

Amt und Erkenntnis – Institutionelle und methodologische Aspekte amtlich statistischer Begriffsbildung und Datenproduktion

Hans Peter Litz

1 Zwei Sichtweisen amtlicher Begriffsbildung und Datenproduktion

Die Dualität als Behörde und als wissenschaftliche Institution ist der modernen amtlichen Statistik seit ihrer Gründung zu eigen. Als Beleg der „Identität in der grundsätzlichen Aufgabenstellung“ zitiert der erste Präsident des Statistischen Bundesamtes, Gerhard Fürst, hundert Jahre nach der Gründung des statistischen Reichsamtes, die damals geäußerte Hoffnung, „dass das Amt im Stande sein würde, der Gesetzgebung und Verwaltung sowie der wissenschaftlichen Erkenntnis der staatlichen und gesellschaftlichen Zustände durch einheitliche wissenschaftliche Bearbeitung der Ergebnisse statistischer Erhebungen wesentliche Dienste zu leisten“ (Fürst 1972: 15). Einerseits schreibt Fürst, braucht die amtliche Statistik die rechtsverbindliche Anordnung, d.h. die Legalisierung ihrer statistischen Erhebungen, andererseits betont er, dass der Statistiker „bei der Ausarbeitung des Erhebungsprogramms und vor allem bei der Darstellung der Ergebnisse [...] – wenn er sie zu nutzen verstand – jedoch seit jeher größere Einflussmöglichkeiten (besaß), auch wenn diese nach außen hin nicht sichtbar wurden“ (ebd.: 13). Dieses Problem, so Fürst (ebd.), „wie die Wissenschaftlichkeit der statistischen Arbeit gesichert werden kann, kurz gesagt, inwieweit das Statistische Amt 'Verwaltungsbehörde' oder 'Wissenschaftliches Institut' sein soll, tritt im Laufe der letzten 100 Jahre immer wieder in Erscheinung“.

Der Beitrag belegt im Folgenden die Aktualität dieser Problematik in methodischer und inhaltlicher Hinsicht. Die Gegenüberstellung von erkenntnistheoretischen Maximen gesellschaftswissenschaftlicher Forschung und institutionellen Rahmenbedingungen verdeutlicht ebenso wie ein Abgleich amtlicher Kategorien der Erwerbs- und Arbeitslosenstatistik mit der Realität des Arbeitsmarktes die zunehmende Komplexität des wirtschafts- und sozialstatistischen Forschungsprozesses und das Auseinanderdriften von statistischen Konzepten und sozialer Wirklichkeit. Dabei ergeben sich Bezüge zu einigen in diesem Zusammenhang relevanten Aussagen des SFB 536 zur amtlichen Statistik in der zweiten Moderne, so insbesondere zur These der Pluralisierung der Institutionen und Ergebnisse (Beck et al. 2001: 39, Köhler 2010: 13), zur Prämisse der Homogenität der Erhebungsobjekte in Raum und Zeit (Beck et al. 2001: 30) und zur Balance von Wissens- und Herrschaftszielen in der amtlichen Statistik (Köhler 2010: 10).

1.1 Der empirisch–statistische Forschungsprozess

Amtliche Begriffsbildung und Datenproduktion lassen sich somit aus zwei Blickwinkeln skizzieren. Aus Sicht der Bundesstatistik ist der statistische Arbeitsprozess wesentlich durch den institutionellen Rahmen und einen legislativ–technischen Ablauf geprägt. Deutlich lassen sich darin 4 Schwerpunkte ausmachen:

1. Die gesetzliche Vorbereitung amtlicher Erhebungen unter Federführung der fachlich zuständigen Bundesministerien, mit einer wachsenden Bedeutung der EU–Kommission
2. Die methodisch–technische Vorbereitung der Datenerhebung und die Datenaufbereitung im Bundesamt
3. Die Durchführung der Erhebungen durch die statistischen Landesämter
4. Die Einbindung der Öffentlichkeit als Befragte und Datennutzer

Dieser Prozess generiert zunächst einmal Daten. Wie weit diese jedoch, aus erkenntnistheoretischer Perspektive, zu einer tieferen Einsicht in die gesellschaftlichen Zustände führen, hängt nicht zuletzt von dessen methodologischen Fundierung ab.

Dem Selbstverständnis nach betreibt die amtliche Statistik wie die universitäre Wirtschafts– und Sozialstatistik „praktische“ oder „angewandte“ Statistik. Die Methodologie der theoretischen Statistik, d.h. der mathematischen Statistik, kann ihr jedoch für einen großen Teil ihrer Aufgaben, insbesondere für die Begriffsbildung und den Erhebungsprozess, nur begrenzt Handlungsanleitungen und Qualitätskriterien anbieten. Soweit sich die amtliche Statistik im Wesentlichen einem gesetzlichen Auftrag verpflichtet sieht, scheint ein eher erfahrungsorientierter Methodeneinsatz hinreichend. Angesichts der Tatsache, dass wesentliche Aspekte der gesellschaftlichen Wirklichkeit nur noch mittels amtlicher Daten wahrgenommen werden bzw. wahrgenommen werden können, kommt ihr m. E. eine gesellschaftliche Erkenntnisaufgabe zu, die eine stärkere Öffnung gegenüber den prozeduralen Maximen der gesellschaftswissenschaftlichen empirischen Forschung nötig macht. In der sozialwissenschaftlichen Methodenlehre finden sich dazu diverse Schemata des empirischen Forschungsprozesses, denen sich die einzelnen Arbeitsaufgaben der amtliche Statistik problemlos zuordnen lassen (Abbildung 1).¹

Danach ist der statistische Arbeitsprozess ein Forschungs– und Erkenntnisprozess, dessen erkenntnistheoretische und methodologische Dimensionen handlungsleitend sein sollten. So betrachtet ist die amtliche Statistik nicht länger nur als praktische Statistik, sondern vielmehr als amtlich verfasste, empirische Wirtschafts– und Sozialforschung zu verstehen.

