

Arbeitszeit-Politik der 80er Jahre und Defizite amtlicher Sozialstatistik

Seifert, Eberhard

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seifert, E. (1985). Arbeitszeit-Politik der 80er Jahre und Defizite amtlicher Sozialstatistik. *ZA-Information / Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung*, 16, 79-86. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-206236>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

The logo for SAMF (Statistikamt Nord) is a square with a thick black border. Inside the square, the letters "SAMF" are written in a bold, black, sans-serif font, centered horizontally and vertically.

Arbeitszeit-Politik der 80er Jahre und Defizite amtlicher Sozialstatistik

I. Tarifpolitische und verfassungsrechtliche Hintergründe

Der Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen des bundesrepublikanischen Systems amtlicher und privater Statistiken zur Dokumentation und laufenden Beobachtung der realen Arbeitszeitentwicklung kommt im Zusammenhang mit den gewerkschaftlich geforderten und erkämpften Arbeitszeitverkürzungen und den Arbeitgeberzeitpolitiken zur Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes jetzt und in Zukunft wieder besondere Bedeutung zu. Dieses "wieder" nimmt Bezug auf den Übergang von der 6 Tage/48 Std. Woche zur 5 Tage/40 Std. Woche in den 50er /60er Jahren und die damaligen Kontroversen über die 'tatsächliche Arbeitszeit' (vgl. vom Autor: Statistik der Arbeitszeit in der BRD, in: Historische Sozialforschung, Nr. 20/1981).

Zwar hatte es auch diesmal im Vorfeld der eigentlichen Tarifaufeinandersetzungen zahlreiche verbandliche und wissenschaftliche Beiträge zur Klärung der Arbeitszeitentwicklung und -Wirklichkeit gegeben, ja es wurde grundsätzlich die angeblich schwindende "Tarifverbindlichkeit von Arbeitszeitregelungen" diskutiert (ders.: Entwicklungen und Effekte der Arbeitszeitpolitik seit 1973, in: SAMF-Arbeitspapier 1982-2), aber zu einer ähnlich methodenbezogenen Debatte um die Validität der zugrundeliegenden Arbeitszeit-Daten wie damals ist es diesmal zwischen den Tarifparteien interessanterweise nicht gekommen.

Dies könnte zu der Vermutung führen, die damals eingeleiteten Reformen der Arbeitszeitstatistik hätten zu einem befriedigenden Ausbau dieses Teilsystems der amtlichen Sozialstatistik geführt und somit auch zu einer objektiven Basis für alle neu auftretenden Aspekte der Arbeitszeitentwicklung; so z.B. Kurzarbeit, Teilzeitarbeit, Mehrarbeit.

Ohne hier erörtern zu können, warum insbesondere die Gewerkschaften nicht wie damals auf zentrale Unzulänglichkeiten der amtlichen Statistik und daraus resultierende Dringlichkeiten zur Verbesserung hingewiesen haben, muß sowohl diese Unterlassung konstatiert werden wie auch die - unter Experten eigentlich unbestrittene - Feststellung, daß die amtliche Arbeitszeitstatistik

für zahlreiche sozialpolitisch bedeutsame Fragen in ihrer historisch gewachsenen Form überfordert ist!

Doch nicht nur dies - darüber hinaus befindet sich die amtliche Statistik insgesamt seit Mitte der 70er Jahre in einem anhaltenden Reorganisationsprozeß, dessen Konsequenzen u.a. für die amtliche Sozial- und Arbeitszeitstatistik (man denke an das 2. geplante Statistikbereinigungsgesetz) immer noch nicht voll übersehbar sind. Allen vorliegenden Informationen zufolge muß jedoch mit weiteren Reduzierungen, d.h. Verschlechterungen des bestehenden unzulänglichen Programms der 'objektiven' (betrieblichen) und 'subjektiven' (persönlichen/haushaltsbezogenen) Befragungen gerechnet werden. In den Ausschußberatungen des Bundestages bzw. in dem Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums werden vermutlich Kürzungsvorschläge für die laufenden Verdiensterhebungen in Industrie und Handel aufgegriffen werden.

Was diese Bestrebungen für das Kernstück der bundesamtlichen Arbeitszeitstatistik bedeuten wird, ist derzeit noch nicht abzuschätzen. Hinsichtlich der für differenziertere Einsichten in die Arbeitszeitentwicklung einzig relevanten personalen Arbeitszeitdaten nach den subjektiven Erhebungen ergibt sich Anfang Mai folgende Entwicklung: Die Entwürfe für ein neues Volkszählungsgesetz wurden 1984 ebenso auf Hochtouren bearbeitet und wie ein neues Mikrozensus-Gesetz ebenso zur Kabinettsreife gebracht. Demzufolge soll die nächste Volkszählung am 23. April 1986 durchgeführt werden.

