

■ ERFASSUNG DER „WAHREN“ ARBEITSLOSIGKEIT IN ÖSTERREICH

Mit dem EU-Beitritt Österreichs ist die Übernahme der internationalen Definition und Erhebung der Arbeitslosenquote nach dem Labour-Force-Konzept unumgänglich. Der Mikrozensus, der seit 1994 nach diesem Konzept die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit erfaßt, weist eine deutlich geringere Arbeitslosenquote auf als die administrative Statistik. Dieser Unterschied wird minimal, wenn man auch auf die administrative Statistik das Labour-Force-Konzept anwendet (4,1% gegenüber 3,7%).

Die Frage des Ausmaßes und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist sowohl für betriebliche Beschäftigungs- und Investitionsentscheidungen im In- und Ausland als auch für politische Weichenstellungen, insbesondere Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie Sozialpolitik, von großer Bedeutung. Der EU-Beitritt Österreichs löste wegen der mangelnden internationalen Vergleichbarkeit der „traditionellen“ Arbeitslosenquote Österreichs (administrative Statistik) und der Arbeitslosenquote gemäß Mikrozensus eine neuerliche Diskussion über das „wahre“ Ausmaß der Arbeitslosigkeit aus¹⁾. Der Mikrozensus, der 1994 für den Labour Force Survey der EU adaptiert wurde (Bartunek, 1996), weist eine wesentlich geringere Arbeitslosigkeit aus als die administrative Statistik des Arbeitsmarktservice Österreich.

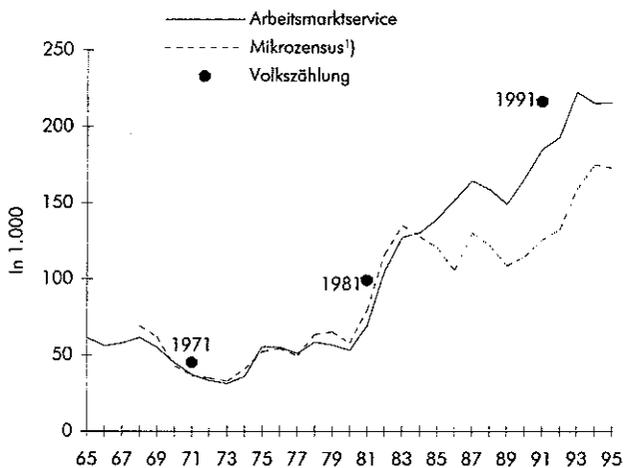
Es empfiehlt sich, neben einer international vergleichbaren Arbeitslosenquote auch die „traditionelle“ österreichische Arbeitslosenquote zu berechnen und ihre Entwicklung zu verfolgen. Sie ist die einzige Zeitreihe, die monatlich und ohne zeitliche Verzögerung verfügbar ist. Daher ist sie ein wichtiger Konjunktur- und Arbeitsmarktindikator. Zudem kann nur sie nach Regionen, Berufsmerkmalen und Alter aufgeschlüsselt werden; dieser Differenzierungen sind aber für eine gezielte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Voraussetzung.

Die Autorin dankt Ewald Bartunek, Norbert Geldner und Ewald Walterskirchen für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Christine Braun und Georg Schmidt

Das Ausmaß der Diskrepanz erweckte sowohl in Österreich als auch im Ausland Aufmerksamkeit und bedarf einer genauen Analyse, bevor Rückschlüsse

¹⁾ Das WIFO hat der unterschiedlichen statistischen Erfassung der Arbeitslosigkeit in Österreich und der mangelnden internationalen Vergleichbarkeit stets besonderes Augenmerk geschenkt (Biffl, 1978, 1994, Butschek, 1989, 1993)

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit laut administrativer Statistik, Mikrozensus und Volkszählung



¹) 1994 und 1995: Lebensunterhaltskonzept

auf die Verfügbarkeit von Arbeitsressourcen einerseits und die Entwicklung der Wohlfahrt in Österreich andererseits gezogen werden können.

ZUR MESSUNG DER ARBEITSLOSIGKEIT

Die Arbeitslosigkeit wird in Österreich laufend monatlich von den regionalen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice (vor 1994 von den Arbeitsämtern) registriert. Unabhängig davon führt das Österreichische Statistische Zentralamt seit 1968 vierteljährlich eine Haushaltsbefragung durch (Mikrozensus, Stichprobenerhebung). Die von den internationalen Stellen verwendete Abgrenzung und Definition der Arbeitsmarktaggregate orientiert sich an den Empfehlungen des Internationalen Arbeitsamtes; Österreich übernahm die genauen Definitionen im Mikrozensus (Labour Force Survey) erst in jüngster Zeit im Gefolge des Beitritts zur EU (Bartunek, 1996)²⁾. Das ÖSTAT gab der Vergleichbarkeit der Ergebnisse von Mikrozensus und Volkszählung in ihrer Abgrenzung den Vorzug (Lebensunterhaltsprinzip)³⁾; das beeinträchtigte die internationale Vergleichbarkeit (international erfolgt die Abgrenzung nach dem Labour-Force-Prinzip). Neben den beiden laufenden Erhebun-

²⁾ Im Laufe der Zeit wurde das Stichproben- und Fragebogendesign häufig geändert. Die Größe der Stichprobe liegt je nach Region bei etwa 0,5% bis 3,0% der Grundgesamtheit und ist zeitlichen Schwankungen unterworfen. Auch die Fragen zur Erwerbstätigkeit haben sich über die Jahre immer wieder geändert, sodaß keine durchgehende Vergleichbarkeit der Arbeitsmarktinformationen im Mikrozensus gewährleistet ist.

³⁾ Das Lebensunterhaltskonzept geht davon aus, daß man aus der Erwerbstätigkeit seinen Lebensunterhalt bestreiten können soll; Erwerbstätigkeit ist damit enger definiert als im Labour-Force-Konzept, in dem auch geringfügige Beschäftigung als Erwerbstätigkeit zu werten ist.

gen der Arbeitslosigkeit führt das ÖSTAT alle 10 Jahre eine Volkszählung durch. Sie liefert detaillierte sozial-ökonomische Daten über die in Österreich wohnhafte Bevölkerung, u. a. auch die Erwerbsbevölkerung. Anhand der Volkszählungsergebnisse wird regelmäßig die laufende Bevölkerungsfortschreibung korrigiert; ähnliche Anpassungen sowohl des Stichprobendesigns als auch des Hochrechnungsmodells werden im Mikrozensus nicht generell durchgeführt. Daraus resultiert eine zunehmende Diskrepanz zwischen den Arbeitsmarktstrukturen laut Mikrozensus und laut Volkszählung, d. h. das Ziel der Konsistenz des Mikrozensus mit der Volkszählung wird im Bereich der Erwerbsbevölkerung nicht konsequent verfolgt.