Bei aller Elaborierung und Standardisierung des Forschungsinstrumentariums wird die „Parallelität von Sach– und Zahlenlogik“² und damit die Gültigkeit der statistischen Ergebnisse seit jeher vor allem durch ein personalisiertes, nicht kanonisierbares Erfahrungswissen

¹ Legende zur Grafik: (1) Problemorientierung, (2) theoretische Fundierung, (3) methodische Spezifizierung, (4) Operationalisierung, (5) Datenerhebung, (6) Codierung, (7) Datenaufbereitung, (8) statistische Analyse, (9) Interpretation, (10) Verwertung. Quelle: Litz (2003: 13) bzw. <http://viles.uni-oldenburg.de>

² Diese Postulat geht auf Flaskämper (1933: 67) zurück (im Original als „Parallelismus“ bezeichnet).

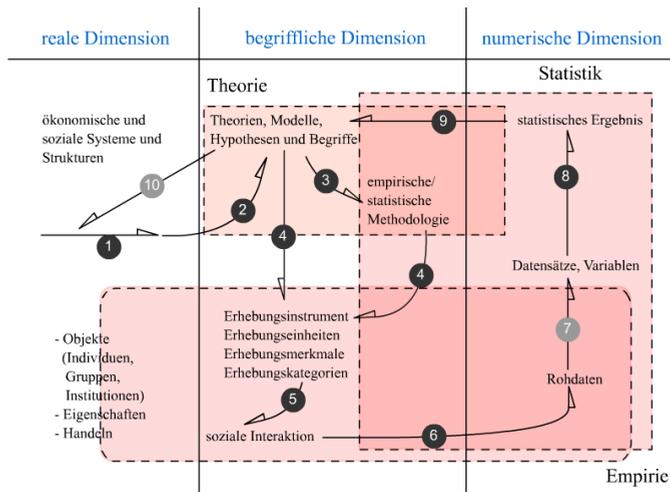


Abbildung 1. Der empirisch–statistische Forschungsprozess

gesichert.³ In der empirischen Forschung ist dieses Erfahrungswissen sowohl als persönliche Ressource des Forschers wie als konkrete Kenntnis des jeweiligen Prozesses nur dann in vollem Umfang verfügbar, wenn Datenerhebung, Datenanalyse und die Interpretation der statistischen Resultate in einer Hand liegen. Diese Konstellation dürfte bezüglich der amtlichen Daten und deren Verwendung eher die Ausnahme sein. Die weitere Verarbeitung und Analyse der Daten bis hin zur Interpretation der statistischen Resultate bezieht in der Regel eine Vielzahl von Einrichtungen und Personen der empirischen Forschung und der Politikberatung in diesen empirisch–statistischen Erkenntnisprozess mit ein. Das Gelingen – oder das Scheitern – des gesellschaftlichen Erkenntnisprozesses lässt sich deshalb auch nicht nur an der amtlichen Statistik festmachen.

In der Regel verläuft der statistische Erkenntnisprozess also arbeitsteilig. Seine forschungslogische Kohärenz erfordert dann aber auch eine den Erkenntniszielen angemessene Vernetzung der beteiligten Akteure, insbesondere adäquate Kommunikations- und Kooperationsformen. Voraussetzung dazu ist ein übergreifendes Einverständnis über das Wesen dieses Prozesses und die wechselseitige Anerkennung der Beteiligten als gleichberechtigte Partner. Mit einem Verständnis ihres Auftrags als Dienstleistung und der Kooperationspartner im Erkenntnisprozess als bloße Konsumenten der Daten erleichtern die Ämter nicht gerade die dazu notwendige Kommunikation. Andererseits behandeln sowohl die Sozialwissenschaften wie auch die Wirtschaftswissenschaften die amtliche Begriffsbildung und Datenproduktion in der Regel als „black box“, was unter anderem auch mit der fehlenden Repräsentation der amtlichen Statistik in der derzeitigen universitären Methodenausbildung korrespondiert (Müller 2002⁴, Litz 2004).

³ Vergleiche zur zunehmenden Bedeutung des nicht kanonisierbaren Erfahrungswissens auch: Heymann/Wengenroth (2001:116f).

⁴ „Ohne große Übertreibung kann man wohl feststellen: Eine mehr als über Marginalien hinausgehende Diskussion der Daten der amtlichen Statistik, ihrer Stärken und Schwächen, ihrer Einseitigkeiten

Seit Beginn diese Jahrzehnts zeichnet sich jedoch auf der Grundlage der Empfehlungen der „Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik“ aus dem Jahre 2001 ein prinzipieller Wandel in der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure ab. Dies führte Mitte des Jahrzehnts zum Aufbau von Forschungsdatenzentren, der Einrichtung von Arbeitsplätzen für Gastwissenschaftler und der Bereitstellung sog. *public* bzw. *scientific use files* seitens der amtlichen Statistik und zur parallelen Gründung des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) als einem unabhängigen, gemeinsamen Gremium der empirisch arbeitenden Wissenschaften sowie der amtlichen Statistik.

Mit der Bereitstellung von anonymisierten Mikrodaten, vor allem des Mikrozensus, der Europäischen Haushaltspanels und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erweiterte sich die Datenbasis für komplexe sozialwissenschaftliche Analysen, zusätzlich zu den Daten des Sozio-Ökonomischen Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und der Allgemeinen Bevölkerungsumfragen der Sozialwissenschaften (ALLBUS) vom GESIS-Institut. Dies mag die Ursache für das Interesse vor allem der universitären Sozialwissenschaften am Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten sein.

1.2 Begriffsbildung und Adäquation

Diese amtliche Verfasstheit des wirtschafts- und sozialstatistischen Forschungsprozesses kann zwar dessen inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung beeinflussen, nicht aber, ohne Aufgabe des Erkenntnisanspruchs, seine methodologischen Vorgaben ignorieren. Für diesen Forschungs- und Erkenntnisprozess lassen sich aus der Methodologie der empirischen Sozialforschung zwei zentrale Prinzipien ableiten:

1. Der Prozess unterliegt dem Primat der fachwissenschaftlichen Theorie, insbesondere bezüglich der Definitionen und Operationalisierung der forschungsleitenden Begriffe und Hypothesen sowie hinsichtlich der Auswahl und Interpretation der statistischen Analysemodelle
2. Der Prozess stellt eine zusammenhängende Abfolge von Arbeitsschritten dar und folgt deshalb notwendigerweise einer einheitlichen Forschungslogik.

Die Chronologie des Prozesses folgt in Anlehnung an Abbildung 1 einem Phasen-Schema (Abbildung 2), dessen vier Pole sich durchaus auf die institutionellen Strukturen des amtlichen Arbeitsprozesses beziehen lassen.