Kritische Kommentare wurden seitens des hessischen Datenschutzbeauftragten zum vorliegenden Entwurf geltend gemacht, weil einige von den Verfassungsrichtern gerügte Punkte nicht hinreichend berücksichtigt worden seien. Dies gelte auch für die Frage, ob es zur Erlangung von statistischen Informationen weniger beeinträchtigende Methoden als die der Volkszählung gibt, um den Wert von repräsentativen Umfragen zu ermitteln. Vollends erstaunt zeigten sich die Datenschützer über die Intention der Koalitionsfraktion, einen eigenen Gesetzentwurf über eine bereits für 1985 geplante "kleine Volkszählung", d.h. einen Mikrozensus einzubringen, um das Gesetzgebungsverfahren abzukürzen. Es sei demgegenüber aber zunächst erforderlich, das neue Volkszählungsgesetz gründlich zu beraten, zumal bislang die Volkszählung als unentbehrliche Grundlage für einen neuen Mikrozensus galt.



Aufgrund der bisherigen methodischen Abhängigkeit des Mikrozensus von der Volkszählung (s.a. SAMF-Papier 1983-4, S. 26 ff.) wurde in der Tat das erst 1983 verabschiedete neue, für die Zeit bis 1990 geltende, Mikrozensusgesetz nicht angewandt; statt dessen behalf man sich mit der sonst alle 2 Jahre im Rahmen des Mikrozensus durchgeführten "Arbeitskräftestichprobe" der EG (s. ebd. S. 80), die außer der Reihe auch 1984 erhoben wurde.

Gerade weil so gesehen die Zukunft der subjektiven Erhebungen im System der amtlichen Arbeitszeitstatistik ungewiß bleibt, sollen nachfolgend Stärken und Schwächen dieser beiden Erhebungsformen in arbeitszeitstatistischer Hinsicht skizziert werden, um zugleich den Verlust deutlich zu machen, den ihr Ausfall bedeuten würde.

II. Die subjektiven Erhebungen im System der Arbeitszeitstatistik: Volkszählung und Mikrozensus

'System' der bundesrepublikanischen Arbeitszeitstatistik, das klingt eindrucksvoller als die statistische Wirklichkeit einlösen kann und meint lediglich die Gesamtheit aller arbeitszeitrelevanten amtlichen, halbamtlichen und privaten Erhebungen, die Arbeitszeitdaten erfragen. Tatsächlich gibt es kein System, sondern nur eine geschichtliche Entwicklung der Arbeitszeitstatistik. Sie ist durch einen unkoordinierten Aufstockungsprozeß charakterisierbar. Deshalb ist eine Arbeitszeitstatistik aus einem Guß auch nicht vorhanden, vielmehr existieren diverse Erhebungen, die u.a. auch Arbeitszeiten erfragen. Die Abbildung der Arbeitszeitwirklichkeit war und ist nie primäres Ausgangsziel der methodischen Konstruktion von Erhebungsinstrumenten gewesen. Arbeitszeitfragen haben sich immer den methodischen Konzeptionen anderer statistischer Erhebungen unterordnen bzw. anpassen müssen. Die Feststellung, daß die Sozialstatistik gegenüber der Wirtschafts- und Finanzstatistik nur einen stiefmütterlichen Entwicklungsstand aufweist, ist selbst von Vertretern der statistischen Ämter nie in Abrede gestellt worden.



Arbeitszeiterfassung in den Volkszählungen

Schon in der Bezeichnung "Volkszählung" wird das eigentliche Hauptziel ausgesprochen: Die Zählung der Bevölkerung eines Landes nach bestimmten, als politisch wichtig erachteten Merkmalen. Derartige Total-Zählungen sind der Natur der Sache nach aufwendig, teuer und nur in größeren Abständen durchführbar; erstmals 1871 (bis 1910 in 5-Jahresabständen), 1919, 1929, 1933, 1939, 1946 und seit Gründung der BRD 1950, 1961 und 1970. Erstmals 1961 wurden neben dem als "klassisch" zu bezeichnenden Programm auch arbeitszeitrelevante Fragen aufgenommen (SAMF-Arbeitspapier 1981-1, S. 18 ff.):

- normalerweise in der Woche geleistete Arbeitszeit sowie die nach
- weiterer (2.) Erwerbstätigkeit
- ferner Fragen zur Pendlerstatistik, also Wegezeit.

