

Chiffren der Gegenwart

Mediale Berichterstattung zur Arbeitsmarktstatistik
im internationalen Vergleich (Deutschland, Portugal, Österreich)

Heidelinde Hammer
Günter Hefler
Eva Krivanec
Karoline Rumpfhuber

Einleitung und
Forschungsfragen

In den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wird der Entwicklung der Arbeitslosigkeit öffentlich großes Interesse entgegen gebracht. In der medialen Berichterstattung und in den politischen Auseinandersetzungen werden monatlich neue Arbeitsmarktzahlen aufgenommen und als Gradmesser - als Chiffren - der gegenwärtigen Entwicklung am Arbeitsmarkt interpretiert. Zahlen zum Arbeitsmarkt werden dabei gleichzeitig als Indikatoren für das Ausmaß des sozialen Problemdrucks einer Gesellschaft und als Zustandsbeschreibung der Volkswirtschaft aufgefasst. Die Zahl der Arbeitslosen wird als Gradmesser für die Bewertung der Sozial- und Wirtschaftspolitik verstanden.

Was neue arbeitsmarktpolitische Zahlen bedeuten und ob das Ausmaß und die Veränderungen der Arbeitslosigkeit richtig erfasst werden, bildet dabei den Gegenstand von Auseinandersetzungen, die in den Medien wiedergeben werden.

Im Rahmen des Forschungsprojekts, das sich mit der Berichterstattung in Österreich, Deutschland und Portugal beschäftigt, standen fünf Forschungsfragen im Mittelpunkt:

- In welchen unterschiedlichen Formen werden das Ausmaß und die Veränderung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in den Medienberichten dargestellt?
- Welche Interpretationen des Ausmaßes und der Veränderungen der Arbeitslosigkeit werden im Zusammenhang mit den monatlichen Berichten transportiert?
- In welchen Formen werden die Messung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung und die Veränderungen dieser Messung selbst Thema?
- Welche politischen AkteurInnen finden sich mit ihrer Position zu den jüngsten Arbeitsmarktdaten repräsentiert?
- Welche - durch die amtliche und wissenschaftliche Sozialstatistik entwickelten - Repräsentationsformen des Umfangs und der Struktur der Arbeitslosigkeit und der Verteilung der Belastung durch Arbeitslosigkeit bleiben in der medialen Berichterstattung marginalisiert bzw. völlig ausgeblendet?

Theoretischer Hintergrund

Die Interaktion von Produktionsfeldern, in denen Arbeitsmarktstatistik hergestellt wird

Theoretisch baut das Projekt auf Arbeiten Pierre Bourdieus zur Interaktion sozialer Produktionsfelder im sozialen Raum und auf Arbeiten zur Funktionsweise von symbolischer Repräsentation in sozialen Feldern auf.

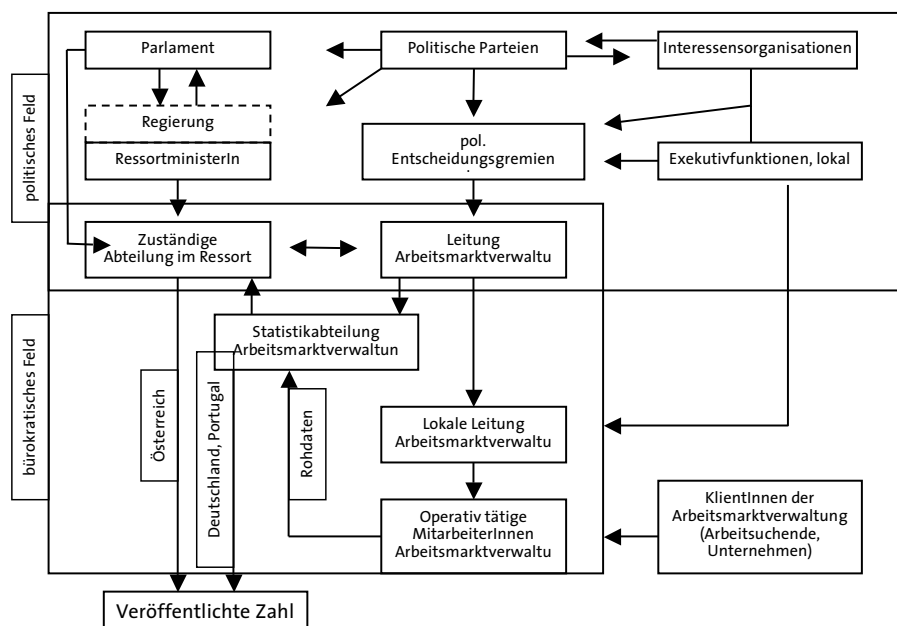
Die Art und Weise, wie in einer Gesellschaft über einen Gegenstand gedacht wird, wird einerseits bestimmt durch die Wissensproduktion, die in unterschiedlich funktionierenden sozialen Feldern - z.B. dem bürokratischen Feld oder dem wissenschaftlichen Feld - abläuft. Andererseits ist es zentral, in welchem Ausmaß soziale Felder ihre Geltungsansprüche im gesellschaftlichen Raum - also im Verhältnis zu allen anderen Feldern - durchsetzen können. Dem schulischen Feld und dem medialen Feld kommt aus dieser Perspektive für das Wissen einer Gesellschaft zentrale Bedeutung zu. Sie sind zwar nur bedingt an der Herstellung des Wissens beteiligt, nehmen jedoch auf die Verbreitung, Bewertung und Universalisierung von Wissensansprüchen zentralen Einfluss. Das Alltagsbewusstsein - wie eine Gesellschaft denkt - und seine Rechtfertigungen - Pierre Bourdieu nennt diese im Anschluss an Louis Althusser „spontane Epistemologien“ - muss damit auf die Interaktion sozialer Felder zurückgeführt werden. Alltagsbewusstsein besteht dabei aus symbolischen Artefakten, die in unterschiedlichen Feldern - in westlichen Gesellschaften vor allem auch im wissenschaftlichen Feld - hergestellt wurden. Die aus den Produktionsfeldern stammenden symbolischen Artefakte verlieren als Teil des Alltagsbewusstseins den Bezug zum Rahmen, in dem sie hergestellt wurden und dem sie ihre ursprüngliche Bedeutung verdanken, behalten aber zugleich ihre Geltungsansprüche und gehen als Ergebnis gesellschaftlicher Kämpfe als Vorwissen - als Ideologie - in die Prozesse aller sozialen Felder erneut ein.

Zur Arbeitsmarktstatistik bestehen zwei gegensätzliche „spontane Epistemologien“: Die Statistik wird entweder durch eine „Machttheorie“ erklärt. Dabei wird politischen AkteurInnen zugeschrieben, die Konventionen der Statistik zu bestimmen, die weder richtig noch falsch sein können, sondern als Maßstab durchgesetzt werden. Oder die Statistik wird als Aufgabe von ExpertInnenorganisationen gesehen, die die statistische Infrastruktur gemäß der durch den Gegenstand als sachnotwendig gegebenen Kriterien erstellen und dabei bestenfalls in Randbereichen durch politischen Druck beeinflusst werden, ihrerseits aber keine Verantwortung für die politische und mediale Reproduktion der statistischen Ergebnisse übernehmen. Beide Aussagen zur Arbeitsmarktstatistik sind in den Feldern, in denen die Arbeitslosenzahlen verhandelt werden, präsent, insbesondere auch im wissenschaftlichen Feld. Eine wissenschaftssoziologische Rekonstruktion des Entstehens der Arbeitslosenstatistik und des gesellschaftlich präsenten Wissens über sie muss mit der Problematik umgehen, dass die Arbeitsmarktstatistik in unterschiedlichen sozialen Feldern entsteht, in denen jeweils unterschiedliche Zielsetzungen miteinander konkurrieren (zu den Feldern und Teilinstitutionen im Überblick siehe Abbildung 1.). Auf Basis der Theorie sozialer Felder von Pierre Bourdieu wurde deshalb versucht, einerseits die Logik der sozialen Felder zu skizzieren, in denen die Statistik entsteht, andererseits zu umreißen, wie in der Interaktion der sozialen Felder das gesellschaftlich anerkannte Wissen um die Arbeitsmarktstatistik entsteht. Dabei wurde insbesondere die Frage berücksichtigt, welche Rolle das journalistische Feld spielt.

Innerhalb der mit der Produktion der Arbeitsmarktstatistik befassten Felder - bzw. in den (Teil-) Institutionen, die mit dieser Aufgabe betraut sind und die dem bürokratischen, politischen, wissenschaftlichen und politischen Feld angehören - ist jeweils eine Konkurrenz zwischen Motiven einer aufgabenspezifischen Weiterentwicklung der Arbeitsmarktstatistik und einer Indienstnahme für die Interessen mächtiger sozialer AkteurInnen festzustellen.