An den jeweiligen Polen wird die Realität auf jeweils spezifische Weise modellhaft rekonstruiert. In der Abfolge von abstrakten und konkreten, verbalen und numerischen Modellierungen des Forschungsgegenstandes lässt sich das Erkenntnisziel nur erreichen, wenn im Transformationsprozess des Forschungsablaufs die reale Substanz der Modelle gewahrt bleibt. Die begriffliche Konstruktion der Erhebungsobjekte wird durch die definitorische Festlegung der Auswahlkriterien und deren innere Differenzierung sowie durch die Operationalisierung ihrer Merkmale und Merkmalsausprägungen gewährleistet. Als methodologische Richtschnur dieser Aufgabe ist das „Adäquationspostulat“, wie es die sogenannte

und Lücken, aber auch ihrer Bedeutung für sozialwissenschaftliches Wissen und ihrer unverzichtbaren Leistungen für Politik, Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Öffentlichkeit findet gegenwärtig in der Methodenausbildung nicht statt“ (ebd.: 79).

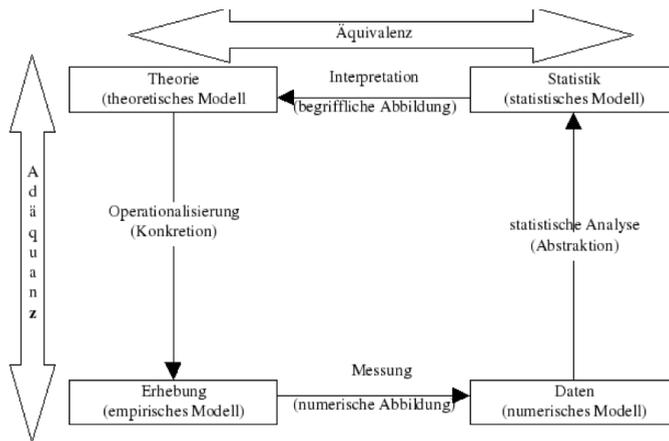


Abbildung 2. Dimensionen des empirisch–statistischen Forschungsprozesses (Litz 2003: 23)

Frankfurter Schule der Wirtschafts– und Sozialstatistik formuliert hat (zum Beispiel Hartwig), in der universitären wie auch in der amtlichen Statistik weitgehend akzeptiert – wenn auch meist nicht konsequent umgesetzt.

Nach Hartwig stellt die Adäquation ein wesentliches Prinzip sozialwissenschaftlich–statistischer Erkenntnis dar. Dieses erst „erhebt die Arbeit des Wirtschafts– und Sozialstatistikers recht eigentlich auf die wissenschaftliche Ebene und macht das Ergebnis dieser Arbeit zu einer echten ... Erkenntnisleistung“ (Hartwig 1956: 252f.). Die allgemeinen Begriffe der Sozialwissenschaften versteht Hartwig im Sinne Max Webers als Idealtypen. Das dem Statistiker gesetzte Ziel der Adäquation besteht nun darin, die Diskrepanz zwischen den sinnhaft konstruierten, idealtypischen Begriffen der Theorie und den Messbegriffen der Statistik möglichst weit zu überwinden. Im Gegensatz zu partikularen Verwaltungsdaten sind diese in gewisser Hinsicht auf eine ganzheitliche Betrachtung angelegt:

„Wenn die ökonomische und soziale Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hingenommen, sondern als permanente Aufgabe verstanden werden soll, bedarf es einer umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge“ (BVerfG 1983, B–II–2–b).

Eine begriffliche Verankerung des Operationalisierungsprozesses in idealtypischen Sinnstrukturen steht jedoch in gewisser Weise einer partiellen, primär auf gesetzliche Aufgaben bezogenen Sichtweise entgegen, wie sie sich aus institutionellen Gründen häufig in der amtlichen Datenproduktion durchsetzt.

Neben der bürokratischen Verfasstheit ist auf eine zweite Besonderheit der amtlichen Wirtschafts– und Sozialstatistik hinzuweisen: Ihre intertemporale und internationale Dimension. Die Entstehung und Entwicklung der amtlichen Statistik ist genuin eine Geschichte des wirtschafts– und sozialstatistischen Vergleichs, wenn auch immer eine Geschichte des Vergleichs des eigentlich „Unvergleichlichen“. Quantitative Vergleiche setzen eine Homogenität von Untersuchungsgegenstand, Ort und Zeit voraus, die für die zeitlichen und räumlichen

Horizonte der amtlichen Statistik immer nur eingeschränkt gegeben war. Der dadurch bedingten Unschärfe ihrer Daten war und ist sich die amtliche Statistik durchaus bewusst. Sie richtet deshalb einen wesentlichen Teil ihrer Professionalität darauf, diesen Mangel an Homogenität methodisch zu korrigieren, wenn auch nur in der Fiktion.⁵

Die Bewältigung eines fundamentalen Strukturbruchs zwischen „erster“ und „zweiter Moderne“ ist deshalb für die amtliche Statistik auch eine Frage nach dem weiteren Gelingen dieser Anpassungsleistung, ohne den Erhebungsobjekten „Gewalt an zu tun“⁶ oder den Konsens mit den „Konsumenten“ statistischer Daten zu gefährden. Angesichts des Umfangs und der Vielfalt amtlicher Aufgabenstellungen und Arbeitsbereiche kann die Relevanz derartiger struktureller Umbrüche hier nur exemplarisch untersucht werden. Dies soll im Folgenden am Beispiel der Statistik der Erwerbs- und Arbeitslosigkeit geschehen.⁷