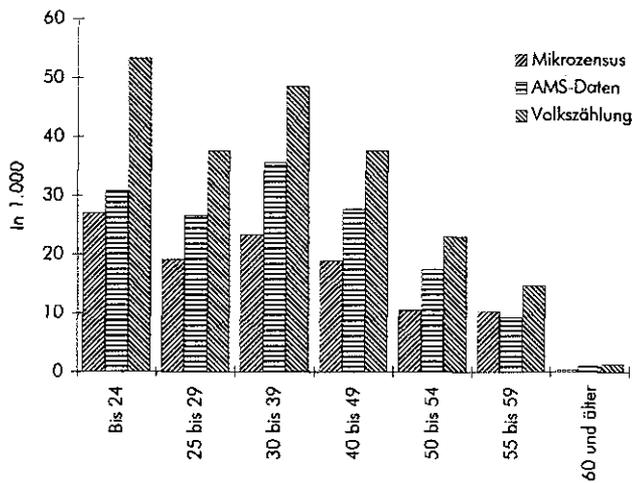
Der Unterschied zwischen den Arbeitslosenquoten (die Spannweite reichte 1995 von 3,7% bis 5,9%) resultiert sowohl aus unterschiedlichen Definitionen und Abgrenzungen als auch aus der Erhebungsmethode.

Die einzelnen Aggregate der Erwerbsbevölkerung weichen nach der administrativen Statistik und nach den Haushaltsbefragungen des Zentralamtes sehr voneinander ab. Im Fall der Arbeitslosigkeit sind die Abweichungen überdurchschnittlich, eine Folge von unterschiedlichen Definitionen und systembedingten Unschärfen. Laut Volkszählung 1991 war die Zahl der Arbeitslosen trotz vergleichbarer Abgrenzungen und Definitionen mit 215.800 um 106.400 oder 97% höher als laut Mikrozensus. Zum selben Zeitpunkt lag die bei den Arbeitsämtern registrierte Arbeitslosigkeit bei 148.200, d. h. näher dem Mikrozensus als der Volkszählung (Mikrozensus: 109.400), obschon die Abgrenzung in der administrativen Statistik enger war als im Mikrozensus⁴⁾. Im Jahresdurchschnitt 1995 entsprach die bei den regionalen Geschäftsstellen erfaßte Arbeitslosigkeit mit 215.700 etwa dem Wert der Volkszählung 1991 und übertraf den des Mikrozensus um 42.300 oder 24% (Mikrozensus 1995, Lebensunterhaltskonzept: 173.400).

Die Daten für 1991 zeigen, daß sowohl die Arbeitsamtstatistik als auch der Mikrozensus dazu neigen, die Jugendarbeitslosigkeit deutlich geringer als in der Volkszählung, die Arbeitslosigkeit älterer Arbeitskräfte hingegen ähnlich hoch zu messen (insbesondere die der über 55jährigen). Allein die abweichende Erfassung der Arbeitslosigkeit nach dem Alter läßt vermuten, daß systemimmanente Faktoren hinter den Unterschieden zwischen den Statistiken der Arbeitslosigkeit stehen. Der Mikrozensus und die administrative Statistik dürften die

⁴⁾ 1991 wurden im Mikrozensus alle als arbeitslos gezählt, die angaben, beim Arbeitsamt als arbeitslos vorgemerkt zu sein, sowie jene, die angaben, Arbeit zu suchen und eine neue Stelle innerhalb eines Monats antreten zu können.

Abbildung 2: Unterschiedliche Erfassung der Arbeitslosigkeit nach dem Alter zum Zeitpunkt der Volkszählung 1991



Arbeitslosigkeit Jugendlicher tendenziell unterschätzen, die Volkszählung hingegen eher zur Überschätzung neigen. Eine genaue Abgrenzung zwischen Erwerbstätigkeit, Ausbildung und unfreiwilligem Verbleib im Haushalt dürfte in einer Haushaltsbefragung schwer zu erzielen sein.

UNTERSCHIEDLICHE DEFINITIONEN UND KONZEPTE

Der große Unterschied zwischen der Arbeitslosenzahl laut Statistik des Arbeitsmarktservice und laut Mikrozensus seit 1994 resultiert aus dem Zusammentreffen einer Neuabgrenzung der Arbeitsmarktaggregate, insbesondere einer Erweiterung der Definition der Erwerbstätigkeit und einer Einengung der Arbeitslosigkeit, mit der traditionellen Untererfassung der Arbeitslosigkeit im Mikrozensus.

Die Umstellung von dem österreichischen Lebensunterhaltskonzept auf das international übliche Labour-Force-Konzept empfiehlt sich nicht nur aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit, sondern auch angesichts des Wandels des Arbeitsmarktverhaltens im Gefolge der Flexibilisierung von Produktion und Arbeitsorganisation. Auch in Österreich nehmen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sowie Kombinationen von selbständiger und unselbständiger Tätigkeit bzw. mehreren sozialversicherungsrechtlich abgesicherten oder nicht versicherten unselbständigen Tätigkeiten seit den achtziger Jahren zu, was eine Umstellung des statistischen

Erfassungssystems der Erwerbstätigkeit (insbesondere eine bessere Erfassung der Arbeitszeit) und der Arbeitslosigkeit angebracht erscheinen läßt.

Die Statistik des Arbeitsmarktservice entspricht den Anforderungen der Arbeitslosenversicherung. Um die Zahl der Arbeitslosen den internationalen Abgrenzungen vergleichbar zu machen, ist neben der Zahl der geringfügig beschäftigten Arbeitslosen die Gruppe jener Personen abzugreifen, die über eine Einstellungszusage verfügen (1995 51.000) und deshalb nicht mehr aktiv Arbeit suchen. Die so bereinigte Zahl der Arbeitslosen liegt für 1995 mit 151.000 nur geringfügig über dem im Mikrozensus erfaßten Niveau gemäß Labour-Force-Konzept (1995 143.700).

Für die Erfassung der Arbeitslosigkeit bedeutet das, daß Personen beim Arbeitsamt als arbeitslos registriert sein können, aber innerhalb der letzten 4 Wochen vor der Haushaltsbefragung (Mikrozensus) beim Arbeitsamt nicht vorgesprochen haben oder anderweitig nicht aktiv Arbeit gesucht haben; diese Personengruppe wird neuerdings entsprechend den internationalen Definitionen im Mikrozensus nicht mehr als arbeitslos gezählt. Weiters wird ein Großteil der Saisonarbeitslosen im Mikrozensus nicht zu den Arbeitslosen gezählt, da Saisonarbeitslose häufig über eine (Wieder-)Einstellungszusage verfügen und deshalb nicht aktiv Arbeit suchen⁵⁾.