Abbildung 1:
Institutionelle Akteure und
Einflussmöglichkeiten auf die
Generierung der
Arbeitsmarktstatistik

Quelle: Eigene Darstellung



Das skizzierte Modell zur Produktion der Arbeitsmarktstatistik nimmt als zentrale Akteure Institutionen im bürokratischen Feld an (zuständiges Ressort und dessen Fachabteilungen, Statistikabteilungen und Statistische Ämter, Arbeitsmarktverwaltung). Innerhalb der Subfelder besteht eine Spannung zwischen dem Interesse an einer fachlichen Weiterentwicklung der Statistik und dem Wert, den es innerhalb des Feldes hat, politischen AkteurInnen für deren politische Kommunikation wertvolle Angebote zu machen. Dieses Spannungsverhältnis wird dadurch mitbeeinflusst, wie in anderen Feldern die Ergebnisse der „amtlichen Statistik“ aufgenommen werden und welcher Stellenwert der Kritik an der amtlichen Statistik zukommt. Innerhalb der Felder, in denen die Statistik hergestellt wird, ist es dann vergleichsweise leicht möglich, politischen AkteurInnen Angebote zu machen, wenn diese Praktiken auf keine feldexterne Kritik stoßen. Damit hängt die Wahrscheinlichkeit, dass sich innerhalb der Felder der Statistikproduktion das „Angebote machen“ gegenüber dem „eigene Qualitätsstandards wahren“ durchsetzt, davon ab, ob und wie in anderen Feldern die Statistikproduktion beobachtet wird. Kritik kann einerseits vom wissenschaftlichen Feld kommen: Ob innerhalb der Sozial- und Wirtschaftswis-

senschaften den Veränderungen der Statistik große Aufmerksamkeit geschenkt wird oder nicht, kann damit die Statistikproduktion selbst indirekt beeinflussen. Öffentliche Kritik kann andererseits durch die Medien formuliert werden. Wenn Medien dauerhaft Veränderungen der Zählung im Gedächtnis halten, dann reduziert sich der Wert möglicher Angebote, die Statistik zu verändern, weil die Medien „den Trick durchschauen“ und aufdecken. Wenn die Medien dies nicht nachhaltig tun, behalten Angebote ihren Wert, weil von einem Eingriff in die Statistik tatsächlich eine erwünschte Veränderung der Bewertung des Arbeitsmarktgeschehens in den Medien zu erwarten ist.

Die Veränderungen in der Aussagekraft der Indikatoren zur Arbeitslosigkeit müssen als Indiz dafür angesehen werden, dass tatsächlich eine solche Konstellation - starker Einfluss der Interessen politischer EntscheidungsträgerInnen, schwach ausgebildete Kritik im wissenschaftlichen Feld, unterentwickelte mediale Öffentlichkeit für die Problematik der Messung und ihrer Veränderung - im Zusammenspiel der sozialen Felder seit Jahren vorherrschend ist. Zugleich ermöglicht das Feldmodell zu erklären, warum im selben Zeitraum Initiativen zur massiven Ausweitung der Leistungsfähigkeit der Arbeitslosenstatistik stattfinden, es also gleichzeitig mit der Dominanz von politischem Interesse an „niedrigen Arbeitslosenzahlen“ entscheidende Weiterentwicklungen in den Objektivierungstechniken gibt, die gerade von AkteurInnen im bürokratischen Feld vorangetrieben werden. Die Ressourcen, um alternative Repräsentationen der Arbeitslosigkeit anzubieten, wachsen. Damit wird es zugleich auch zu einer gesellschaftspolitischen Frage, welche Konstellation politischer AkteurInnen es sich zum Ziel machen könnte, aus einer explizit politischen Perspektive aktiv an einer qualitativen Verbesserung der medialen Repräsentation der Arbeitslosigkeit zu arbeiten.

Analysegegenstand und Methode

Im Zentrum des Projekts stand die Analyse der medialen Berichterstattung zu neuen Arbeitsmarktdaten in Österreich, Deutschland und Portugal zwischen 1996 und 2003. In die Analyse der medialen Berichterstattung wurden je Land Artikel aus fünf Leitmedien - je drei überregionale Tageszeitungen und zwei Wochenzeitungen von allgemein anerkannter Bedeutung innerhalb des nationalen Mediensystems - aufgenommen, die im definierten Zeitraum erschienen sind. Die Recherche der Artikel erfolgte schwerpunktmäßig in elektronischen Medienarchiven, ergänzend über archivierte Printausgaben.

Übersicht 1: Analysierte Printmedien

	Tageszeitungen	Wochenzeitungen
Deutschland	Frankfurter Allgemeine Zeitung (1996-2003) Süddeutsche Zeitung (1997-2003) TAZ (1996-2003)	Die Zeit (1996-2002) Der Spiegel (1996-2003)
Österreich	Die Presse (1996-2003) Der Standard (1997-2003) Salzburger Nachrichten (1997-2003)	Profil (1996-2003) Format (1998-2003)
Portugal	Público (1996-2003) Jornal de Notícias (1996-2003) Diário de Notícias (1999-2003)	Visão (1996-2003) Expresso (2000-2003)

Um die Berichterstattung zu neuen Arbeitsmarktdaten beschreiben zu können, wurde eine Typologie von Zeitungstexten, die sich mit diesen Daten auseinandersetzen, entwickelt. Im Zentrum des Interesses standen dabei alle Berichtsorten, die in unmittelbarem Anschluss an die Veröffentlichung der neuen Arbeitsmarktdaten in Tageszeitungen erscheinen. Die neun in der Übersicht genannten Textsorten wurden - neben ausschließlich an inhaltlichen Kriterien orientierten Schlagworten - zur Kategorisierung der gesammelten Texte in der erstellten Textdatenbank verwendet.

**Übersicht 2:
Berichtsorten, die im Umfeld neuer
Arbeitsmarktdaten erscheinen**

Monatsberichte	Spezifizierungen und Hintergründe	Meinung, Kommentar, Stellungnahme
- Monatsbericht (nationale Registerdaten)	- Regionale Auswertung der Registerdaten	- Kommentare aus der Redaktion, auch: Editorial, Leitartikel
- Eurostat - Monatsbericht	- Thematisierung von spezifischen Betroffenheiten anhand der Daten (z.B. Jugendliche, AkademikerInnen)	- Externe Kommentare (Politische AkteurInnen, ExpertInnen)
	- Hintergründe zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit (ökonomisch, sozialpolitisch)	- Zusammenfassung politischer Stellungnahmen zu den aktuellen Arbeitsmarktdaten
	- Infragestellung der Arbeitsmarktdaten selbst	

Im Mittelpunkt des Interesses standen bei der Auswertung des Textmaterials die so genannten Monatsberichte. Unter „Monatsbericht“ - in Anlehnung an die Bezeichnung für den monatlichen Statistikbericht der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland - wird in der vorliegenden Untersuchung der Bericht in einem Medium verstanden, in dem über neu publizierte statistische Daten zu der vorangegangenen Periode berichtet wird.

In die Analyse wurden alle Monatsberichte aufgenommen, für die bei der Sammlung weitgehende Vollständigkeit angestrebt wurde. Die Monatsberichte wurden nach einem Analyseraster (46 Variablen z.B. Welche Indikatoren werden genannt? Welche sozialen Differenzierungen kommen vor? Welche zeitlichen Vergleiche werden hergestellt?) kategorisiert; die einzelnen Kategorien wurden quantitativ ausgewertet. In Portugal wurden sowohl die Berichte zur nationalen Registerzählung als auch die Berichte zur Arbeitskräfteerhebung als Monatsberichte erfasst und ausgewertet. In Deutschland und Österreich wurden zudem die fallweise erscheinenden Berichte zur Arbeitslosigkeit laut Eurostat aufgenommen.

Aus der über den Erstbericht hinausgehenden Monatsberichterstattung zum Arbeitsmarkt wurden schwerpunktmäßig Berichte in die Analyse aufgenommen, die in engem zeitlichen Zusammenhang mit den Monatsberichten erschienen sind. Besonders berücksichtigt wurden jene Artikel, in denen über die politischen Reaktionen auf die neuen Zahlen berichtet wird, in denen vertiefende statistische Analysen oder Hintergründe der Arbeitsmarktentwicklung behandelt oder ExpertInnen um Einschätzungen gebeten werden. Auch redaktionsinterne und -externe Kommentare zum aktuellen Arbeitsmarktgeschehen wurden analysiert. Zur Vertiefung der Analyse in einzelnen Punkten wurden spezifische Artikel zu acht Themenbereichen in den Analysekorpus aufgenommen¹⁾.

¹⁾ 1. Artikel, in denen die Arbeitslosenstatistik thematisiert wird, 2. Artikel zur Frauenerwerbstätigkeit, 3. zur Einführung der 35-h-Woche in Frankreich, 4. zu Mindesteinkommen- und Grundsicherungsmodellen (Schwerpunkt Portugal), 5. zur Hartz-Kommission, 6. zur Europäischen Beschäftigungspolitik, 7. zu „Best-Practice“ Modellen in der Arbeitsmarktpolitik und 8. zum Verhältnis der Gewerkschaften zur Arbeitslosigkeit.