2 Zur Statistik der Erwerbs- und Arbeitslosigkeit

2.1 Konzepte und Ergebnisse

Am Beispiel der Statistik der Erwerbs- und Arbeitslosigkeit lassen sich erkenntnistheoretische Implikationen, methodologische Anforderungen, rechtliche Voraussetzungen und institutionelle Rahmenbedingungen des wirtschafts- und sozialstatistischen Arbeitsprozesses und die öffentliche Wahrnehmung statistischer Erhebungskonzepte exemplarisch aufzeigen. Im konkreten Fall tragen sowohl das Statistische Bundesamt wie die Bundesagentur für Arbeit zur Erfassung des Sachverhalts bei, allerdings mit unterschiedlichen Ansätzen und Begrifflichkeiten: Das Statistische Bundesamt weist die *Erwerbslosen* aus, die Agentur für Arbeit die *Arbeitslosen* (Abbildung 3). Der primäre Bezugspunkt für das Statistische Bundesamt (und des statistischen Amtes der EU sowie der OECD) sind die Erwerbspersonen. Diese werden – in Anlehnung an das *Labour Force*-Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) – als diejenigen Einwohner definiert, die einer mittelbar oder unmittelbar auf Erwerb ausgerichteten Tätigkeit nachgehen oder eine solche suchen. Um die ökonomisch Aktiven möglichst vollständig zu erfassen, werden darunter alle Personen subsumiert, die in der Berichtswoche mindestens eine Stunde gearbeitet haben („Ein-Stunden-Kriterium“). Zu den Erwerbslosen zählen dann im Umkehrschluss nur diejenigen, die noch nicht einmal eine Arbeitsstunde in der Berichtswoche gearbeitet haben. Nach beiden Konzepten müssen sich die Betroffenen – wenn auch in unterschiedlicher Rigidität – aktiv um Arbeit bemühen und innerhalb einer begrenzten Zeit für eine Arbeitsaufnahme verfügbar sein. Es ist darüber hinaus offensichtlich, dass sich die beiden Ansätze überschneiden und beide aber auch jeweils andere, relevante Personengruppen ausschließen:

⁵ So z. B. mit der Fiktion einer „international vergleichbaren Arbeitslosenquote“ nach dem *Labour Force*-Konzept (vgl. dazu Abschnitt 2).

⁶ Dies ist zunächst einmal begrifflich gemeint. Allerdings bleibt ein Zuschnitt der Wirklichkeit auf inadäquate statistische Kategorien in der Regel nicht ohne Folgen für die soziale und ökonomische Lebenssituation der Betroffenen. So korrespondiert etwa zweifelsohne die Höhe des Sozialbudgets mit der Untererfassung der Arbeitslosigkeit.

⁷ Ein zweites Beispiel ist die Ermittlung *realer* Wertschöpfungsdaten aus den *nominalen* Wertschöpfungsdaten. Dieses wird im Aufsatz „Von nationalen zu globalen Konzepten der Wertrechnung“ (ebenfalls Litz in diesem Band) analysiert.

- Die Schnittmenge der beiden Konzepten ist die Anzahl der erwerbslosen Arbeitslosen (2005: insgesamt 2,53 Mio.)
- Geringfügig hinzu verdienende Leistungsbezieher auf der Suche nach einer Vollzeittätigkeit gelten bis zu einer Arbeitszeit im Umfang von 15 Std./Woche noch als arbeitslos, nicht jedoch als erwerbslos (2005: 2.28 Mio.).
- Nicht-registrierte, in der Regel also nicht anspruchsberechtigte Personen ohne Arbeit, zählen andererseits nicht zu den Arbeitslosen, wohl aber zu den Erwerbslosen (2005: insgesamt 1,34 Mio.).

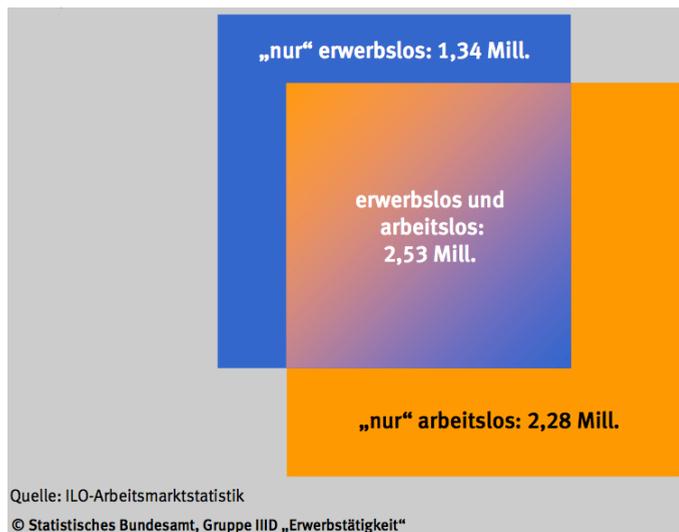


Abbildung 3. ILO – Erwerbslose und registrierte Arbeitslose in Deutschland 2005 (Jahresdurchschnitt); Statistisches Bundesamt (2006): Folie 9

Zusammengefasst ergibt sich eine Anzahl von insgesamt 6,15 Mio. in irgendeiner Form von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen gegenüber einer Anzahl Erwerbsloser von 3,87 Mio. und einer Anzahl Arbeitsloser von 4,81 Mio. Seit 2004 sind mehrere Änderungen des Sozialgesetzbuchs (SGB) erfolgt⁸, die gravierende Auswirkungen auf die statistische Definition der Arbeitslosigkeit nach sich zogen:

1. Mit der Zusammenlegung von arbeitsfähigen Sozialhilfeberechtigten und Arbeitslosen erhöhte sich der arbeitslose Personenkreis um den Teil der bisherigen „Stillen Reserve“, der bisher Sozialhilfe bezog.
2. Mit Inkrafttreten von §16 Abs. 2 des SGB III erfolgte 2004 eine ‚faktische Zweiteilung‘ des Arbeitslosenbegriffs in einen „statistischen“ (nach § 16 SGB III) und einen „leistungsrechtlichen“ (nach § 119 ff SGB III). Seitdem gelten alle Teilnehmer an

⁸ Vgl dazu detailliert BfA 2009.

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als nicht arbeitslos.⁹ Dies betraf 2004 hauptsächlich Teilnehmer von Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die *leistungsrrechtlich* arbeitslos waren, aber als solche *statistisch* nicht mehr erfasst wurden (BfA 2009: 19).