Das Ausmaß der Unterschiede zwischen den Arbeitslosenzahlen infolge differierender Konzepte kann aus dem Mikrozensus 1994 und 1995 ersehen werden, da beide Erhebungen nach beiden Konzepten durchgeführt und ausgewertet wurden. 1995 wurden im Mikrozensus 173.400 Arbeitslose gemäß Lebensunterhaltskonzept erfaßt; 29.700 von ihnen hatten im Laufe der Erhebungswoche zwischen 1 und 12 Stunden gearbeitet und waren damit gemäß Labour-Force-Konzept zu den (geringfügig) Beschäftigten zu zählen. Demnach lag die Zahl der Arbeitslosen nach dem Labour-Force-Konzept um 17% unter jener nach dem Lebensunterhaltskonzept. Bei den Arbeitsämtern waren im Jahresdurchschnitt 1995 215.700 Arbeitslose registriert⁶⁾, um 42.300 oder 24% mehr als im Mikrozensus nach dem gleichen Konzept.

⁵⁾ Eine monatliche Statistik der Arbeitslosen mit Einstellungszusage veröffentlicht das Arbeitsmarktservice seit 1987. Eine Differenzierung dieser Zahl nach Branchen wäre für arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen hilfreich.

⁶⁾ Auch in den AMS-Daten werden die Arbeitslosen prinzipiell nur dann als solche registriert, wenn sie nicht erwerbstätig sind, Arbeit suchen und für den Arbeitsmarkt verfügbar sind (d. h. innerhalb von 2 Wochen eine Arbeit aufnehmen können).

Die administrative Statistik kann wie der Mikrozensus um Arbeitssuchende bereinigt werden, die einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen (Haydn, 1996), womit eine Annäherung an das Labour-Force-Konzept möglich ist. Den Informationen des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger zufolge waren 1995 13.600 Personen, die bei den Arbeitsämtern als arbeitslos gemeldet waren, gleichzeitig geringfügig beschäftigt. Diese Daten dürften die geringfügige Beschäftigung von „Arbeitslosen“ unterschätzen, da der Hauptverband der Sozialversicherungsträger nur jene geringfügig Beschäftigten erfaßt, die unfallversichert sind.

ERHEBUNGSMETHODE

Der Großteil der Abweichungen zwischen der Zahl der Arbeitslosen laut Mikrozensus und laut Arbeitsmarktservice war somit 1995 eine Folge von unterschiedlichen Abgrenzungen. Vor allem die vergleichsweise hohe Zahl der Arbeitslosen mit Einstellungs zusage in den Daten des Arbeitsmarktservice, im wesentlichen Saisonarbeitslose, erklärt den Unterschied zur Mikrozensus erhebung.

In der Volkszählung 1991 fiel die Arbeitslosigkeit allerdings um 97% höher aus als zur selben Zeit im Mikrozensus und um 46% höher als in der Arbeitsamtstatistik. Dabei weicht die Zahl der arbeitslosen Frauen überdurchschnittlich von der Volkszählung ab, besonders in der Gruppe der unter 25jährigen. Die Untererfassung der Jugendarbeitslosigkeit geht zu 72% auf die geringere Arbeitslosigkeit der Frauen laut Mikrozensus zurück. Diese Diskrepanz ist im internationalen Vergleich ungewöhnlich groß. Sie kann einerseits die Folge eines überraschend starken Anstiegs der „stillen Reserve“ gegenüber anderen Volkszählungszeitpunkten sein oder im Bereich der Erhebungstechnik liegen (Stichprobendesign und Hochrechnung des Mikrozensus auf die Grundgesamtheit). Definitive Unterschiede zwischen Mikrozensus 1991 und Volkszählung können nur einen kleinen Teil der Abweichungen erklären, wie der folgende Überblick über die Faktoren zeigt, die für Erhebungsunterschiede verantwortlich sind:

1. Bezieher von Karenzurlaubsgeld: 1991 wurden im Mikrozensus alle Karenzurlauber den Beschäftigten zugeordnet, ohne zu berücksichtigen, daß 8 000 Frauen und 23 Männer vor Antritt des Karenzurlaubs arbeitslos gewesen waren.
2. Saisonarbeitslose: Saisonarbeitslose und Arbeitslose mit Einstellungs zusage werden vom Arbeitsmarktservice lückenlos erfaßt, da sie zumeist Leistungsansprüche haben. In Mikrozensus und Volkszählung dürften sie hingegen untererfaßt sein, zum einen weil sich manche subjektiv nicht als arbeitslos empfinden, zum anderen weil Saisonarbeitslose bzw. Arbeitslose mit Einstellungs zusage in der Regel nicht das Kriterium

der aktiven Suche erfüllen. Die Gruppe der Arbeitslosen mit (Wieder-)Einstellungs zusage ist allerdings vor allem in den Wintermonaten namhaft⁷⁾ und erklärt kaum die Unterschiede zwischen der Arbeitslosigkeit laut Mikrozensus und laut Volkszählung.

3. Langzeitarbeitslose und entmutigte Arbeitslose: Diese Personengruppe wird im Fall eines Leistungsanspruchs (Notstandshilfe) in den Daten des Arbeitsmarktservice erfaßt. A priori ist ein besserer Erfassungsgrad in der Volkszählung als im Mikrozensus zu erwarten, da in der Volkszählung das Merkmal „arbeitslos“ nicht an aktive Arbeitssuche gebunden ist. Im Mikrozensus hingegen werden Personen ohne Arbeit, die nicht beim Arbeitsamt vorgemerkt sind, nur dann als Arbeitslose erfaßt, wenn sie aktiv Arbeit suchen und unmittelbar verfügbar sind. Geht man also davon aus, daß ein Teil der Langzeitarbeitslosen keinen Leistungsanspruch mehr hat und daher nicht mehr beim Arbeitsamt vorgemerkt ist und daß weiters vorgemerkte und nicht vorgemerkte Langzeitarbeitslose sowie entmutigte Arbeitslose nicht laufend aktiv Arbeit suchen, so dürfte die Gruppe der Langzeitarbeitslosen und Entmutigten in der administrativen Statistik und im Mikrozensus untererfaßt sein.
4. Rotationsgruppeneffekt: Die Stichprobe des Mikrozensus unterliegt einem Rotationssystem: In jedem Quartal wird eine neue Stichprobengruppe in das Mikrozensus-Grundprogramm aufgenommen, aus dem sie nach zwei Jahren, also nach acht Erhebungen wieder ausscheidet. Ähnlich wie im Ausland wird in Österreich eine etwaige Arbeitslosigkeit bei der ersten Befragung eher angegeben als in allen nachfolgenden Runden; am größten ist dieser Effekt bei der zweiten und dritten Befragung. In welchem Maße die geringere Arbeitslosigkeit eine Folge der verbesserten Arbeitschancen ist oder eine typische Reaktion auf Interviewerbefragung (Angst vor Stigmatisierung), ist schwer zu quantifizieren. Wegen des Erstbefragungscharakters einer Volkszählung resultiert infolge des Erstrundeneffekts eine „Überschätzung“ der Arbeitslosigkeit in der Volkszählung relativ zum Mikrozensus.
5. Ausfälle: Aus der Mikrozensus-Stichprobe fielen im Juni 1991 ohne jene Ausfälle, die im Bereich der Interviewer lagen (z. B. Erkrankung der Interviewer), 6 419 Haushalte heraus, knapp 22% aller Stichprobendressen. Die Gründe für den Ausfall eines Haushaltes sind Unauffindbarkeit, Auskunftsverweigerung u. ä. – Faktoren, die bei Arbeitslosen überdurchschnittlich häufig auftreten. Da das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren stark zugenommen hat, dürfte der Variationskoeffizient dieses Charakteristikums größer geworden sein.