Auch 1971 wurden diese Fragen in modifizierter Form (ebenda S. 30 f.) gestellt, wobei jedoch hervorzuheben ist, daß die Arbeitszeitfragen in erster Linie nicht der Arbeitszeit selber galten, sondern vor allem der Abgrenzung von Voll- bzw. Teilzeitbeschäftigten, der Frage des überwiegenden Lebensunterhaltes und der Reduktion der Erwerbsbevölkerung um die mithelfenden Familienangehörigen nach dem international gültigen "Labour-Force-Konzept".

Die (gemäß einer EG-Ratsrichtlinie von 1973 zur Synchronisierung der Volkszählungen) ursprünglich für 1981 vorgesehene Volkszählung hatte gegenüber 1970 ein etwas reduziertes Fragenprogramm hinsichtlich der Arbeitszeiten enthalten (ebenda S. 30 ff.).

Abgesehen von den Angaben für Pendler sind diese Volkszählungs-Daten zur Arbeitszeit wegen ihrer methodisch primär anderen Zielsetzung sowie ihres langzeitigen Abstandes in arbeitszeitstatistischer Hinsicht faktisch ohne Belang, wenngleich keine andere Statistik alle Erwerbstätigen aller Wirtschaftszweige zum gleichen Erhebungszeitpunkt in tiefer fachlicher und regionaler Gliederung individuell erfaßt. Alle objektiven Erhebungen werden demgegenüber nur bereichsweise, zu unterschiedlichen Zeitpunkten, mit unterschiedlichen Repräsentationsgraden und faktisch nur für Arbeiter (Ausnahme: Angestellte in den Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen und seit kurzem in der Fachstatistik Eisen und Stahl) durchgeführt. Dem Mikrozensus kommt daher in arbeitszeitstatistischer Hinsicht große Bedeutung zu, denn er stellt die einzige regelmäßige Quelle personenbezogener Daten für



alle Beschäftigungsgruppen dar.

Arbeitszeiterfassung in den Mikrozensen

Seit 1952 liefen Vorbereitungen für Stichprobenerhebungen, die 1957 zum Mikrozensus-Gesetz führten. Jährlich wurden demzufolge bei 1% der Bevölkerung (ca. 200 000 Haushalte, 600 000 Personen) einmal pro Jahr (von 1957-1974 auch 0,1% Befragungen im Vierteljahresabstand) Bevölkerungs- und erwerbstatistische Fragen erhoben. Man kann vier Entwicklungsphasen unterscheiden:

1. 1957-61 = Einführung;
2. 1961-75 = Erweiterung um rd. 40 Zusatzbefragungen;
3. 1975-82 = Schaffung größerer Beweglichkeit durch jährliche Standardprogramme und variable Zusatzprogramme;
4. gesetzliche Neuregelung für 1983-1990.

In allen Phasen sind arbeitszeitrelevante Angaben erfragt worden: wöchentliche Arbeitszeit, 2. Erwerbstätigkeit, Wegezeiten (seit 1972) sowie in den Zusatzbefragungen beispielsweise zur Nacht-/Sonntagsarbeit (1972), Arbeitszeit am Wochenende (1972), Teilzeitarbeit (jährlich), Pendeln (zweijährlich), Nacht-, Sonn-, Feiertags-, Schichtarbeit (1975), Mehrarbeit/Überstunden (1981), Krankheit und Unfallgeschehen (Ausfallzeiten - zweijährlich).

Die Phase vier (1983-1990) wurde zwar zum 21.2.83 Gesetz, aber aufgrund der politischen Auseinandersetzung um die Volkszählung wurde schließlich auch dieses nicht angewandte Gesetz wieder aufgehoben; wie im vorigen Jahr behalf man sich ersatzweise mit der o.a. "EG-Arbeitskräftestichprobe".

Vorbehaltlich etwaiger grundlegender Modifikationen eines neuen Mikrozensus, denen allerdings die von amtswegen gebotenen Bemühungen um Kontinuität entgegenstehen, werden nachfolgend einige Probleme arbeitszeitstatistischer Daten, mit denen wir mangels anderer genötigt sind zu arbeiten, am Beispiel des Mikrozensus illustriert: Im Gegensatz zu den lediglich aus Monatsstundensummen errechneten Wochenarbeitszeiten der objektiven Erhebungen stellt der Mikrozensus unmittelbar auf eine Berichtswoche ab (in der Regel die letzte feiertagsfreie Woche im April, ersatzweise eine feiertagsfreie Maiwoche). Erfragt wurden seit 1972:

- normalerweise geleistete Arbeitszeit je Woche
- tatsächliche Arbeitszeit, geleistete Arbeitsstunden in der Berichtswoche

- wenn weniger oder mehr als normale Arbeitszeit in der Berichtswoche geleistet, Gründe dafür.