Der Textkorpus wurde durch Presseausendungen der datenpublizierenden Institutionen, durch ausgewählte Meldungen von Nachrichtenagenturen sowie einzelne Berichte anderer Printmedien ergänzt. Knapp 120 ausgewählte Artikel wurden in

**Übersicht 3:
Übersicht zum Textkorpus und
zu den Analyseverfahren**

Textkorpus insgesamt	Berichtsarten	Detailanalyse		Analysewerkzeug für alle Texte
		Textauswahl für Detailanalyse	Analysewerkzeuge für die Detailanalyse je Textgruppe	
4.560 Dokumente (Schwerpunkt Zeitungsartikel; ergänzend Agenturmeldungen und Presseausendungen zur Arbeitsmarktstatistik)	„Monatsberichte“	Alle	Erfassung von 46 Variablen je Artikel; quantitative Auswertung	Analyse mithilfe von ATLAS-TI (Worthäufigkeiten, Namen; Kombinationen von Namen und Begriffen usw.; manuelle Codierung von Metaphern)
	Berichte, die im Umfeld der „Monatsberichte“ erscheinen	Auswahl von insgesamt 118 Artikeln zur Detailanalyse	Qualitative Beschreibung nach einem Fragenraster (11 Fragen)	
	Berichte zu acht Schwerpunktthemen			
	Sonstige Berichte; Agenturmeldungen und Presseausendungen	(keine Detailanalyse)		

2) Vgl. www.atlasti.de

einer Feinanalyse nach 11 Kategorien analysiert und qualitativ ausgewertet. Die insgesamt 4.560 erfassten Dokumente standen zudem als ATLAS-TI-File zur Verfügung. ATLAS-TI ist ein Textanalysesoftwarepaket², das für die qualitative Textanalyse konzipiert ist und es ermöglicht, beliebig große Textmengen manuell oder (teil-) automatisiert zu analysieren. Das Programm wurde genutzt, um die Häufigkeit von Begriffen und des gemeinsamen Auftretens von Begriffen und Namen (z.B. Namen von PolitikerInnen und Parteien und Ausdrücken für Trend, Trendwende, Trendumkehr) zu bestimmen. Weiters wurden durch die Vergabe von Codes die in den untersuchten Texten auftretenden Metaphern kategorisiert.

Um zeigen zu können, in welchem Verhältnis die in den Medien präsenten Arbeitslosenzahlen zu alternativen Arbeitslosigkeitsindikatoren stehen, wurde eine Bestandsaufnahme der im wissenschaftlichen Kontext verfügbaren bzw. von den für die Arbeitsmarktstatistik zuständigen Institutionen bereitgestellten statistischen Indikatoren vorgenommen. Der Rekonstruktion statistischer Beschreibungsalternativen wurde die gesellschaftlich allgemein durchgesetzte verbale Definition von Arbeitslosigkeit zugrunde gelegt: Arbeitslos ist eine Person, die keiner Erwerbstätigkeit nachgeht, nach einem Arbeitsplatz sucht, die arbeitsfähig ist und für die Annahme eines Arbeitsplatzes zur Verfügung steht. Aus dieser weitgehend anerkannten Definition von Arbeitslosigkeit ergeben sich jedoch verschiedene Operationalisierungen und Meßmethoden, die sich fundamental unterscheiden und zu nicht vergleichbaren Zählergebnissen führen. Den offiziellen Arbeitslosenzahlen auf Basis des Arbeitslosenregisters oder der Europäischen Arbeitskräfteerhebung stehen somit alternative Zähl- bzw. Schätzergebnisse gegenüber.

Zur Beschreibung der Unterschiede in der Operationalisierung wurde ein einfaches Modell mit drei Ebenen entwickelt. Unterschiede ergeben sich im Grad der Abschätzung der unwillkürlichen Unter- (bzw. Über-) Erfassung (Ebene 1: unwillkürliche Untererfassung). Darunter werden Eigenschaften der Zählung selbst verstanden, die dazu führen, dass der Arbeitsmarktstatus von Personen nicht richtig erfasst wird. Darüber hinaus spielt die nicht durch die verbale Definition vorgegebene, sondern kontingente Behandlung von Teilpopulationen eine zentrale Rolle, z.B. der Ausschluss aus dem Arbeitslosenbegriff von Personen, die eine arbeitsmarktpolitische Beratung erhalten, von Personen, die einer Sperre ihres Leistungsbezugs unterliegen usw. Dabei handelt es sich entweder um Populationen, die zwar gezählt, aber nicht in den offiziellen Arbeitslosenbegriff einbezogen werden (Ebene 2: definitorischer Ausschluss bekannter Teilpopulationen), oder Gruppen, deren Größe nur geschätzt werden kann oder die die gewählte Arbeitslosendefinition konzeptionell erweitern (z.B. durch die Wahl einer anderen Definition von Verfügbarkeit usw.). (Ebene 3: Alternative Abgrenzungen.) Alle Informationen, die entweder die Operationalisierung der verbalen Arbeitslosigkeitsdefinition betreffen oder angeben, in welchem Ausmaß die getroffene Operationalisierung tatsächlich im Rahmen der Messung (der Auszählung des Registers, der Befragung im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung) vollzogen werden kann, wurden im Rahmen des Projekts unter dem Begriff Metadaten zusammengefasst.

Das Setting der Produktion der Arbeitslosenstatistik und der Berichterstattung

Die Ergebnisse der Arbeitsmarktberichterstattung in den drei untersuchten Ländern wurden zur Erarbeitung einer allgemeinen Beschreibung der Arbeitsmarktberichterstattung herangezogen. Die Identifikation von gemeinsamen Eigenschaften der medialen Berichterstattung stand dabei im Vordergrund. Die Besonderheiten der Berichterstattung in den drei untersuchten Ländern werden im Anschluss zusammengefasst.

Um die Berichterstattung der Medien zur Arbeitsmarktstatistik beschreiben zu können, wurden zunächst die mit der Produktion der Statistik selbst befassten AkteurInnen - bzw. die Felder, in denen die Produktion der Statistik vor sich geht oder beeinflusst wird, analysiert. Zentral in der Produktion der Arbeitslosenstatistik involviert sind die Statistikabteilungen der Arbeitsmarktverwaltung bei der Registerzählung sowie die Nationalen Statistikämter bei den Europäischen Arbeitskräfteerhebungen. Diese beiden Institutionen organisieren Erhebung und Auswertung, insbesondere erstellen sie die Vorgaben für das Handeln jener, die eigentlich „zählen“ - die KlientInnenbetreuerInnen der Arbeitsämter und die InterviewerInnen der Arbeitskräfteerhebung. Die Zählung erfolgt unter der Kontrolle und unmittelbaren Einflussnahme der Statistikabteilung des jeweils zuständigen Ministeriums bzw. von Eurostat als Kontroll- und Revisionsinstanz der Arbeitskräfteerhebung.

**Übersicht 4:
Statistikproduktion - AkteurInnen und
Beeinflussungsmöglichkeiten;
Mechanismen der Beeinflussung und
AkteurInnen, die Einfluss nehmen können**

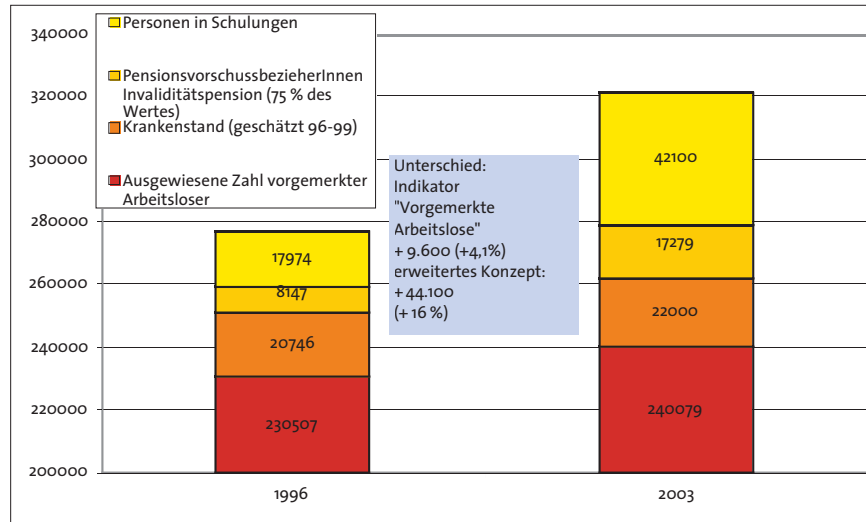
Quelle: Eigene Darstellung

AkteurInnen der Statistikproduktion		Registerzählung	Erhebung („Arbeitskräfteerhebung“)
	Melde-/Auskunftsverhalten	Arbeitslose/-suchende Personen (Unternehmen)	Auskunftspersonen
	Datengenerierung/-erfassung	BetreuerInnen der Arbeitssuchenden	InterviewerInnen
	Zusammenführung/Auswertung/Interpretation	Statistikabteilung der Arbeitsmarktverwaltung	Zuständige Abteilung des Nationalen Statistikamtes
Mechanismen der Beeinflussung	Kontroll-/Einspruchsrechte	Statistikabteilung des Ressortministeriums	Abteilung von Eurostat
	Formale Regelungen zur Zählung	Gesetze Verordnungen Weisungen	EU-Gesetzgebung EU-Verordnung (nationales Umsetzungsrecht) (Gesetze)
	Formale Regelung zum Gegenstandsbereich „Arbeitslosigkeit“	Gesetze Verordnungen Weisungen	
	Auskunfts-/Aufsichtsrechte	Einholung/Beauftragung der Erstellung von Detailinformationen	Statistische Beiräte, Steuerungsgruppen
AkteurInnen, die Einfluss nehmen können	Indirekte Steuerungs- und Anreizsysteme	Zielsteuerungssysteme Selbstkoppelung	(Selbstkoppelung)
	Direkt	Parlament (Gesetze) Regierung (Vorlagen; Verordnungen, Weisungen) Ressort (Weisungen, Aushandlungsprozesse/Zielsteuerung) Leitung Arbeitsmarktverwaltung (Aushandlungsprozesse, Weisungen) Selbstverwaltungsorgane Arbeitsmarktverwaltung (Zielsteuerung)	(Regierungen/Ressorts in EU-Politikprozessen)
	Indirekt	Politische Parteien Lokale Exekutivorgane Interessenorganisationen Wissenschaftliche Institutionen	Ressort (Selbstkoppelung)