⁷⁾ Zum Zeitpunkt der Volkszählung umfaßte sie 10% aller Arbeitslosen

Die Tatsache, daß im Mikrozensus Stichprobe und Methodik nicht dem Strukturwandel entsprechend adjustiert wurden, kann einen Teil der Unterschätzung der Arbeitslosigkeit im Mikrozensus 1991 erklären. Im Ausland werden Volkszählungen und Arbeitsstättenzählungen meist dazu herangezogen, um zumindest in Abständen von 10 Jahren den Stichprobenrahmen an die geänderten Bevölkerungs- und Wohnstrukturen anzupassen (neue Siedlungen in die Stichprobe aufnehmen usw.), die Gewichtungsfaktoren zu adjustieren, die primären Stichprobeneinheiten umzudefinieren und zu restratifizieren, damit sie die Arbeitsmarktaggregate effizienter abbilden können (McGuinness, 1994, McIntire, 1996). Um abrupte Übergänge im Mikrozensus zu vermeiden, werden Änderungen über einen längeren Zeithorizont eingebaut (phasing-in of changeover).

Da Stichproben und Konzepte des Mikrozensus in Österreich in der Vergangenheit nicht fließend verändert wurden, kann der Mikrozensus nicht als Indikator für mittelfristige und längerfristige Entwicklungen der Arbeitsmarktlage herangezogen werden (und auch nicht als Konjunkturindikator). Er liefert allerdings wertvolle Querschnittinformationen über Arbeitsmarktaggregate im Haushaltszusammenhang – eine Information, die aus den administrativen Individualdaten nicht zu gewinnen ist.

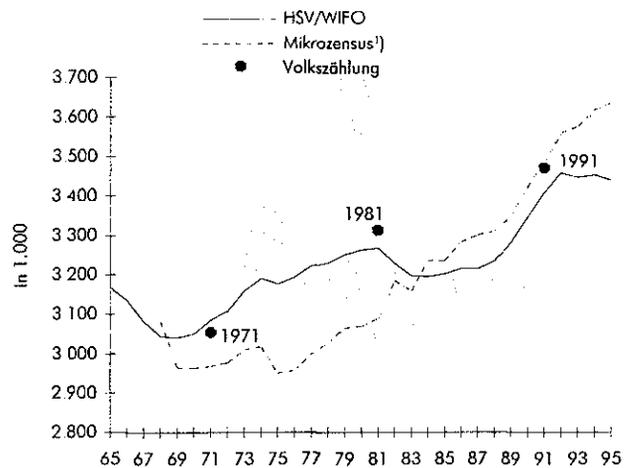
ZUR MESSUNG DER ERWERBSTÄTIGKEIT

Die Erwerbstätigkeit setzt sich aus unselbständiger Beschäftigung und selbständiger Tätigkeit (einschließlich mithelfender Familienangehöriger) zusammen. Die monatliche Zahl der Beschäftigung wird durch die Versichertenstatistik der Krankenkassen erfaßt und vom Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger veröffentlicht. Unselbständige Beschäftigung, die über der Geringfügigkeitsgrenze (1995 3.452 S) entlohnt wird, ist in dieser Statistik fast vollständig erfaßt⁸⁾. Seit 1994 wird auch geringfügige Beschäftigung, die unfallversichert ist, vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger veröffentlicht, da sie im Laufe der neunziger Jahre merklich an Bedeutung gewonnen hat.

Der Mikrozensus erfaßt vierteljährlich die Erwerbstätigkeit und ihre Komponenten, 1994 und 1995 nach dem traditionellen österreichischen Lebensunterhaltskonzept sowie dem international üblichen Labour-Force-Kon-

⁸⁾ Die laufend veröffentlichten Zahlen sind Beschäftigungsverhältnisse, d.h. die Zahl der versicherten und beschäftigten Personen stimmt infolge von Mehrfachversicherungen nicht ganz überein. Die Zahl der Mehrfachbeschäftigungsverhältnisse ist freilich nicht sehr groß, sodaß die Zahl der Beschäftigten nicht wesentlich geringer ist als die der Beschäftigungsverhältnisse. Zum Stichtag 1. Juli 1995 übten 40 179 Personen bzw. 1,4% der Beschäftigten 2 oder mehr Beschäftigungen aus; die Zahl ist längerfristig relativ stabil.

Abbildung 3: Entwicklung der Erwerbstätigkeit laut administrativer Statistik, Mikrozensus und Volkszählung



¹⁾ 1994 und 1995: Lebensunterhaltskonzept

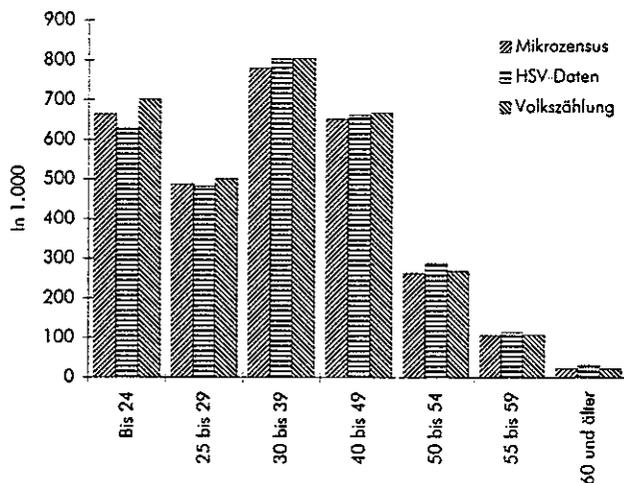
zept. Das WIFO schätzt, ausgehend von der Zahl der Selbständigen und der mithelfenden Familienangehörigen laut Volkszählung, mit Hilfe der Erfassung selbständiger Erwerbstätigkeit durch den Hauptverband und der Entwicklung selbständiger Erwerbstätigkeit gemäß Mikrozensus, die jährliche Zahl der Selbständigen (und Mithelfenden) nach Lebensunterhaltskonzept

UNSELBSTÄNDIGE BESCHÄFTIGUNG

Abweichungen der Zahl der Erwerbstätigen können aus unterschiedlichen Abgrenzungen und Erhebungsmethoden sowohl im Bereich der unselbständig Beschäftigten als auch der Selbständigen entstehen. Zum Zeitpunkt der Volkszählung 1991 war die vom Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger ausgewiesene Beschäftigtenzahl (2,980 200) mit jener des Mikrozensus (Juni-Erhebung: 2,974 600) fast identisch, lag jedoch um 92.000 oder 3% unter jener der Volkszählung (3,072.200). Wie für die Arbeitslosigkeit weist die Statistik des Hauptverbands auch für die Beschäftigung Jugendlicher deutlich geringere Werte aus als die Volkszählung (-91.000 Personen bzw. -13%); für die über 50jährigen sind hingegen die Hauptverbandsdaten höher als jene der Volkszählung. Rund 64% der gesamten Abweichungen entfallen auf die Männer. Systemimmanente Unterschiede (Abgrenzungen, Definitionen und Konzepte sowie Methodik) sind für die Abweichungen verantwortlich.