3. Seit 2009 werden Leistungsbezieher ab dem 59. Lebensjahr nicht mehr als „statistisch arbeitslos“ betrachtet, wenn sie im Vorjahr Leistungen bezogen und ihnen kein Vermittlungsangebot gemacht werden konnte (ebd.: 35).
4. Seit 2009 gelten Arbeitslose, deren Vermittlung Dritten übertragen wurde, statistisch nicht mehr als arbeitslos (ebd.: 13).¹⁰

Stellen die Definitionen und Ausschlusskriterien der Arbeitsagentur und des Statistischen Bundesamtes eine umfassende statistische Erfassung der Arbeits- bzw. Erwerbslosigkeit in Frage, so beeinträchtigen die häufigen Änderungen der partiellen Erhebungskonzepte in den letzten Jahren die Hoffnung, dass die Daten, wenn schon nicht das Niveau der Arbeitslosigkeit, so doch wenigstens deren Entwicklung adäquat widerspiegeln könnten.¹¹

2.2 Legitimitätsprobleme der Arbeitslosen- und Erwerbstätigenstatistik

Im Positionspapier von Benedikt Köhler wird die Ambivalenz der amtlichen Statistik als Behörde und als wissenschaftliche Institution angesprochen, aus der heraus sie „nicht entweder Wissensziele oder Steuerungs- und Herrschaftsziele verfolgt, sondern stets eine fragile Kombination aus beidem“ (Köhler 2010: 10). Hinsichtlich der Arbeitsmarktstatistiken zeigt sich diese Ambivalenz überdeutlich und ihr Zerbrechen führt zu tief gehenden Vertrauensverlusten in den Wahrheitsgehalt der veröffentlichten Daten.

Die Daten der Arbeitsagentur stellen originäre Verwaltungsdaten dar. Ihre partikulare Funktion als sozialpolitische Information ist insofern nachvollziehbar. Allerdings stehen ihre

⁹ Da dieser zentrale Sachverhalt im SGB aber nicht definiert ist, wurde eine zeitliche Belastung von 15 Wochenstunden als Einschlusskriterium festgelegt (BfA 2009: 10 f).

¹⁰ Interessanterweise erläutert die BfA, zwei Seiten bevor über diese Änderung berichtet wird, ausführlich, warum die Vermittlung als Kernaufgabe keine Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik darstellen könne (weil man sonst keine Arbeitslosen mehr hätte) und bezieht diese Aussage ausdrücklich auf die Vermittlung durch Dritte (ebd.).

¹¹ Wie könnte dem gegenüber eine am Adäquationskonzept orientierte statistische Erfassung der Arbeitslosigkeit aussehen? Für Weber ist der idealtypische Begriff ein Mittel „der Erkenntnis konkreter Kulturercheinungen in ihrem Zusammenhang, ihrer ursprünglichen Bedingtheit und ihrer Bedeutung“ (Weber 1968: 193). Für seine empirische Relevanz sind eine gewisse Regelmäßigkeit der äußeren Abläufe wie deren sinnhafte, gedankliche Rekonstruktion erforderlich. Die Sinnbezüge von Arbeitslosigkeit ergeben sich im Umkehrschluss aus den Sinnbezügen von Arbeit. Um Arbeitslosigkeit sinn- und kausaladäquat zu erfassen, wären also zunächst die psychischen, sozialen und ökonomischen Dimensionen von Arbeit auf der individuellen und gesellschaftlichen Ebene zu operationalisieren. Danach könnte ihr Fehlen auf der personellen Ebene quantifiziert, in seinen Ursachen und Auswirkungen in personeller und familiärer Hinsicht statistisch erfasst und in seinen sozialen und ökonomischen Folgen ausgewiesen werden. Es mag bezweifelt werden (Köhler 2010: 10), ob der mit dem Adäquationskonzept verbundene, wissenschaftliche Impetus der universitären Wirtschafts- und Sozialstatistik der 50er Jahre jemals ernsthaft von der amtlichen Statistik aufgegriffen wurde bzw. in ihrer derzeitigen Verfasstheit aufgegriffen werden kann.

monatlichen Zahlen in der Öffentlichkeit für ein Gesamtbild, das in den Medien durchaus kritisch zur Kenntnis genommen wird. Bereits bezüglich der ersten statistischen Auswirkungen der Hartz IV-Reformen titelte die FAZ Ende 2003 „Statistik im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit“ und der Spiegel Anfang 2004 „Arbeitslosenstatistik, nur mit Tricks unter 5 Mio.“. Der Hartz IV-Reform widmete Spiegel-Online allein im Jahr 2005 acht Beiträge zur dort so bezeichneten „Fehlerhaftigkeit der neuen Arbeitslosenstatistik“.

In dem mehrfach zitierten Methodenbericht der BfA wird in der Einleitung auf die Frage nach der Wahrheit und der Aussagekraft der Arbeitslosenstatistik ausführlich Bezug genommen. Dabei wird die These zurück gewiesen, „dass die Arbeitslosenstatistik nicht die Wahrheit bzw. die Tatsachen verfälscht wiedergebe“ zurückgewiesen und „die Bereitschaft zur Wahrnehmung der Hintergründe der berichteten Statistiken“ eingefordert (BfA 2009: 4, Fußnote 1). Die BfA reklamiert dabei für sich ein Vorgehen, wie es Brachinger in einer Abhandlung mit dem Thema „Statistik zwischen Lüge und Wahrheit“ (Brachinger 2007) aus pragmatischer Sicht zur Lösung des Dilemmas vorgeschlagen hat. Dazu zitiert die BfA:

„Es geht nicht darum, ob ein konkretes statistisches Modell im Vergleich mit einem bestimmten Realitätsausschnitt mehr oder weniger wahr oder falsch ist, sondern darum, inwieweit es sich für die Behandlung eines vorliegenden Informationsproblems als fruchtbar und nützlich erweist. Um festzustellen, ob ein konkretes statistisches Modell fruchtbar und nützlich ist, hat man die einzelnen Schritte des Konstruktionsprozesses, der zu diesem Modell führt, einer kritischen Reflexion zu unterziehen. Für jeden dieser Schritte ist auf der Grundlage eines pragmatischen Rationalitätsbegriffs zu prüfen, inwieweit die dabei getroffene Spezifizierung gegenüber alternativen Spezifizierungen vernünftig begründet ist.“ (Brachinger 2007: 24, nach BfA 2009: 4)

Im Sinne Brachingers wäre nun zu fragen, welches gewandelte Informationsbedürfnis durch die Änderungen gelöst wurden und wieweit die getroffenen Modell-Spezifikationen diesbezüglich begründet sind. Bisher war davon auszugehen, dass die Arbeitslosenstatistik eine Statistik über die Leistungsbezieher ist, insofern deutet die Aufsplittung der Begriffe in den einer leistungsbezogenen und in den einer statistischen Arbeitslosigkeit auf zweierlei hin: Darauf, dass bezüglich des ersteren kein Informationsbedarf besteht und dass der Informationsbedarf für den zweiten abgekoppelt vom Leistungsbezug ist.