Politische AkteurInnen - das Parlament, der/die Regierung, die RessortministerIn, die Leitung der Arbeitsmarktverwaltung - können auf formalem und informellem Weg Einfluss auf die Zählung nehmen, sind dabei allerdings auf die Expertise und Mitarbeit der SpezialistInnen in den operativen Abteilungen angewiesen. Formalrechtlich reichen die Einflussnahmen vom Gesetzesbeschluss - z.B. jenem, ab dem 1. 1. 2004 Personen in einer Beratungsmaßnahme in Deutschland nicht als arbeitslos zu zählen - über Weisungen des Ressorts bzw. der Leitung der Arbeitsmarktverwaltung bis zu rechtlich unverbindlichen Änderungen von Usancen. Neben der Einflussnahme auf formal-rechtlichem Weg spielt die Aktivierung des Eigeninteresses von AkteurInnen eine große Rolle. Die Arbeitsmarktverwaltungen werden in Zielvereinbarungen dazu verpflichtet, durch statistischen Kennzahlen definierte Ziele zu erreichen. Da die Anerkennung der eigenen Leistung von den statistischen Kennzahlen abhängig ist, besteht eine verstärkte Tendenz, die Ermessensspielräume bei der Zählung systematisch im eigenen Sinn zu nutzen. Weiters können Gremien mit Kontroll- und Aufsichtsrechten - z.B. jene der Selbstverwaltung der Arbeitslosenversicherung - Einfluss auf die Statistik nehmen, in dem sie Sonderauswertungen verlangen oder sich über die Hintergründe von Veränderungen in der Messung aufklären lassen. Über gebündelte Einflussmöglichkeiten auf die Registerzählungen verfügt ausschließlich die Regierung, die sowohl auf gesetzlichem Weg, als auch auf dem Weg von Weisungen und über die Aktivierung des Eigeninteresses der arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen Einfluss auf die ausgewiesene Zahl der Arbeitslosen nehmen kann.

Abbildung 2:
Veränderungen bei drei Kategorien vom
Indikator „vorgemerkte Arbeitslose“
nicht erfasster Größen in Österreich

Quelle: AMS, Wifo 2004; eigene Berechnungen,
eigene Darstellung



Eine durchgängige, alle denkbaren Aspekte umfassende, wissenschaftliche Beobachtung der Veränderung der Aussagekraft des Indikators „Offizielle Zahl der Arbeitslosen“ - sowohl auf Basis der nationalen Registerzählung als auch auf Basis der Europäischen Arbeitskräfteerhebung - fehlt. Für den Projektzusammenhang wurde deshalb - schwerpunktmäßig am Beispiel der österreichischen Registerzählung - skizziert, in welchem Umfang sich die Bedeutung der offiziellen Arbeitslosenzahl selbst in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum (1996-2003) verändert. Die Erwartung an statistische Kennzahlen, dass sie - welche Messschwierigkeiten im Einzelnen auch immer bestehen - die Veränderungen im Zeitverlauf adäquat wiedergeben, wird durch die Arbeitslosenzahlen nicht erfüllt. In Österreich führen allein die Veränderungen bei drei Teilgrößen - Schulungsarbeitslosigkeit, Personen im Krankenstand, PensionsvorschussbezieherInnen nach Beantragung einer Invaliditätspension - dazu, dass der Anstieg der offiziellen Arbeitslosigkeit im Untersuchungszeitraum auf ein Viertel reduziert wird, ohne dass sich bei den genannten Größen eine definitorische Änderung ergeben hätte.

Eine zentrale Problematik beim Nachvollziehen der Veränderungen in der Aussagekraft der Arbeitslosenstatistik besteht darin, dass zumindest sechs unterschiedliche Ebenen in die Betrachtung einbezogen werden müssen. Verfolgt werden müssen Veränderungen auf der Ebene

1. des Arbeitskräfteangebots und der Nachfrage (z.B. demographische Effekte, Migrationsbewegung, Erwerbsneigung, Produktivitätsentwicklung usw.)
2. des Erwerbs von Ansprüchen in der Arbeitslosenversicherung (z.B. Anstieg der Zahl an „Neuen Selbstständigen“ ohne Leistungsanspruch)
3. der Gestaltung des Arbeitslosenversicherungsrechts (z.B. Anwartschaften, Wartezeiten usw.) und der Gestaltung von Familienleistungen (z.B. Dauer des Karenzgeldbezugs) und Pensionsleistungen (z.B. Optionen vorzeitiger Alterspension)

4. der Steuerungssysteme der Arbeitsmarktverwaltung selbst (z.B. Weisungen zur statistischen Verbuchung in Ermessensfällen, Aktivierung des Eigeninteresses der MitarbeiterInnen, Ermessensspielräume strategisch zu nutzen)
5. der Vorabeffekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitslosenzählung, die unabhängig von deren realer Wirkung entstehen (z.B. Unterbrechung der Langzeitarbeitslosigkeit).
6. der Entscheidungen zur Arbeitslosenzählung selbst, die die Statistik unmittelbar verändern.

Selbst ExpertInnen der Arbeitsmarktstatistik können die Veränderungen der Aussagekraft der Arbeitsmarktstatistik nur partiell nachvollziehen. Auch im wissenschaftlichen Feld besteht keine geschlossene Dokumentation der Veränderungen bzw. ein Berichtssystem, das unterschiedliche Einflüsse auf die Repräsentation von Arbeitslosigkeit errechnen würde.

Die Berichterstattung der Medien zu neuen Arbeitsmarktdaten

Zur Bekanntgabe neuer Arbeitsmarktdaten ist in jedem Land jeweils eine Institution berechtigt (siehe unten). Der Text der Presseerklärung mit der die neuen Arbeitsmarktdaten präsentiert werden, beeinflusst maßgeblich, welche Daten zum Arbeitsmarkt in die mediale Berichterstattung eingehen. Die Vorauswahl von Indikatoren durch die datenpublizierende Institution wird nur in geringem Ausmaß durch AkteurInnen des Mediensystems revidiert, die nur punktuell auf das zum Zeitpunkt der Berichterstattung ebenfalls verfügbare Zahlenmaterial zurückgreifen. Auf die mediale Berichterstattung nimmt damit die datenpublizierende Institution den zentralen Einfluss: Die Eigenschaften der Berichterstattung können durch politische Entscheidungen, andere oder anders aufbereitete Zahlen zu präsentieren, verändert werden.

Die medialen Monatsberichte übernehmen die von den datenpublizierenden Institutionen als offiziell ausgewiesenen Daten und damit jene Repräsentationen von Arbeitslosigkeit, die diese vergleichsweise eng fassen. Mit Ausnahme der in Österreich relativ häufigen Praxis, Personen in Schulungen als arbeitslos zu qualifizieren und zur Zahl der Arbeitslosen hinzuzurechnen, werden in den untersuchten Monatsberichten kaum alternative Werte zur Abschätzung der Arbeitslosigkeit gebracht. Auch jene alternativen Indikatoren, die leicht zugänglich sind, werden für die Berichte nicht herangezogen. Der Tabellenteil der Presseaussendungen der Bundesanstalt für Arbeit weist etwa die Zahl der in Beschäftigungsmaßnahmen befindlichen Personen monatlich aus. Obwohl diese Personengruppe im Untersuchungszeitraum bis zu 25% der ausgewiesenen Arbeitslosenzahl ausgemacht hat, wurde in den medialen Monatsberichten darauf kaum Bezug genommen.

Neue Zahlen zum Arbeitsmarkt werden durchgängig von der Presse aufgenommen: Ihr „Nachrichtenwert“ ist universell durchgesetzt. Die monatliche mediale Berichterstattung muss allerdings zwei Paradoxien auflösen.