Obschon der Mikrozensus 1991 um nur 1,1% weniger unselbständig Beschäftigte auswies als der Hauptverband, waren die Abweichungen von den Hauptverbandsdaten nach dem Alter deutlich größer: Die Zahl der über 50jährigen lag laut Mikrozensus um mehr als 8% unter jener des Hauptverbands, die der unter 25jährigen dagegen um 5,8% darüber.

Abbildung 4: Unselbständig Beschäftigte nach dem Alter zum Zeitpunkt der Volkszählung 1991



Der Unterschied verringert sich, wenn man das Labour-Force-Konzept anwendet, das im Fall der Beschäftigung gemäß Hauptverband durch die Berücksichtigung

Im Jahresdurchschnitt 1995 wurden vom Hauptverband 3,068.200 Beschäftigungsverhältnisse gezählt, um 76.700 oder 2,4% weniger als im Mikrozensus (3,144.900; Lebensunterhaltskonzept).

der Zahl der geringfügig Beschäftigten angenähert wird. Im Juli 1995 wurden vom Hauptverband 128.400 geringfügig beschäftigte Personen gezählt; davon waren 56.000 ausschließlich geringfügig beschäftigt, 13.600 gleichzeitig als arbeitslos registriert und damit sozialversichert; 20.400 hatten eine Eigenpension, und 37.300 waren pensionsversicherungspflichtig erwerbstätig.

Der Unterschied zwischen der Zahl unselbständig Beschäftigter nach Mikrozensus und nach administrativer Statistik verringert sich bei Anwendung des Labour-Force-Konzepts auf 63.400 oder 2%.

Wenn man jene 89.900 geringfügig Beschäftigten, die kein anderweitiges Beschäftigungsverhältnis hatten, der Zahl der unselbständig Beschäftigten hinzufügt, ergibt sich für den Jahresdurchschnitt 1995 eine Zahl von 3,158.100 unselbständig Beschäftigten nach Labour-Force-Konzept. Sie ist dem Mikrozensus nach demselben Konzept gegenüberzustellen, also 3,221.500 (im Mikrozensus wurden 76.700 geringfügig Beschäftigte gezählt, d. h. Personen, die in der Referenzwoche zwischen 1 und 12 Stunden gearbeitet hatten)

UNTERSCHIEDLICHE ERHEBUNGSMETHODEN UND ABGRENZUNGEN

In der Volkszählung wurden wie im Mikrozensus 1991 jene Personen zu den Berufstätigen gezählt, die in der Referenzwoche mehr als 12 Stunden gearbeitet hatten. Die Arbeitszeitabgrenzung kann daher nicht den Unterschied zwischen Volkszählung und Mikrozensus erklären; vielmehr dürften erhebungstechnische Unterschiede verantwortlich sein

Die wesentlichen Faktoren für die Diskrepanz der Erwerbstätigkeit laut Volkszählung und laut Hauptverband sind im Gegensatz dazu relativ leicht zu quantifizieren: die unterschiedliche Erfassung einerseits der Wanderarbeitnehmer, andererseits der Präsenzdienner und Karenzurlauber:

1. Wanderungen: In der Volkszählung sind unter den unselbständig Beschäftigten jene Arbeitnehmer enthalten, die ins Ausland auspendeln, nicht aber jene, die nach Österreich zur Arbeit einpendeln. Umgekehrt enthalten die Daten der Sozialversicherungsträger Einpendler, nicht aber Auspendler. Während die Gruppe der Auspendler laut Volkszählung 1991 etwa 62.000 Personen umfaßte, gab es lediglich 5.000 Einpendler (davon 30% Frauen). Über die Verteilung auf die Altersklassen liegen keine Daten vor, das Pendeln dürfte jedoch mit zunehmendem Alter an Bedeutung verlieren
2. Präsenzdienner: Die Volkszählung zählt alle Zivil- und Präsenzdienner als unselbständig Beschäftigte, die Statistik des Hauptverbands nur jene, deren Beschäftigungsverhältnis während Ableistung des Zivil- oder Präsenzdienstes weiterbesteht. Während so die Volkszählung knapp 31.000 Präsenzdienner als beschäftigt ausweist, sind es in den Hauptverbandszahlen nur 18.000. Der sich daraus ergebende Unterschied von 12.408 betrifft ausschließlich Männer, zum größten Teil in der Altersklasse der unter 25jährigen, zum Teil wohl auch in jener von 25 bis unter 30 Jahren.
3. Bezieher von Karenzurlaubsgeld: Da der Hauptverband Versicherungsverhältnisse zählt, enthalten seine Daten nur jene Karenzurlauber, deren Beschäftigungsverhältnis aufreht ist. In der Volkszählung wurden die Karenzurlauber nach ihrer Antwort auf die Zusatzfrage „Waren Sie bei Antritt des Karenzurlaubs arbeitslos?“ entweder den Beschäftigten oder den Arbeitslosen zugeordnet. Die Volkszählung weist 83.000 Karenzurlauber aus, die vor Antritt des Karenzurlaubs beschäftigt waren, der Hauptverband dagegen nur 35.000 Karenzurlaubsgeldbezieher. Diese große Differenz ist einerseits auf karenzierte Beamte zurückzuführen, die ihr Karenzgeld nicht von der Sozialversicherung, sondern vom Dienstgeber beziehen und daher vom Hauptverband als reguläre

Beschäftigte geführt werden, andererseits auf selbständig erwerbstätige Frauen oder mithelfende Familienangehörige. Das Sozialministerium wies für den Jahresdurchschnitt 1991 rund 60.000 Karenzurlaubers aus; die entsprechende Zahl für den Mai dürfte um mindestens 10.000 Personen darunter liegen, da erst ab 1. Juli Anspruch auf ein zweites Karenzjahr bestand. Rund 30.000 Frauen dürften sich also in der Volkszählung als Karenzurlaubersinnen bezeichnet haben, die vom Hauptverband nicht als solche geführt wurden.