Nachdem der Leistungsbezug seit 2004 kein Einschlusskriterium mehr ist, stellt sich die Frage, mit welcher Begründung die Erfolglosigkeit von Vermittlungsbemühungen beim BfA bzw. deren Übertragung auf Dritte ein Ausschlusskriterium abgeben kann. Offensichtlich erfolgt die Kategorisierung der Personen hinsichtlich der Gleichheit in Bezug auf einen gesetzlichen Vermittlungsauftrags und nicht mehr hinsichtlich der Gleichheit in Bezug auf einen Leistungsanspruch und schon gar nicht in Bezug auf eine fehlende Erwerbstätigkeit in angemessenem Umfang.

Auch die Bindung der Erwerbslosenstatistik des Statistischen Bundesamtes und der internationalen Organisationen an das Ein-Stunden-Kriterium entspricht weder dem allgemeinen noch, wie die Ergänzungen des Sachverständigenrates und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen, einem wissenschaftlich umfassenden Verständnis von Arbeitslosigkeit. So fanden auch die früheren Pläne der damaligen Bundesregierung, die amtliche Berichterstattung auf das Erwerbslosen-Konzept der ILO umzustellen und damit

eine um 1 Mio. geringere Anzahl von Personen auszuweisen, ein entsprechendes Echo in den Medien.

Da für fast alle Länder nach dem ILO-Konzept Daten vorliegen, wird die darauf beruhende Ziffer, im Gegensatz zu den Daten der Arbeitsverwaltungen, als international vergleichbare Arbeitslosenquote bezeichnet. Diese Sichtweise basiert auf einem in der Statistik weit verbreiteten Paradigma, dass bereits einheitliche Begrifflichkeiten und Messkonzepte zu vergleichbaren Ergebnissen führen. Nationale Divergenzen in den Beschäftigungsregimes (Schmid 1997), tangieren jedoch auch diese sog. international vergleichbaren Quoten und machen sie kontextabhängig (Litz 2000).¹²

2.3 Vervielfältigung und Optionalität der Grenzziehungen

Die Heterogenität und Unschärfe amtlicher statistischer Definitionen auf nationaler wie internationaler Ebene kann auch als Herausforderung angenommen werden, Lösungen außerhalb der amtlichen Institutionen zu suchen. Umfassendere Messkonzepte führen zwangsläufig zu weiteren Definitionen und Vereinheitlichungsversuchen. Die Vervielfältigung von Grenzen bzw. Grenzziehungen und die Kontextualisierung dieser Grenzziehungen werden von Ulrich Beck, Wolfgang Bonß und Christoph Lau (2001: 39) als allgemeine Testkriterien reflexiver Modernisierung benannt. Dies ist bezüglich der Arbeitslosenstatistik unübersehbar:

Zur Abschätzung der gesellschaftlichen Bedeutung der Arbeitslosigkeit werden in der Wissenschaft über die Daten des Statistischen Bundesamtes und der Bundesagentur für Arbeit hinaus weitere Personengruppen in Betracht gezogen:

Die Arbeits- bzw. Erwerbslosen, die mangels adäquatem Arbeitsangebot nicht nachdrücklich genug Arbeit suchen oder dem Arbeitsmarkt z. B. aufgrund von Betreuungsaufgaben kurzfristig nicht zur Verfügung stehen. Der Personenkreis dieser sogenannten „Stillen Reserve“ wurde vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2005 auf 1,5 Mio. und 2009 auf 0,84 Mio. geschätzt (BfA 2006: 18; 2009: 60).

Die Arbeits- bzw. Erwerbslosen, die an Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beteiligt sind und deshalb seit 2004 nicht als arbeitslos gelten.¹³ Diese sogenannte verdeckte Arbeitslosigkeit von Personen, die in „1-Euro-Jobs“ beschäftigt sind, die sich in Eignungsfeststellungs-, Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen befinden, die ABM-Tätigkeiten nachgehen, die als Ich-AG fungieren bzw. mit Gründungszuschüssen bedacht wurden, schätzte der Sachverständigenrat für das 2005 auf 1,2 Mio. und 2009 auf 1,6 Mio (SVR 2009: 345).

Fasst man nun alle Ergebnisse zusammen – was wegen der Überschneidungen nur bedingt korrekt ist – kommt man für das Jahr 2005 auf insgesamt etwa 9 Mio. Personen, die i irgend-einer Art und Weise von Arbeitslosigkeit „betroffen sind“ gegenüber 3,87 Mio. Erwerbslosen und 4,81 Mio. Arbeitslosen.

¹² Vgl. dazu mit aktuellen Beispielen Konle-Seidl 2009.

¹³ „[...] ein Sachverhalt, der die Probleme einer durch den Gesetzgeber beeinflussbaren Definition der Arbeitslosigkeit veranschaulicht, indem die Zahl der Arbeitslosen durch Umklassifizierungen statistisch verändert werden kann“. Da diese Personen „gleichwohl Teil der Arbeitslosigkeit im ökonomischen Sinn sind – sie nehmen an den Maßnahmen gerade deswegen teil, weil sie keine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt finden – benötigt man zu ihrer Erfassung zusätzliche Kategorien“ (SVR 2004: 183).

Mit den dualen Ausgangskonzepten und der „verdeckten“ Arbeitslosigkeit des Sachverständigenrates sowie der „Stillen Reserve“ des IAB's deutet sich die oben genannte „Vervielfältigung und Optionalität der Grenzziehungen“ bereits an. Mit dem Konzept der „breiten Arbeitslosigkeit“ der OECD¹⁴ und dem der „erweiterten Arbeitslosigkeit“ des Europäischen Beschäftigungs-Observatoriums kommt man auf insgesamt sechs sich zum Teil überschneidende Ansätze, den Nachweis der „wahren“ Arbeitslosigkeit zu erbringen. Dazu stellt der Sachverständigenrat fest:

„Die Heterogenität der Anforderungen zeigt, dass sich das Informationsbedürfnis über den Umfang der Unterbeschäftigung nicht durch eine einzelne Statistik befriedigen lässt. Der Streit um die eine richtige Abgrenzung der Arbeitslosigkeit ist insofern müßig. Es muss vielmehr darum gehen, eine für die jeweilige Fragestellung angemessene und inhaltlich sowie über die Zeit konsistente Abgrenzung zu ermitteln. Vor diesem Hintergrund wäre es allerdings wünschenswert, dass in der Öffentlichkeit anstelle der Zahl der registrierten Arbeitslosen mehr als bisher die Zahl der Erwerbslosen und der Umfang der verdeckten Arbeitslosigkeit Aufmerksamkeit fänden“ (SVR 2004: 184).