Einerseits beantworten die zur Verfügung gestellten Indikatoren nur eingeschränkt die Frage, wie sich der Arbeitsmarkt entwickelt. Dies liegt zu einem wesentlichen Teil an den verwendeten Indikatoren: Hauptaugenmerk liegt auf dem Vergleich von Stichtagsbeständen von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, die nur wenig Rückschlüsse auf die Arbeitsmarktentwicklung und ihre Dynamik erlauben. Viele Einzelindikatoren - z.B. die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit - sind für sich genommen nicht sinnvoll interpretierbar. Bei der verbalen Wiedergabe der Indikatoren werden häufig grobe Vereinfachungen vorgenommen (z.B. wird von Beschäftigten gesprochen, wo es sich um Beschäftigungsverhältnisse handelt, der Jahresdurchschnittsbestand wird mit der Zahl der im Jahr von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen gleichgesetzt usw.). Wenn Zahlen zu einzelnen Fragestellungen fehlen (z.B. die Beschäftigungszahlen nach Berufen), wird in den Berichten zum Teil ersatzweise auf andere Zahlen (z.B. Beschäftigungszahlen nach Branchen) zurückgegriffen, mit deren Hilfe keine korrekten Aussagen zur beabsichtigten Thematik möglich sind. Ein knappes Datenangebot wird in der Berichterstattung so arrangiert, als ob eine hinreichend adäquate Beschreibung des Arbeitsmarkts damit hergestellt werden könnte. Teilweise wird allerdings die Illusion, objektiv und direkt über den Arbeitsmarkt zu berichten, aufgegeben und der Bericht ausschließlich als Wiedergabe der Aussagen der jeweiligen datenpublizierenden Institution dargestellt: So wird deutlich, dass nicht die Situation auf dem Arbeitsmarkt sondern ausschließlich das „Medienereignis“ der Datenbekanntgabe adäquat wiedergegeben werden soll.

Andererseits sind die monatlich veröffentlichten Zahlen hochgradig redundant: Zwischen monatlichen Zählungen verändert sich die Realität am Arbeitsmarkt in der Regel nicht in aussagekräftigem Ausmaß. Einer im Wesentlichen langfristigen Gesamtentwicklung, die durch ebenfalls langwellige konjunkturelle Bewegungen variiert wird, steht die monatliche Notwendigkeit gegenüber, den jüngsten Zahlen Sinn zu verleihen und die Entwicklung zu bewerten. Für die mediale Berichterstattung ergibt sich damit die Aufgabe, nach Möglichkeiten der Dramatisierung der neuen Arbeitsmarktzahlen zu suchen und sich damit fast zwangsläufig in ein inhaltliches Spannungsverhältnis zur realen Arbeitsmarktentwicklung zu begeben. Die Analyse hat ergeben, dass in den Monatsberichten wie in den politischen Kommentaren zu neuen Arbeitsmarktzahlen bevorzugt fünf Formen der Inszenierung der Daten gewählt werden, die es erlauben, mit beiden Paradoxien - dem Informationsmangel und der Redundanz - umzugehen.

1. werden neue Arbeitsmarktzahlen grundsätzlich zur Beantwortung der Frage, ob die Lage auf dem Arbeitsmarkt besser oder schlechter wird, herangezogen. Dieser Tenor - die Gesamteinschätzung - der Monatsberichte kann sich auf unterschiedliche Relationen stützen (Monatsvergleich, saisonbereinigter Vergleich, Jahresvergleich). Die Bewertung bleibt in jedem Fall entkontextualisiert: Eine relative Verbesserung der Werte in einem Monat wird mit dieser Hauptbotschaft positioniert, unabhängig davon, ob eine positive oder negative Bewertung durch die Gesamtentwicklung auf dem Arbeitsmarkt begründet ist. Sondereffekte der Zählung - unabhängig, wodurch diese zustande kommen - schlagen sich damit unmittelbar in der durch die Presseberichte in einem Monat vorgenommenen Gesamteinschätzung nieder. Abfolgen von Artikeln, die im

Monatsabstand eine kräftige Besserung und eine dramatische Verschlechterung der Arbeitsmarktlage verkünden, stellen keine Ausnahme dar.

2. werden Rekorde - Superlative im positiven wie im negativen - gesucht und besonders hervorgehoben. Durch die Variation des Bezugszeitraums und die Auswahl der Indikatoren - neben der Zahl der Arbeitslosen etwa auch die Beschäftigtendaten und Relationen, z.B. der stärkste Anstieg - ist es möglich, Rekordmeldungen als durchgängiges Element in der Berichterstattung zu platzieren. In den 96 untersuchten Monatsberichten der Berliner TAZ wurde z.B. in 42 % aller Artikel ein Rekord thematisiert. Besondere Bedeutung haben Rekorde der absoluten Arbeitslosenzahl seit einem historischen Zeitpunkt: Wird in absoluten Zahlen ein neuer Höchststand erreicht - in Österreich z.B. seit 1945 - führt dies automatisch zu einer Intensivierung der Berichterstattung.
3. werden neue Zahlen herangezogen, um den Entwicklungstrend auf dem Arbeitsmarkt zu bestimmen. Die Trendaussage kann dabei durch jede beliebige Relation begründet werden. Es reichen selbst kleine Veränderungen in der Zu- bzw. Abnahme der Arbeitslosigkeit aus, um eine Trendwende zu prognostizieren. In der Berichterstattung zu den neuen Zahlen - ebenso wie in den politischen Kommentaren - erfolgen die Aussagen zur Trendentwicklung ohne jeden Bezug auf längerfristige Gesamtentwicklungen.
4. werden bevorzugt Indikatorenwerte hervorgehoben, die in irgendeiner Weise einer Besonderheit Ausdruck geben. Dies geschieht einerseits, in dem z.B. Arbeitslosenzahlen nur von jenen Berufen oder Bildungsklassen genannt werden, die sich besonders positiv oder besonders negativ entwickelt haben. Zugleich werden Indikatoren, die nicht zum Kern der regelmäßigen Berichterstattung gehören, herangezogen, wenn sie scheinbar eine Besonderheit darstellen. Die Medienberichte übernehmen dabei häufig Angebote der datenpublizierenden Institutionen, den negativen Hauptindikatoren die reale oder vermeintlich positive Entwicklung bei Teilpopulationen oder Nebenindikatoren gegenüberzustellen.
5. werden Arbeitsmarktdaten im Vergleich dargestellt und ein Wettbewerbsraum zwischen territorialen Einheiten hergestellt. Dies erfolgt einerseits durch den Vergleich zwischen Bundesländern, andererseits kommt es in Österreich und Portugal häufig innerhalb der Monatsberichte zu einem internationalen Vergleich.

Trotz der regelmäßigen Berichterstattung ist das statistische Informationsangebot zum Arbeitsmarkt in der Tagespresse sehr eingeschränkt: Daten, die nicht im Monatsrhythmus publiziert werden, gehen nur äußerst marginalisiert oder überhaupt nicht in die Berichterstattung ein. Die Muster, mit deren Hilfe die regelmäßigen Zahlen dramatisiert werden, uniformieren darüber hinaus die Berichterstattung und entkoppeln sie weitgehend von der realen Arbeitsmarktentwicklung.

Die Infragestellung der Aussagekraft der Arbeitslosenzahlen in der medialen Berichterstattung

Die Frage, ob die Arbeitsmarktstatistik die Realität am Arbeitsmarkt adäquat wiedergibt, ist in der Medienberichterstattung selbst ein durchgängiges Thema. Relativierende Angaben zur Aussagekraft der Arbeitsmarktstatistik werden dabei einerseits in die Monatsberichte integriert, andererseits werden öffentliche Aussagen politischer AkteurInnen, die arbeitsmarktstatistische Aussagen in Zweifel ziehen, häufig eigens in die Berichterstattung aufgenommen. Zugleich stellt die Arbeitsmarktstatistik selbst einen Gegenstand der Berichterstattung und des Kommentars dar. In den Text der Monatsberichte zum Arbeitsmarkt selbst gehen relativierende Aussagen zur gemessenen Arbeitslosigkeit nur in Österreich häufig ein. Allgemein gilt, dass die Medienberichte die Zahlenauswahl der datenpublizierenden Institutionen weitgehend übernehmen und damit der Tendenz dieser Institutionen, relativierende Aussagen, die ein schlechteres Bild des Arbeitsmarkts vermitteln, im Hintergrund zu belassen, folgen (vgl. zu Details zu den drei Ländern unten).

Aufgrund der hohen Aufmerksamkeit, die Arbeitsmarktdaten genießen, werden Medienereignisse, die die Aussagekraft der Arbeitsmarktstatistik thematisieren, in den meisten Fällen auch öffentlich wahrgenommen und verarbeitet. Politische AkteurInnen können dadurch, dass sie die Arbeitslosenstatistik in ihrer Aussagekraft kritisieren, auf die Berichterstattung Einfluss nehmen.

Die Arbeitsmarktstatistik kommt den Auswahlkriterien der Medien in doppeltem Sinne entgegen: Sie verhandelt einen anerkannten gesellschaftlichen Missstand - Arbeitslosigkeit - und ein zentrales Thema der Medien - das Messen als Bewerten. Da das Aufzeigen von Missständen und die Option, Bewertungen zu treffen, zu den wichtigsten medialen Inhalten zählen, werden Berichtsangebote zur Arbeitslosenstatistik häufig in der Berichterstattung berücksichtigt. Die Aufhebung der Verschleierung von Missständen - Inhalt der medialen Skandalisierung - stellt ebenfalls einen wichtigen Medientopos dar. Berichtsangebote, in denen behauptet wird, dass die Arbeitslosenstatistik die Wirklichkeit falsch abbilde, werden deshalb mit besonderer Vorliebe wiedergegeben. Die hohe Anerkennung, die Aufdeckungsberichte innerhalb des Mediensystems genießen, führt zugleich dazu, dass mediale Berichte über die Arbeitslosenstatistik, ihre Aussagekraft und ihre Veränderung häufig in einem skandalisierenden Tonfall gehalten sind. Dies ist auch dann zu beobachten, wenn Berichte allgemein zugängliche, seit langem feststehende Informationen zur Arbeitsmarktstatistik wiedergeben.