Die Summe dieser Faktoren erhöht die Zahl der unselbständig Beschäftigten in der Volkszählung um rund 100.000 über das Niveau der sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Beschäftigung in Österreich; das dürfte den Großteil der Abweichung zwischen den beiden Statistiken erklären.

SELBSTÄNDIGE ERWERBSTÄTIGKEIT

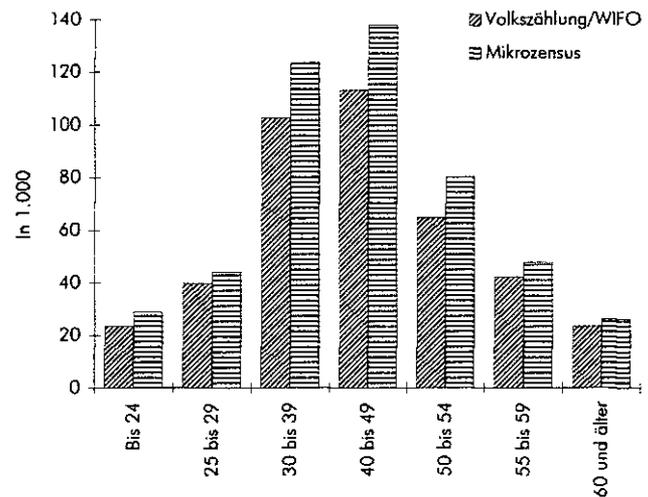
Die starke Besetzung selbständiger Erwerbstätigkeit im Mikrozensus ist neben der geringeren Einschätzung der Arbeitslosigkeit der Hauptgrund dafür, daß die Arbeitslosenquote laut Mikrozensus niedriger ist als laut administrativer Statistik.

Die Zahl der Selbständigen und im Betrieb mithelfenden Familienangehörigen weicht im Mikrozensus stark von der Volkszählung ab (an ihr orientiert sich das WIFO in der jährlichen Schätzung der Selbständigen). Zum Zeitpunkt vergleichbarer arbeitszeitlicher Abgrenzungen betrug die Zahl der Selbständigen in der Volkszählung 1991 409.700, im Mikrozensus vom Juni 1991 492.000. Die Differenz von 82.300 oder 20% verteilt sich zu etwa gleichen Teilen auf die Landwirtschaft und den nichtlandwirtschaftlichen Bereich.

Im Jahresdurchschnitt 1995 lag die Zahl der Selbständigen (einschließlich Mithelfender) nach dem Lebensunterhaltskonzept bei 490.100 und übertraf damit die WIFO-Schätzung, die nach demselben Konzept jährlich vorgenommen wird, um 118.800 oder 32%. Der Mikrozensus erfaßte 1995 neben jenen, die in der Referenzwoche mehr als 12 Stunden einer selbständigen Tätigkeit nachgingen, auch die geringfügig beschäftigten Selbständigen⁹⁾ (Arbeitszeit zwischen 1 und 12 Stunden). Diese Gruppe umfaßte 47.100 Personen; demnach waren im Jahresdurchschnitt 1995 laut Mikrozensus nach dem Labour-Force-Konzept 537.200 Personen selbständig erwerbstätig. In welchem Maße

⁹⁾ Mithelfende, die unbezahlt geringfügig arbeiten, werden nicht zur Erwerbstätigkeit gezählt

Abbildung 5. Selbständig Erwerbstätige nach dem Alter 1991

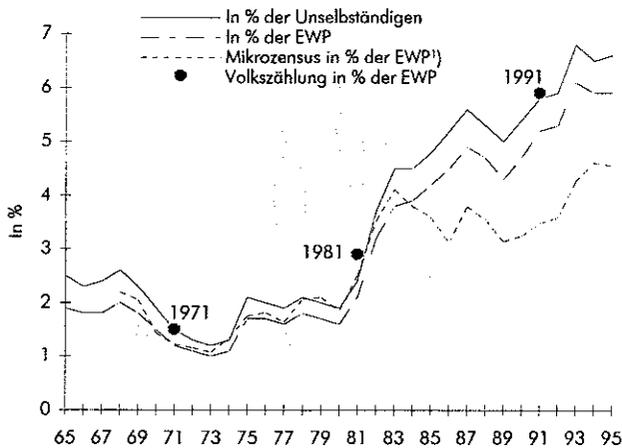


Selbständige Werkvertragnehmer sind, geht aus den Daten nicht hervor. Die schlechte statistische Erfassung wird der wachsenden Bedeutung alternativer Beschäftigungsformen nicht gerecht, sie ist aber symbolhaft für die Uneinigkeit der Interessenvertretungen im Bereich der Reglementierung dieses Arbeitsmarktsegments.

ZUR BERECHNUNG DER ARBEITSLOSENQUOTE

Die international übliche Berechnungsmethode der Arbeitslosenquote lautet „Arbeitslose in Prozent des Arbeitskräfteangebotes“; als Indikator für das Arbeitskräfteangebot dient die Zahl der Erwerbspersonen (Unselbständige und Selbständige). In Österreich wurde sowohl aus datentechnischen Gründen (rasche Verfügbarkeit von Monatswerten) als auch aus steuer- und finanzpolitischen Überlegungen (Arbeitslosenversicherung) die Zahl der Arbeitslosen auf das Angebot der Unselbständigen bezogen. Die so errechnete Arbeitslosenquote (häufig als „traditionelle“ Arbeitslosenquote bezeichnet) ist schon infolge des niedrigeren Wertes im Nenner höher als jene Quote, die an der Summe aller Erwerbspersonen gemessen wird. Sie hat den Vorteil, daß sie bei Vorliegen der administrativen Daten (üblicherweise eine Woche nach Monatsende) berechnet werden kann und damit einen sehr raschen Überblick über die Konjunktur- und Arbeitsmarktlage liefert. Für wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Schwerpunktsetzungen sowie für die Finanzplanung (Einnahmen und Ausgaben) ist die Entwicklung der administrativen Daten ausschlaggebend. Die daraus berechnete Arbeitslosenquote ist somit eine wesentliche Orientierungshilfe für politische Entscheidungsträger in Österreich ebenso wie in Deutschland, einem Land mit ähnlichem Sozialversicherungssystem.