Dazu fehlt jedoch eine explizite Abstimmung und Verzahnung der einzelnen Komponenten zu einem pragmatischen, modularen Konzept von Arbeits-/Erwerbslosigkeit, das die unfruchtbare Auseinandersetzung um die „richtige“ Definition der Arbeits-/Erwerbslosigkeit in ein differenziertes und kontextualisiertes Bild auflösen könnte. Es bleibt abzuwarten, ob die Wissenschaft und letztlich die Öffentlichkeit diese Vielfalt von jeweils partiell begründeten Nachweisen akzeptiert oder eine Harmonisierung der Konzepte erzwingt. Die enge komplementäre Verknüpfung der Konzepte von Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit wird darüber hinaus mit der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses zunehmend inadäquat. Der Weg in die Entstandardisierung der Arbeitswelt, in ein „System flexibler, pluraler, dezentraler Unterbeschäftigung [. . .], das möglicherweise das *Problem der Arbeitslosigkeit (im Sinne von Erwerbslosigkeit) nicht mehr kennt*“, so Beck (1986: 227), zeigt, dass auch ein Rückbezug auf das Erwerbslosenkonzzept des statistischen Bundesamtes kein zukunftsweisender Ansatz ist. Es ist zu prüfen, ob die im Aufbau befindliche Statistik der Unterbeschäftigung dieses modularisierte Konzept von Arbeitslosigkeit adäquat ergänzen kann.

Während das Statistische Bundesamt ein quantitatives Konzept auf der Basis der wöchentlich geleisteten Arbeitszeit im Rahmen geringfügiger Beschäftigung verfolgt (Rengers 2006), beziehen sich das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie die Bundesagentur für Arbeit (BfA 2009: 19ff) auf die Personen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wobei das IAB mit der Berücksichtigung der „Stillen Reserve“ einen Personenkreis einbezieht, der weder vom Statistischen Bundesamt noch von der Bundesagentur für Arbeit erfasst wird, wohingegen letzteres wiederum die Kurzarbeit einschließt. Auch hier ist nicht zu erwarten, dass es zu einer modularen, überschneidungsfreien Konzeption der Unterbeschäftigung kommt, zumal wesentliche Komponenten zum einen erweiterten Konzepten der Arbeitslosigkeit, zum anderen solchen der Unterbeschäftigung subsumiert sind. Gleichwohl bleibt der Aufbau einer Statistik der Unterbeschäftigung sinnvoll, allerdings nur komplementär zu einer theoretisch begründeten Arbeitslosenstatistik.

¹⁴ Dieses Konzept berücksichtigt sogar alle Sozialleistungsempfänger im erwerbsfähigen Alter.

3 Fazit

1. Der wirtschafts- und sozialstatistische Informations- und Erkenntnisprozess wird über die amtliche Statistik hinaus von einer Vielzahl von Akteuren in einem wechselseitigen Austausch gestaltet und lässt sich deshalb nicht auf ein einfaches bipolares System von Datenproduzenten und -konsumenten reduzieren. Die Auswirkungen der aktuellen gesellschaftlichen Strukturumbrüche auf diesen Prozess und seine Ergebnisse können nur vom Gesamtsystem, d.h. von seinen Komponenten und ihrer Vernetzung aufgefangen werden.
2. Am Beispiel der Statistik der Erwerbslosigkeit, einerseits, und der Arbeitslosigkeit, andererseits, zeigt sich, dass die Arbeitsprozesse und -ergebnisse selbst innerhalb der amtlichen Statistik nicht abgestimmt sind. Die daraus resultierenden Überschneidungen und beträchtlichen Ausblendungen veranlassen wissenschaftliche Forschung und Beratung jeweils selbst zu einer Bereinigung, allerdings mit heterogenen Konzepten. Diese Vielfalt der angebotenen Informationsmodelle eröffnen Optionalitäten, fast jedwede arbeitsmarktpolitische Maßnahme und Forderung zu begründen.
3. Die fast unaufhebbare Disparität und Lückenhaftigkeit liegt einmal darin begründet, dass sich die Erwerbslosenstatistik des Statistischen Bundesamts auf zunehmend inadäquate Konzepte von Normalarbeitsverhältnissen stützt, denen zufolge selbst bei Tätigkeiten von nur einer Stunde pro Woche die Betroffenen den Erwerbstätigen und nicht den Erwerbslosen zugeordnet werden. Die Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit ist hingegen detaillierten methodischen Vorgaben ausgesetzt, die bis in die Begrifflichkeiten und die Erhebungskonzepte reichen und diese ausschließlich den Zielen staatlicher Arbeitsmarktpolitik und Legitimationsbedürfnissen unterwirft, und ihr dadurch gleichzeitig die öffentliche Legitimität entzieht.
4. Generell kann gesagt werden, dass die politisch-administrativen Eingriffe in das statistische System die inhaltlichen und methodischen Optionen der amtlichen Statistik zunehmend einschränken, so dass sich die Gestaltungsspielräume, von denen Fürst vor 50 Jahren noch sprechen konnte, nahezu aufgelöst haben. Damit werden wesentliche gesellschaftliche Erkenntnisziele, die über diesen engen administrativen Rahmen hinausgehen, nicht nur für die amtliche Statistik sondern für die Gesellschaftsanalyse schlechthin obsolet.
5. Waren diese bisher von der universitären Wirtschafts- und Sozialstatistik mit dem Adäquationskonzept noch inhaltlich eingefordert und methodologisch fundiert, so öffnet ein in letzter Zeit gefordertes pragmatisches und partikuläres Methodenverständnis auch hier einem Paradigmenwechsel die Tür. Auf der Basis eines konstruktivistischen Modellbegriffs wird der bisher gültige, theoretisch und methodisch komplexe Forschungsansatz auf die Aufgabe reduziert, durch kritische Reflexion der Spezifizierungen sicherzustellen, dass sich das Modell für ein vorliegendes Informationsproblem nützlich erweist. Damit wird die bereits in der Praxis kaum aufzuweichende Einnengung der Aufgabenstellung auf politisch vorgegebene Problemdefinitionen nun auch noch wissenschaftstheoretisch legitimiert. Eine kritische Begleitung der amtlichen Wirtschafts- und Sozialstatistik wäre dann nur noch bezüglich des 'Wie' möglich.

