians. Resolution I concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment“. 18-29 October 1982. Geneva.

ILO (2013): „International Labour Organisation 19th International Conference of Labour Statisticians. Resolution I concerning statistics of work, employment and labour underutilization“. 2-11 October 2013. Geneva.

Kytir, J. & Stadler, B. (2004): „Die kontinuierliche Arbeitskräfteerhebung im Rahmen des neuen Mikrozensus“. *Statistische Nachrichten* 6/2004, 511-520.

Meraner, A. / Gumprecht, D. / Kowarik, A. (2016): „Weighting Procedure of the Austrian Microcensus using Administrative Data“. *Austrian Journal of Statistics*. [im Erscheinen].

Summary

International and Austrian national definitions of unemployment differ in many aspects. A direct comparison of both concepts shows differences in the definitions themselves as well as differences in the organization of data collection and editing - all that should always be kept in mind when international and national unemployment data is analysed. Main differences, on the one hand, are based on the definition of employment (definition by exclusion), because once defined as employed, a person cannot be counted as unemployed. For the International Labour Organization (ILO) it is sufficient to work for one hour within a week to be classified as employed, for the national (un-)employment office only jobs above the marginal earnings threshold are taken into account. On the other hand, ILO firmly distinguishes between the different ways of how persons are looking for a job. An active search for a job is an indispensable requirement to be classified as unemployed according to ILO. To become unemployed according to national criteria it is essential to register with the Austrian Public Employment Service and file a job placement application with it. Apart from this, there are some additional minor differences in the concepts.

Both ways of defining unemployment are meaningful and helpful in reflection of the labour market. Depending on the specific interest, one or the other approach is more appropriate. Nevertheless none of the two approaches gives a complete picture of the labour market as rather different components are highlighted. Both concepts have drawbacks and shortcomings and neither the national nor the international unemployment figures should be seen as standalone indicators; thus, the number of persons in training courses adds to the picture of the national unemployment figures and supplementary indicators like the potential additional labour force and underemployed part-time workers add to the international picture of the labour market. In summary, it can be said that international as well as national unemployment figures provide insight into the Austrian labour market. Whatever concept is followed, definitional and conceptual background and framework should always be kept in mind when unemployment data is used.