Der in den Untersuchungszeitraum fallende „Vermittlungsstatistik-Skandal“ in Deutschland - der Bundesrechnungshof hat die von der Bundesanstalt für Arbeit angewandten Prinzipien, Vermittlungserfolge zu verbuchen, als irreführend kritisiert - wurde in der Berichterstattung in Deutschland, aber auch in Österreich und Portugal breit rezipiert. Dem Interesse am Skandal - als dem Medienereignis schlechthin - steht allerdings kein Interesse am Ergebnis - an der Behebung des Missstands im Rahmen der Arbeitslosenstatistik - gegenüber. Die Medien haben über die infolge der Skandalisierung revidierte Vermittlungsstatistik nicht berichtet. Auch im Fall der in den österreichischen Printmedien diskutierten Verzerrung der Messung der Langzeitarbeitslosigkeit folgte dem Interesse an der Einschränkung der Aussagekraft

keine Berichterstattung über die Lösung des Problems in Form der Einführung eines neuen Statistikkonzepts.

Insgesamt ist die mediale Berichterstattung nicht in der Lage, laufend erfolgenden Veränderungen in der Aussagekraft der Arbeitsmarktstatistik auf der Spur zu bleiben. Dem Interesse, das Eingriffen in die Statistik oder bekannt werdenden Verzerrungen entgegengebracht wird, steht keine funktionierende Praxis gegenüber, über längere Zeiträume diese Maßnahmen und deren Auswirkungen in der Berichterstattung präsent zu halten. Die Erinnerung an Veränderungen der Aussagekraft der Arbeitsmarktstatistik geht rasch verloren. Früher oder später setzt die jeweilige datenpublizierende Institution dank der zyklischen Wiederholung die unhinterfragte Anerkennung der „offiziellen Indikatoren“ durch.

Politische Kommentare zur aktuellen Arbeitsmarktstatistik

Die Medien geben auch die politischen Einschätzungen zu den aktuellen Arbeitsmarktdaten regelmäßig wieder. Dabei ist einerseits wesentlich, dass für die politischen AkteurInnen in dem ritualisierten Kommentar Rollen vorgesehen sind, die diese ausfüllen können, ohne mit negativen Konsequenzen rechnen zu müssen: Sowohl eine extrem beschönigende Rede seitens der RegierungsvertreterInnen als auch eine dramatisch überzeichnende Positionierung der Opposition zu aktuellen Zahlen werden als rollenbedingt gerechtfertigt angesehen. Die Kritik an der missbräuchlichen Interpretation von Arbeitsmarktzahlen wird als Spielzug der politischen MitbewerberInnen angesehen.

Die Kommentierung aktueller Zahlen durch PolitikerInnen verstärkt den Effekt, den die Monatsberichterstattung bereits hat: Momentaufnahmen des Arbeitsmarkts wird rein quantitativ wesentlich mehr Platz eingeräumt als längerfristigen Analysen und Prognosen. Artikel zur längerfristigen Arbeitsmarktentwicklung und zur Prognose der künftigen Entwicklungen sind zwar ebenfalls regelmäßiger Bestandteil der Berichterstattung, rufen aber kaum politische Kommentare hervor.

Die politischen Forderungen und „Analysen“, die rund um die neuen Daten entstehen, verdrängen zwar - auf der Ebene des verfügbaren Publikationsraums betrachtet - das Thema „Arbeitsmarktpolitik“ nicht aus der Berichterstattung. Im Zusammenhang mit neuen Arbeitsmarktzahlen können allerdings politische Forderungen entkontextualisiert wiederholt werden. Zu Themen, die häufig im Zusammenhang mit den aktuellen Arbeitslosenzahlen positioniert werden - z.B. die Höhe der Lohnnebenkosten, die Notwendigkeit, Sanktionen bei „Arbeitsunwilligkeit“ zu verhängen, Zutunbarkeitsbestimmungen zu verschärfen etc. - finden sich zwar auch Berichte, die die tatsächlichen Veränderungen darstellen, diese erscheinen jedoch im Vergleich zu der „Wiederholungsmaschinerie“ des politischen Rituals marginalisiert.

Gerade weil nicht die Anforderung gestellt wird, sich in der politischen Kommentierung auf in den letzten Jahren bereits getroffene Entscheidungen zu beziehen, fehlt für das, was „eigentlich passiert ist“, die Repräsentationsfläche. Über reale politische

Entscheidungen wird nahezu ausschließlich berichtet, wenn sie sich ereignen. Die neuen Arbeitsmarktdaten bieten jedoch monatlich die Gelegenheit, davon unabhängig typische Forderungen zu wiederholen. Diese können damit nahezu ohne Aufwand in der Berichterstattung präsent gehalten werden, während das Gedächtnis für sozialpolitische Einschnitte fehlt.

Die mediale Berichterstattung zur Arbeitsmarktstatistik im Ländervergleich

Die Einbeziehung von Österreich, Deutschland und Portugal in die Analyse der medialen Berichterstattung zur Arbeitslosenstatistik zielte darauf ab, allgemeine Eigenschaften des Settings und der Inhalte von Medienberichten zur Arbeitsmarktlage festzustellen und unabhängig von nationalen Besonderheiten und situativen AkteurlInnenkonstellationen zu beschreiben. Zugleich wurden nationale Besonderheiten als mögliche Ausprägungen innerhalb der Berichterstattung, die prinzipiell auch in den anderen Berichtssystemen auftreten können, aufgefasst. Im Folgenden werden die wichtigsten Unterschiede und Variationen in den untersuchten Ländern zusammengefasst.

Durch den Vergleich lässt sich zeigen, dass die unterschiedlichen Datenangebote der datenproduzierenden bzw. -publizierenden Institutionen, die in den Medienberichten verarbeiteten Daten wesentlich bestimmen. Die Routine, Daten oder Differenzierungen direkt aus der Presseaussendung der datenpublizierenden Institutionen in den Medienbericht aufzunehmen, prägt die Berichterstattung in allen drei Ländern. Die Auffälligkeit, dass z.B. in deutschen Berichten zur Arbeitslosigkeit eine getrennte Darstellung für Männer und Frauen nahezu vollständig fehlt - in nur 5 % der Monatsberichte finden sich nach Geschlecht getrennte Indikatoren - erklärt sich aus dem Text der Presseerklärung der Bundesanstalt für Arbeit, in dem diese Darstellung in den meisten Fällen fehlt, obwohl der Tabellenanhang sehr wohl Daten zur Arbeitslosigkeit nach Geschlecht getrennt ausweist.

**Übersicht 5:
Ausgewählte Unterschiede der
Eigenschaften in der Berichterstattung in
den drei untersuchten Ländern (Auswahl)**

Quelle: Eigene Darstellung

	Deutschland	Österreich	Portugal
Veröffentlichende Institution	Bundesagentur für Arbeit (BA)	Zuständiges Ressort (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; bis 2000: Sozialministerium)	1) IEFP (Arbeitsmarkt-Verwaltung) 2) Eurostat
Für die mediale Berichterstattung maßgebliche Datenkörper	Registerdaten zur Arbeitslosigkeit, Registerdaten zur Beschäftigung (mit drei Monaten Verzögerung)	Registerdaten zur Arbeitslosigkeit und Beschäftigung	Registerdaten zur Arbeitslosigkeit; Arbeitslosigkeitsdaten der Arbeitskräfteerhebung; Beschäftigungsdaten der Arbeitskräfteerhebung
Bedeutung der Europäischen Arbeitskräfteerhebung in der Berichterstattung	Kaum vorhanden (auch keine Nennung von Labor Force Konzept-Quoten)	Labor-Force-Konzept Quote regelmäßiger Bestandteil; Verweis auf die international günstige Position häufig; Gesamtbedeutung gering;	Hoch; offizielle Arbeitslosenquote; Daten erfahren die selbe Aufmerksamkeit wie nationale Arbeitslosenzahlen
Grundlage der Gesamteinschätzung	Kein fixes Schema, entweder der Vorjahresvergleich, der Vormonatsvergleich oder der saisonbereinigte Vormonatsvergleich	Grundsätzlich der Vergleich mit dem Vergleichsmonat des Vorjahres	Kein fixes Schema, bei Arbeitskräftedaten saisonbereinigter Vergleich
Infragestellung der Aussagekraft im Rahmen der Monatsberichte	Gesamtbedeutung gering; Nur Nennung Saisonaler Sonderfaktoren (Witterung, Schulferien)	Bedeutung hoch; Thematisierung des Einflusses von Schulungen häufig; punktuell Thematisierung von Veränderungen bei Elternsatsleistungen	Bedeutung gering; Thematisierung von messtechnischen / definitorischen Details; vor allem Unterschied Registerzählung vs. Erhebung
Allgemeine Infragestellung	Berichte häufig, neben der Widergabe von Medienereignissen insbesondere Artikel, die die Aussagekraft in stark ritualisierter Weise infrage stellen; behauptet wird sowohl eine starke Unter- als auch eine starke Überschätzung der Problemlage durch die offizielle AL-Zahl	Häufig; Berichte über „Medienereignisse“ in denen die Aussagekraft thematisiert wird; Berichte über Einschränkungen im Internationalen Vergleich; Grundtenor einer Unterschätzung der Arbeitslosigkeit durch die offizielle Statistik	Berichte und Kommentare der politischen Opposition bzw. der Gewerkschaften; Hauptkritikpunkt ist die Unterzeichnung der Arbeitslosenproblematik durch die Arbeitskräfteerhebung

Auch die Unterschiede darin, welche AkteurInnen für die Bekanntgabe verantwortlich sind - in Österreich das zuständige Ministerium, in Deutschland und Portugal die Arbeitsmarktverwaltung selbst - beeinflussen die Art der medialen Darstellung der aktuellen Arbeitsmarktdaten.