Abbildung 6: Entwicklung der Arbeitslosenquote nach administrativer Statistik, Mikrozensus und Volkszählung



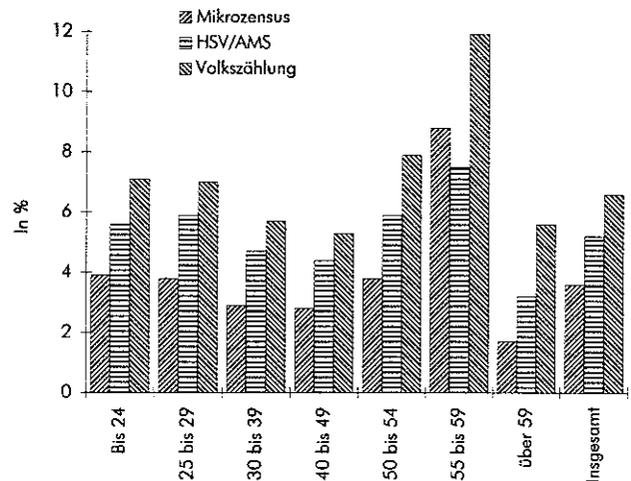
EWP Erwerbspersonen – ¹) 1994 und 1995: Lebensunterhaltskonzept

Da Mikrozensusdaten mit einer merklichen Verzögerung (im günstigsten Fall einige Monate nach der vierteljährlichen Erhebung) zur Verfügung stehen, eignen sich diese Zahlen eher als längerfristige Orientierungshilfen für strukturpolitische Maßnahmen denn für kurzfristige wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen. Für Konjunktur- und Arbeitsmarktprognosen kann der Mikrozensus in Österreich derzeit nicht herangezogen werden, da eine längerfristige Vergleichbarkeit der Daten noch nicht gewährleistet ist.

Der größte Unterschied zwischen den Arbeitslosenquoten nach den verschiedenen Konzepten resultiert (abgesehen von der Definition des Arbeitskräfteangebotes im Nenner) aus der unterschiedlichen Definition der Arbeitslosigkeit. Die Zahl der Arbeitslosen, die bei den Arbeitsämtern (seit 1994 den regionalen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice) erfaßt wird, war 1995 mit 215.700 um 42.300 oder 24% höher als gemäß Mikrozensus (Lebensunterhaltskonzept). Wenn man in beiden Fällen das Labour-Force-Konzept anwendet, d. h. nur jene zu den Arbeitslosen zählt, die nicht lauch nicht geringfügig) erwerbstätig sind, aktiv Arbeit suchen (der letzte Kontakt mit dem Arbeitsamt erfolgte nicht länger als 4 Wochen vor der Befragung im Mikrozensus oder eine anderweitige Suche ist nachweisbar) und innerhalb von 2 Wochen eine neue Stelle antreten könnten, verringert sich der Unterschied zwischen registrierter Arbeitslosigkeit (ohne Einstellungs-zusage und geringfügig beschäftigte Arbeitslose) und Mikrozensus auf 8.000 Personen oder 5%.

Die Abweichung zwischen der Erwerbstätigenbasis laut administrativer Statistik und laut Mikrozensus ist im Fall der Unselbständigen relativ gering, im Bereich der Selbständigen und Mithelfenden allerdings substantiell und erratisch. Eine genauere Untersuchung dieser Diskrepanz wäre notwendig, um ein besseres Bild des Wan-

Abbildung 7: Die Arbeitslosenquote nach dem Alter zum Zeitpunkt der Volkszählung 1991



dels der Erwerbstätigkeit insbesondere im Zuge vermehrter Auslagerung von unselbständiger Beschäftigung auf selbständige Arbeit zu erhalten. Eine Analyse der Stichprobe und damit verbundener methodischer Aspekte legt der Vergleich der Mikrozensus-Daten mit den Werten aus der Volkszählung nahe.

Die Arbeitslosenquote war zum Zeitpunkt der Volkszählung in allen Altersgruppen unabhängig vom Geschlecht in der Volkszählung wesentlich höher als in der administrativen Statistik. Die Mikrozensus-Arbeitslosenquote bildete in allen Bereichen die Untergrenze.

Angesichts der Vielschichtigkeit der Probleme der Berechnung sollte die Arbeitslosenquote nach Konzept und Erfassungsart differenziert werden.

Die „traditionelle“ Arbeitslosenquote, d. h. die Zahl der Arbeitslosen bezogen auf das Angebot der Unselbständigen nach der administrativen Statistik, betrug im Jahr 1995 6,6%. Wenn man in der Basis die Selbständigen ohne geringfügig Beschäftigte hinzufügt (WIFO-Schätzung), verringert sich die Quote auf 5,9%. Dieser Arbeitslosenquote nach Lebensunterhaltskonzept und administrativer Statistik steht eine Quote von 4,6% aus dem Mikrozensus bei gleichem Konzept gegenüber.

Zählt man die geringfügig Beschäftigten aus der administrativen Statistik statt zu den Arbeitslosen zur Erwerbstätigenbasis, bereinigt die Arbeitslosigkeit um die Personen mit Beschäftigungszusage und schließt die dem Mikrozensus entnommene Zahl der geringfügig beschäftigten Selbständigen in die Erwerbspersonenzahl ein, dann erhält man eine hypothetische Arbeitslosenquote nach Labour-Force-Konzept von 4,1% aus der administrativen Statistik.

Übersicht 1: Lebensunterhalts- und Labour-Force-Konzept in administrativer Statistik und Mikrozensus 1995

	Administrative Statistik	Mikrozensus
<i>Arbeitslose</i>		
Lebensunterhaltskonzept	215.700	173.400
Geringfügig Beschäftigte	- 13.600	- 29.700
Mit Einstellungszusage	- 51.000	
Labour-Force-Konzept	151.000	143.700
<i>Unselbständig Beschäftigte</i>		
Lebensunterhaltskonzept	3.068.200	3.144.900
Geringfügig Beschäftigte	+ 89.900	+ 76.600
Labour-Force-Konzept	3.158.100	3.221.500
<i>Selbständig Beschäftigte</i>		
Lebensunterhaltskonzept	371.300	490.100
Geringfügig Beschäftigte	+ 47.100	+ 47.100
Labour-Force-Konzept	418.400	537.200
<i>Arbeitslosenquote (in % der Erwerbspersonen)</i>		
Lebensunterhaltskonzept	5,9	4,6
Labour-Force-Konzept	4,1	3,7

Q: Administrative Statistik: vorgemerkte Arbeitslose; Arbeitsmarktservice, unselbständig Beschäftigte; Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger selbständig Erwerbstätige; WIFO-Schätzung; Mikrozensus des ÖSTAT

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Volkszählung ist eine Fragebogenerhebung; deshalb sind aufgrund der Selbsteinschätzung gewisse Ungenauigkeiten der Abgrenzung der Arbeitsmarktaggregate gegenüber der Stichprobenerhebung im Mikrozensus zu erwarten, die von geschulten Interviewern ausgeführt wird. Andererseits ist der Stichprobenfehler im Mikrozensus bei einer so kleinen Erhebungsmasse wie der Arbeitslosigkeit in Österreich (Stichprobe 1%) relativ hoch, sodaß eine Niveaufestlegung unsicher ist und einen erratischen Zeitverlauf zur Folge hat, den die Benutzer der Daten nicht immer als erhebungstechnischen Effekt erkennen, sondern ökonomisch oder sozialpolitisch interpretieren.