Was die amtliche Statistik erhebt, könnte dann nur noch politisch diskutiert werden: Instrumentelle Rationalität tritt an die Stelle gesellschaftlicher Relevanz.

6. Allerdings bleibt die Frage, ob die Unübersichtlichkeit, Widersprüchlichkeit und oft mangelnde Nachvollziehbarkeit der Informationsleistungen des Systems und ihre erkennbare Unterordnung unter partikuläre staatliche Steuerungs- und Legitimationsinteressen von der Öffentlichkeit, den Medien und den Gesellschaftswissenschaften insgesamt zukünftig eher akzeptiert bzw. ignoriert werden oder ob ihr Insistieren auf eine konsistentere Berichterstattung und einen breiteren gesellschaftlichen Fokus letztlich erfolgreich wird. Die seit einigen Jahren spürbare Intensivierung der Kommunikation und Kooperation zwischen der amtlichen Statistik und den Gesellschaftswissenschaften erweitert letzteren zumindest die Einwirkungsmöglichkeiten. Auch eine größere Autonomie der amtlichen Statistik im staatlich-administrativen System – etwa in Analogie zum Status der Deutschen Bundesbank - wie sie nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur letzten Volkszählung auch aus der amtlichen Statistik gefordert wurde und im Begriff der „informationellen Gewaltenteilung“ (BverfG 1983) liegt (Wingen 1989: 36 ff), könnte eine Option zur Verbesserung ihres Stellenwerts sein (Westerhoff 2007: 1139f.).

Literatur

- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang/Lau, Christoph (2001): Theorie reflexiver Modernisierung. Fragestellungen, Hypothesen, Forschungsprogramme. In: Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hrsg.): Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- BfA, Bundesagentur für Arbeit (2006): Sondernummer 1. In: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 55
- BfA, Bundesagentur für Arbeit (2009): Umfassende Arbeitsmarktstatistik. Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Statistik Methodenbericht. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit
- Brachinger, Hans-Wolfgang (2007): Statistik zwischen Lüge und Wahrheit. Zum Wirklichkeitsbezug wirtschafts- und sozialstatistischer Aussagen. In: ASTA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 1, S. 5–26
- Bundesverfassungsgericht (1983): Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz, 1BvL 209/83
- Flaskämper, Paul (1933): Die Bedeutung der Zahl für die Sozialwissenschaften. In: Allgemeines Statistisches Archiv 23, S. 58–71
- Fürst, Gerhard (1972): Wandlungen im Programm und in den Aufgabenstellungen der amtlichen Statistik in den letzten 100 Jahren. In: Bundesamt, Statistisches (Hrsg.): Bevölkerung und Wirtschaft 1872–1972. Stuttgart: Statistisches Bundesamt, S. 11–83
- Hartwig, Heinrich (1956): Naturwissenschaftliche und Sozialwissenschaftliche Statistik. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 12, S. 256–266
- Heymann, Matthias/Wengenroth, Ulrich (2001): Die Bedeutung von „tacit knowledge“ bei der Gestaltung von Technik. In: Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hrsg.): Die Modernisierung der Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 106–121

- Köhler, Benedikt (2010): Risiko, amtliche Statistik und Wahrscheinlichkeit. Der gesellschaftliche Umgang mit Unsicherheit in der Ersten und Zweiten Moderne. In: Fischer, Daniel/Bonß, Wolfgang/Augustin, Thomas/Bader, Felix/Pichlbauer, Michaela/Vogl, Dominikus (Hrsg.): Uneindeutigkeit als Herausforderung. Neubiberg: Universität der Bundeswehr Neubiberg, S. 9–27
- Konle-Seidl, Regine (2009): Notwendige Anpassung oder statistische Tricks. Erfassung der Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich. In: IAB Kurzberichte 4
- Litz, Hans-Peter (2000): Kontextabhängigkeit international vergleichbarer Arbeitslosenquoten. In: Austrian Journal of Statistics 29 (2), S. 75–92
- Litz, Hans-Peter (2003): Statistische Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag
- Litz, Hans-Peter (2004): Curriculare und fachsystematische Aspekte einer universitären Wirtschafts- und Sozialstatistik. In: Allgemeines Statistisches Archiv 88, S. 347–361
- Müller, Wolfgang (2002): Konsequenzen für die Methodenausbildung aus dem Gutachten der Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik. In: Engel, Uwe (Hrsg.): Praxisrelevanz der Methodenausbildung. Sozialwissenschaftliche Tagungsberichte Band 5. Bonn: IZ Informationszentrum Sozialwissenschaften, S. 79–95
- Rengers, Martina (2006): Unterbeschäftigung als Teil des Labour-Force-Konzeptes. In: Wirtschaft und Statistik 3, S. 238–256
- Schmid, Günther (1997): Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Europa: Ansätze zu einer Theorie der Beschäftigungsregimes. In: Bundesamt, Statistisches (Hrsg.): Statistische Informationen zum Arbeitsmarkt – Konzepte und Kritik, Anwendung und Auslegung, Forum der Bundesstatistik Band 30. Stuttgart: Metzler-Poschel
- Statistisches Bundesamt (2006): Neue Fakten zur Dynamik des Arbeitsmarktes aus der ILO-Arbeitsmarktstatistik. Schaubilder zum Pressegespräch
- SVR, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Jahresgutachten 2004/05. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- SVR, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): Jahresgutachten 2009/10. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- Weber, Max (1968): Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnisse. In: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen: Mohr
- Westerhoff, Horst-Dieter (2007): Die amtliche Statistik in der demokratischen Gesellschaft. In: Wirtschaft und Statistik 11, S. 1130–1145
- Wingen, Max (1989): Herausforderungen der amtlichen Statistik durch den gesellschaftlichen Wandel. In: Allgemeines Statistisches Archiv 73, S. 16–41

Dieser Aufsatz ist erschienen in:

Fischer, Daniel/Bonß, Wolfgang/Augustin, Thomas/Bader, Felix/ Pichlbauer, Michaela/Vogl, Dominikus (2011): Uneindeutigkeit als Herausforderung – Riskokalkulation, Amtliche Statistik und die Modellierung des Sozialen. Universität der Bundeswehr München: Neubiberg 2011. S. 103–116