Die Tatsache, dass in Österreich das zuständige Bundesministerium das Vorrecht der Verlautbarung in Anspruch nimmt, ist ein Spezifikum, das sich auf die Art der Darstellung in den Monatsberichten auswirkt. Die Presseausendung zu aktuellen Zahlen ist in Österreich damit zugleich als Regierungsposition zum aktuellen Arbeitsmarktgeschehen aufzufassen, während in Deutschland und Portugal die datenpublizierenden Institutionen den Anspruch einer explizit neutralen Darstellung vertreten.

In Österreich und Deutschland liegt der Fokus der Berichterstattung ganz auf den nationalen, von den Arbeitsmarktverwaltungen generierten Daten, während sich in Portugal die Berichterstattung in jene Berichte teilt, die die „registrierte Arbeitslosigkeit“ darstellen, also jene Zahlen, die vom IEFP der Arbeitsmarktverwaltung zur Verfügung gestellt werden und jene Berichte, die sich an den europäischen Daten zum Arbeitsmarkt, wie sie Eurostat monatlich publiziert, orientieren.

Die Frage, welche Daten tagesaktuell verfügbar sind und veröffentlicht werden, erklärt einen wesentlichen Teil der Unterschiede in der regelmäßigen Berichterstattung der untersuchten Länder. In Österreich stehen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung sowohl die aktuellen Arbeitslosenzahlen als auch die entsprechenden Registerdaten zur Beschäftigung zur Verfügung. In Deutschland hingegen gibt es zum Berichtszeitpunkt nur geschätzte Beschäftigungsdaten, die nicht nach soziodemographischen Merkmalen differenziert sind bzw. erfolgt die Berichterstattung zur Beschäftigung mit jeweils drei Monaten Verzögerung. In Portugal stehen den Registerdaten zur Arbeitslosigkeit keine aussagekräftigen Registerbeschäftigungsdaten gegenüber. Deshalb wird auf der Basis dieser Zahlen auch keine Arbeitslosenquote berechnet. Die Informationen zu Struktur und Differenzierung der Arbeitslosen sind jedoch gerade im Vergleich mit Deutschland sehr genau aufgeschlüsselt. Formen, aktuelle Zahlen zu inszenieren, sind in den drei Ländern unterschiedlich gewichtet. Die Arbeit mit Superlativen und historischen „Höchstständen“ ist in Deutschland und Österreich dominant, in Portugal spielt sie hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Das Erstellen von nationalen und internationalen Rankings ist für Portugal und Österreich typisch, wobei sich in Österreich der internationale Vergleich schwerpunktmäßig auf das Herausstreichen der guten Position beschränkt und in Portugal dem internationalen Vergleich insgesamt breiter Raum gewidmet wird.

Die Gesamtaussage, ob die Arbeitslosigkeit gestiegen oder gefallen ist, ist nur in Österreich eindeutig an eine bestimmte Relation - an den Vergleich im Jahresabstand - gebunden. In Deutschland und Portugal werden sowohl der Vergleich mit dem Vorjahr, mit der Vorperiode als auch saisonal bereinigte Vergleiche mit der Vorperiode herangezogen. In Deutschland ist vor allem die parallele Berichterstattung der seit 2000 verfügbaren saisonal bereinigten Monatsdaten und der bis zu diesem Zeitpunkt dominierenden Vorjahresvergleiche zu beobachten.

Innerhalb der Monatsberichte ist die Messung der Arbeitslosigkeit ausschließlich in Österreich häufig Thema: In mehr als einem Drittel der Monatsberichte werden durch die JournalistInnen Hinweise gegeben, warum die „offizielle“ Arbeitslosigkeit nur ein Teil der Wahrheit ist. Zentrale Bedeutung hat dabei der Verweis auf ein Steigen der Schulungsarbeitslosigkeit. In Deutschland hingegen dominiert die Usance, die Inhalte des zentralen Medienereignisses - der Pressekonferenz der Bundesanstalt für Arbeit - weitgehend unkommentiert wiederzugeben.

In Deutschland setzt sich eine große Zahl autonom hergestellter, nicht an ein Medienereignis (Pressekonferenz usw.) anschließender Artikel mit der Aussagekraft der Arbeitslosenstatistik auseinander. In Österreich findet die Auseinandersetzung um die Aussagekraft schwerpunktmäßig im Zusammenhang von Medienereignissen und im Rahmen von ExpertInneninterviews statt. In Portugal wird die Infragestellung der „offiziellen Arbeitslosigkeit“ dann in den Medien veröffentlicht, wenn sie von Gewerkschaften oder OppositionspolitikerInnen vorgetragen wurde. Aufgrund der Präsenz zweier unterschiedlicher Datenkörper in den Medien wird dort der Unterschied zwischen Registerdaten und Erhebungsdaten bereits in den Berichten problematisiert.

Nur in Deutschland ist die Mutmaßung, die offiziellen Angaben zur Arbeitslosigkeit würden die Problematik am Arbeitsmarkt deutlich überzeichnen, als eigener Topos - unabhängig vom ebenfalls häufig verwendeten Sujet der arbeitsunwilligen Arbeitslosen - in der medialen Berichterstattung präsent. Die Grundlage des Versuchs, die ausgewiesene Zahl der Arbeitslose in „echte“ Arbeitslose und davon zu unterscheidende Sondergruppen zu differenzieren, bilden dabei insbesondere Informationsangebote interessenpolitisch klar positionierter AkteurInnen (arbeitgebernahe - Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln; CDU-nahe - z.B. Miegel/Wahl „Arbeitslosigkeit in Deutschland - Phantom und Wirklichkeit“). Die Argumente aus den Studien werden von Leitmedien - insbesondere vom Spiegel - aufgenommen und bilden einen fixen Bestandteil der medialen Reflexion über das tatsächliche Ausmaß der Arbeitslosigkeit.

Durch die Darstellung der Variationen, die im Ländervergleich zu Tage getreten sind, konnte im Forschungsprojekt die übergreifende Tendenz zu einer inhaltsarmen und tendenziell verharmlosenden Repräsentation von Arbeitslosigkeit deutlich differenzierter dargestellt werden. Die enge Wechselbeziehung zwischen Statistikproduktion, Veröffentlichung und medialer Darstellung, die in allen drei Ländern unterschiedlich strukturiert ist, konnte erst durch den Ländervergleich anschaulich dokumentiert und beschrieben werden.

Arbeitsmarktstatistik in europäischen Demokratien - Zur Stellung des Projekts im Rahmen von >node<

Der normative Anspruch von Demokratien, eine rationale Wahl zwischen Parteien zu ermöglichen, setzt voraus, dass die Folgen der Politik dieser Parteien einschätzbar bleiben: Die öffentliche Berichterstattung muss beurteilbar machen, ob die Ziele, für die eine politische Partei gewählt wurde, von dieser im Fall von Regierungsverantwortung auch umgesetzt wurden. Die Statistik ist dabei die gesellschaftliche Objektivierungstechnik schlechthin und bei aller Kritik unersetzbar.

Ob die Statistik der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung als Maßstab dienen kann, um die Arbeit von Regierungen zu beurteilen, hängt von der Wahl der Indikatoren und der Kontextinformation - dem „Kleingedruckten“ - ab, die zu ihrem Gebrauch bereitgestellt wird. Die Massenmedien spielen in der Informationsbereitstellung die zentrale Rolle. Wie in diesem Projekt gezeigt werden konnte, kann die mediale Berichterstattung auf nationaler Ebene eine Objektivierungsleistung, die durch die für die Statistikproduktion und Veröffentlichung maßgeblichen Institutionen nicht erbracht wird, nicht ersetzen. Für eine Beurteilung des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs einer Regierung stehen damit lediglich Zahlen zur Verfügung, die in der Regel nur in aufwändigen Detailstudien auf ihre Aussagekraft hin zu überprüfen sind: Selbst das wissenschaftliche Feld - die professionellen ArbeitsmarktforscherInnen - können diese Leistung nur punktuell erbringen und ohne den Anspruch, die „offizielle Statistik“ mit einer Gegenevidenz zu konfrontieren.