Die administrativen Statistiken sind im Gegensatz dazu Vollzählungen, die genau definierte Sachverhalte korrekt abbilden. Aus den administrativen Daten resultiert ein direkter Handlungsbedarf, sei es in der Form der Besteuerung oder der Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung. Allein aus diesen Gründen erhält eine nationale Berechnung der Arbeitslosenquote besondere Bedeutung (monatliche Arbeitslosigkeit bezogen auf das monatliche Arbeitskräfteangebot von Unselbständigen), die in ihrer Differenziertheit (Auswertung nach regionalen, berufs- und altersspezifischen Kriterien) eine wichtige Orientierungshilfe für gezielte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bietet und durch ihre rasche Verfügbarkeit eine zeitgerechte Reaktion der Wirtschaftspolitik auf Konjunkturschwankungen erlaubt.

Darüber hinaus ist allerdings die Berechnung einer international vergleichbaren Arbeitslosenquote nötig, um die Position Österreichs im internationalen Umfeld auch im Bereich des Arbeitsmarktes beurteilen zu können. Der vorliegende Überblick zeigt den Grad der Sensibilität der Arbeitslosigkeit gegenüber Erhebungskonzepten.

Das internationale Labour-Force-Konzept ist durch die EU-Mitgliedschaft für Österreich verbindlich und sollte umgesetzt werden. Es darf sich aber in weiterer Folge einer Kritik nicht entziehen. So sollte etwa die steigende Zahl von geringfügig beschäftigten Arbeitslosen als Beleg für besonders aktive Suche, hohe Flexibilität und rasche Verfügbarkeit von Arbeitsuchenden im Sinne einer unfreiwilligen Unterbeschäftigung im Arbeitslosenindikator berücksichtigt werden. Aus dieser Erkenntnis heraus unterschied das Bureau of Labor Statistics in den USA schon in den siebziger Jahren 7 Arbeitslosenquoten, um verschiedene Aspekte der Arbeitslosigkeit besser abdecken zu können (Biffi, 1994). Eine Erweiterung des Konzeptes der Arbeitslosenquote ist aus analytischer Sicht sinnvoll: Eine Differenzierung der Aggregate würde einerseits Aufschluß über die gesamte Bandbreite der längerfristig verfügbaren Arbeitskraftressourcen geben (d. h. eine Erweiterung der Frist von 2 Wochen, die derzeit für die Erfassung als Arbeitsloser ausschlaggebend ist) und andererseits ein Eingehen auf die unterschiedliche Betroffenheit von Personengruppen durch Arbeitslosigkeit erlauben, das für eine gezielte problemgruppenorientierte Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wesentlich ist.

Aus politischer Sicht mag eine solche Ausweitung des Arbeitslosenkongzeptes überzogen wirken; eine Differenzierung in zwei Quoten – die internationale und die traditionelle österreichische – erscheint aber jedenfalls sinnvoll. Ein verschiedenen gesellschaftlichen Konstellationen aufgesetztes einheitliches Erhebungs- und Abgrenzungssystem liefert nämlich keineswegs wirklich vergleichbare Daten. Unterschiede in der Arbeitslosenquote können sowohl aus der Verschiedenheit des Bildungs- und Sozialsystems als auch aus unterschiedlicher Politik im Bereich der Bildung, der Gleichbehandlung, der Pensionen usw. resultieren. Konsequenzen der nationalen gesellschaftspolitischen Weichenstellungen gehen aus einer an den nationalen Verhältnissen orientierten Quote eher hervor. Daher ist die Beibehaltung einer differenzierten Berichterstattung und Analyse einer nationalen Arbeitslosenquote – ohne den Blickwinkel auf die internationale Szenerie zu verlieren – wichtig.

LITERATURHINWEISE

- Bartunek, E., „International vergleichbare Daten zur Arbeitslosigkeit in Österreich“, *Statistische Nachrichten*, 1996, (5), S. 357
- Biffi, G., „Internationaler Vergleich der Arbeitslosenraten“, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1978, 25(2), S. 140
- Biffi, G., „Eine nationale und eine internationale Arbeitslosenquote: der Stein der Weisen?“, *Österreichische Zeitschrift für Statistik und Informatik*, 1994, 23(1), S. 3.
- Butschek, F., „Arbeitslosigkeit oder Arbeitskräftemangel? Die Arbeitslosenrate als wirtschaftlicher und sozialer Indikator“, *WIFO-Monatsberichte*, 1989, 62(7), S. 489

Butschek, F., „Zur Neuberechnung der Arbeitslosenquote“, WIFO-Monatsberichte, 1993, 66/3, S. 119

Haydn, R., „Personenbezogene Statistiken 1995“, Soziale Sicherheit, 1996, 12, S. 84

McGuinness, R. A., „Redesign of the Sample for the Current Population Survey“, Employment and Earnings, 1994, (May), S. 7

McIntire, R. J., „Revisions in the Household Survey Data Effective February 1996“, Employment and Earnings, 1996, (March), S. 8

The Measurement of „True“ Unemployment in Austria – Summary

With EU membership Austria has become obliged to adopt the international definitions and concepts for the calculation of the unemployment rate. In 1994 the questionnaire of the microcensus was adapted to the labor force concept used by international organizations. Since the unemployment rate according to the traditional Austrian sources (registered unemployment and social security employment) differs greatly from that according to the household survey (3.7 percent versus 5.9 percent in 1995), a closer analysis of the differences is warranted.

The large difference in unemployment between the household survey and administrative data (1995: 215,700 versus 143,700) turns out to be the result of differences in demarcation lines between unemployment, employment and inactivity. If one excludes laid-off workers (51,000) who have a job to return to after some waiting period (usually seasonal workers) and casually employed registered unemployed from unemployment (13,600), as is required by the labor force definition of unemployment, the difference between the microcensus and administrative data becomes rather minor.

There remains, however, an aspect which neither administrative data nor the household survey can take into account satisfactorily, i. e., the development of employment on one's own account (1995: 371,000 versus 537,200). The rising number of persons doing

casual work with or without social security coverage, who work on a contract basis or in some other alternative form of employment, a common feature of labor markets in developed western industrial societies, is difficult to capture in administrative data like the Austrian which is based on social security coverage. The microcensus, due to the small sample size and the relatively volatile population in question, is also not well suited to offer reliable information. Survey design, methodology and interviewer briefing have weaknesses which so far have not been assessed properly. Thus, the emergence of marked discrepancies in employment and unemployment between administrative data and the microcensus on the one hand and the census of 1991 on the other have not prompted a redesign of the household sample and weighting scheme. This suggests that the fluidity of the employment pattern at both the bottom and top end of the income and skill scale cannot be followed up efficiently by the current statistics.

Therefore the unemployment rate calculated on the basis of the labor force concept – an exercise also possible with administrative data, which has the advantage of timely availability – may well underestimate the labor resources which may be activated by an improvement of economic conditions and by the same token underestimate the extent of poverty and social discontent.