Die Frage, wie eine Gesellschaft sich über ihren Zustand ein Bild macht, stellt sich auch auf europäischer Ebene. Die Politik der Zahl, die durch die „spontane Epistemo-

logie“ auf nationaler Ebene verortet wird, findet unter komplexeren Vorgaben auch im Rahmen des sich formierenden europäischen Statistiksystems statt. Das statistische System der Europäischen Union basiert auf nationalen Erhebungen, für die zwar ein möglichst enger Rahmen vorgegeben wird, der aber dennoch im Detail den Statistischen Ämtern große Spielräume lässt. Die Rezeption statistischer Indikatoren erfolgt in den nationalen medialen Öffentlichkeiten nicht anders als in der Expertenöffentlichkeit der EU-Bürokratie nahezu ausschließlich unter den Gesichtspunkten eines Wettbewerbsmodells. Rankings werden zur Bewertung politischer Leistungen herangezogen und zur Grundlage weitreichender Empfehlungen gemacht. Statistische Berichtssysteme spielen eine zentrale Rolle in der Politikformulierung und der politischen Steuerung der Europäischen Union. Die seit Mitte der 90er Jahre intensivierte Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Union ist das Einsatzgebiet eines indikatorengestützten Politikstils schlechthin. Das System des indikatorengestützten Monitorings ist weit entwickelt, greift sowohl auf Daten der europäischen Arbeitskräfteerhebung als auch auf Daten der nationalen Registerzählungen zurück. Gerade die Koppelung der indikatorengestützten Politikformulierung auf europäischer Ebene mit Zielsteuerungssystemen auf nationaler Ebene macht eine systematische Ausreizung der Spielräume bei der Indikatorenbildung wahrscheinlich. Das politische Interesse an Zahlen, die im europäischen Berichtssystem eine Rolle spielen, kennt damit zwei Ziele: Die nationale Politik soll nicht nur in der heimischen Öffentlichkeit, sondern auch in der entstehenden europäischen Öffentlichkeit - als deren Medien derzeit die Berichtssysteme der Europäischen Union anzunehmen sind - positiv dargestellt werden. Zwar finden wie im nationalen Rahmen gerade auch auf europäischer Ebene Initiativen statt, die an der Verfeinerung der Objektivierungstechniken arbeiten, diese stehen aber ungleich schwierigeren inhaltlichen Herausforderungen gegenüber - zum Beispiel den Überblick über die Besonderheiten von 25 nationalen Arbeitskräfteerhebungen zu gewinnen.

Zugleich stellt die Übernahme der durch die International Labor Organisation definierten Vorgaben zur Messung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit für die europäische Arbeitsmarktberichterstattung einen bislang in der wissenschaftlichen Literatur als politisches Ereignis kaum gewürdigten Sachverhalt dar. Es gilt als allgemein anerkannt, dass das der Europäischen Arbeitskräfteerhebung zugrundegelegte Labor Force Konzept darauf abzielt, möglichst verlässliche Indikatoren zur wirtschaftlichen Leistung zu erheben - keine Stunde Arbeit geht verloren, selbst der Nahrungsmittelanbau für den eigenen Gebrauch gilt als Erwerbstätigkeit - aber wenig Aussagekraft für eine Analyse von Arbeitslosigkeit als soziale Problematik hat. Der Arbeitslosenbegriff des Labor Force Konzepts ist damit der europäischen Wohlfahrtsstaatstradition, Arbeitslosigkeit als Inbegriff der Gefährdung des sozialen Status zu begreifen, entgegengesetzt. Dass mit der Wahl des für die europäische Berichterstattung maßgeblichen Konzepts zugleich ein Bruch mit einem „europäischen“ Verständnis der Arbeitslosenzahl verbunden ist, spielt bislang weder in der wissenschaftlichen noch in der öffentlichen Diskussion eine Rolle. Umgekehrt lassen sich aber zahlreiche Bestrebungen ausmachen, die Entscheidung auf europäischer Ebene lokal nachzuvollziehen und die nationalen Berichtssysteme an „das international Übliche“ zur „Verbesserung der Vergleichbarkeit“ anzupassen.

Mit dem europäischen Integrationsprozess wiederholen sich damit die im Projekt aufgezeigten Herausforderungen in komplexerer Weise. Damit die europäische Gesellschaft über sich Bescheid weiß, müssen geeignete statistische Informationen erzeugt und eine diese Informationen adäquat aufbereitende mediale Berichterstattung entwickelt werden. Beide Aufgaben - Transparenz und Partizipation an jenen Prozessen, in denen über die europäische Statistik entschieden wird; die Etablierung von Rezeptionsformen, die über einfaches Ranking hinausgehen - beginnen erst langsam jene wissenschaftliche und öffentliche Aufmerksamkeit zu finden, an der dringender Bedarf besteht.

Ausblick

Im Rahmen des Projekts wurde eine erste Überblicksdarstellung zur medialen Berichterstattung zur Arbeitsmarktstatistik erarbeitet und das Thema zum Gegenstand der wissenschaftlichen Auseinandersetzung gemacht: Ziel war es, die Grundkonturen einer in europäischen Gesellschaften als selbstverständlich vorausgesetzten Praxis der Arbeitsmarktberichterstattung aufzuzeigen. Die Verarbeitung der öffentlichen statistischen Information zum Arbeitsmarkt gibt nur eine sehr eingeschränkte Sicht auf strukturelle Entwicklungen des Arbeitsmarkts und der Erwerbstätigkeit wieder. Im Kern der Berichterstattung stehen die Generierung von politischen Einschätzungen und die Zuschreibung von Verantwortung. Aufgrund der eminenten Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Fragen für die politischen Auseinandersetzungen rückt auch die Arbeitsmarktstatistik selbst in den Fokus des politischen Interesses. Als theoretische Herausforderung des Projekts galt es auszuformulieren, über welche Prozesse vermittelt die in den Medien präsente Bewertungspraxis, die an die veröffentlichte Arbeitsmarktstatistik anschließt, dazu führt, dass zunehmend politischer Einfluss auf die Arbeitsmarktstatistik genommen wird.

Die empirische Analyse der Berichte zur Arbeitsmarktberichterstattung hat gezeigt, wie eingeschränkt die Autonomie der Berichterstattung ist. Veränderungen in der Aussagekraft der Arbeitsmarktstatistik führen direkt zu Veränderungen in der medial repräsentierten Wirklichkeit und darüber vermittelt zu Bewertungen politischer AkteurInnen. Auch wenn nur ein Teil der Veränderungen in der Aussagekraft der Arbeitsmarktstatistik auf die explizite Intervention politischer AkteurInnen zurückgeht, müssen Initiativen, die an einer Ausweitung der statistischen Repräsentation von Arbeitslosigkeit arbeiten, mit starken Gegeninteressen rechnen. Tatsächlich scheinen technische Innovationen im Bereich der Arbeitslosenstatistik daran gebunden zu sein, die maßgebliche öffentliche Repräsentation nicht zu tangieren. Das Projekt bietet die Basis für Weiterarbeit insbesondere in zwei Richtungen: Einerseits für eine wissenschaftssoziologisch und politikwissenschaftlich orientierte Analyse der „Politik der großen Zahl“ (Alain Desrosières). Die Arbeitsmarktstatistik erweist sich als Musterbeispiel für „öffentliches Wissen“, das weniger einen Sachverhalt darstellen als im gesellschaftlichen Raum Wirkung entfalten will. Die Einflussnahme auf dieses Wissen wird damit unmittelbar politische Handlung, die Statistik behält ihre durch ihre historische Genese bedingte Doppelstellung als Wissens- und Herrschaftspraxis bei. Vor dem Hintergrund der vorliegenden Studie können Detail-

studien klären, welchen Einfluss Rücksichtnahmen auf die öffentliche Repräsentation von Arbeitslosigkeit in konkreten politischen Prozessen haben. In Frage steht, in welchem Umfang sich die These empirisch erhärten lässt, dass in sachpolitischen Fragen Lösungen bevorzugt werden, die - zumindest als Nebeneffekt - zugleich zu einer Senkung der repräsentierten Zahl der Arbeitslosen führen. Von besonderem Interesse sind dabei sozialpolitische Entscheidungen, die zwar eine deutliche Schlechterstellung für häufig oder dauerhaft von Arbeitslosigkeit betroffene Bevölkerungsgruppen bedeuten, allerdings die ausgewiesene Zahl der Arbeitslosen senken und damit zu einem Erfolg bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit erklärt werden können.

Andererseits bildet die Studie die Basis für vertiefende Analysen zu arbeitsmarktpolitischen Teildiskursen. Offen erscheint die Frage, welche Effekte von der Auswahl und Präsentation der Daten zur Arbeitslosigkeit auf arbeitsmarktpolitische Diskurse - z.B. zur Frage der Arbeitszeitpolitik, des Ausbaus oder der Einschränkung der Arbeitslosenversicherung usw. - ausgehen. Wie mit der Arbeitsmarktstatistik umgegangen wird entscheidet wesentlich mit, wie arbeitsmarktpolitische Initiativen - z.B. eine Verkürzung der gesetzlichen Regelarbeitszeit - öffentlich dargestellt werden.