Die beiden erhebungsmethodisch-organisatorisch bedingten Grundprobleme der hieraus geschöpften Wochenarbeitszeitdaten sind evident:

- die Repräsentativität dieser (einwöchigen) Moment-Aufnahme für den gesamten übrigen konjunkturell und saisonal unterschiedlichen Jahresverlauf
- die Verlässlichkeit der Angaben selbst, die (ebensowenig wie die aus objektiven Erhebungen) prinzipiell nicht nachprüfbar sind und eine reichhaltige Palette selbstinterpretatorischer Mißverständnisse und Untertreibungen (Extremfall: Schwarzarbeit) bzw. Übertreibungen (die Einbeziehung von Arbeitssessen) aufweisen können (SAMF-Papier 1982-1, S. 25 ff.).

Letzteres ist natürlich kein Argument, welches bloß den Mikrozensus, sondern grundsätzlich alle zumeist von Privatinstitutionen durchgeführten Personenbefragungen betrifft, die mit ihren in der Regel nur 2000 Personen umfassenden Samples natürlich dem umfassenden und komplexen amtlichen Auswahl- und Hochrechnungsverfahren weit unterlegen sind.

Im übrigen hat das Bundesamt selber nach den Erfahrungen von 1957 bis 1971 die Fragen schon so geändert, daß dem Unterschied zwischen Einmaligkeit und "Normal" Rechnung getragen werden sollte. Mit der "Grund"-Frage nach mehr/weniger als normalerweise geleisteten Stunden hoffte man ferner auf weitere Aufschlüsse, wobei allerdings beim Vorliegen mehrerer Gründe immer nur einer der Gründe vom Interviewer festgehalten werden darf, so daß z.B. beim gleichzeitigen Vorliegen von Wechselschicht und Überstunden letztere nicht angegeben werden.

Somit ergeben sich zwar entstehungsseitig einige schwer abschätzbare Grenzen des Arbeitszeiterfassungsinstrumentes, aber die Ausweisungen erfolgen nach den zur Durchleuchtung der Arbeitszeitrealität einzig interessanten (mehr oder weniger weit gefaßten) Arbeitszeitklassen. Allerdings kam das Bundesamt den seit 1972 entstehungsmäßig gebotenen Vorteilen bis 1975 ausweisungsmäßig kaum nach (SAMF-Papier 1982-1, S. 25 ff.).

Die ab 1976 (erneute Umstellung 1978) verbesserten Ausweisungsmodalitäten haben einige dieser früher zu kritisierenden Unzulänglichkeiten der Auswertung von erfaßten Tatbeständen behoben. Allerdings, eine arbeitszeit-



politisch wichtige Fragestellung läßt sich immer noch nicht aus den ausgewiesenen Daten hinreichend beantworten, obwohl diese entstehungsseitig mit erfaßt ist: Man erfährt wenig über die Differenziertheit von normalerweise geleisteten Arbeitszeiten oberhalb der für die "Tarifverbindlichkeit" von Arbeitszeitregelungen entscheidenden Marge (bislang: 40 Std.) hinsichtlich der Stellung im Beruf.

Entweder weist die entsprechende Tabelle eine Differenzierung der zusammenfassenden Kategorie "Abhängige" in Beamte, Angestellte, Arbeiter aus, dann aber lediglich nur noch eine Gesamtangabe für Arbeitszeiten über 40 Stunden; oder es werden zwar zwei (40 - 44/45 Std.) oder mehrere Arbeitszeitstufen ausgewiesen, aber dafür nur wieder nach der globalen Kategorie "Abhängige". Lediglich eine Tabulierung differenziert nach beidem, sowohl innerhalb der Abhängigen als auch nach zumindest zwei Arbeitszeitstufen - allerdings nur für die in der Berichtswoche tatsächlich geleisteten Stunden und nicht für die normalerweise geleisteten. Anders ausgedrückt: Man erhält für die drei abhängigen Gruppen keine Auswertung darüber, inwieweit hier (im jährlichen Zeitvergleich) 'regelmäßig' mehr als z.B. 42, 45 etc. Stunden gearbeitet wird.

Erhebungsseitig gäbe der Fragebogen auch diese Auswertungen her. (Vgl. detaillierter vom Autor: Arbeitszeitforschung und ihre unzulängliche statistische Datenbasis, in: Schwerpunktheft "Arbeitszeitverkürzung" der Zeitschrift f. angewandte Sozialforschung Nr. 3/1984). Sofern die Arbeitszeitstatistik mit ihren Erhebungs- und Auswertungskonzepten nicht das Arbeitgeber-Argument der bloß akzidentiellen und nicht systematischen Überstundenpraxis stützen will, müßte die amtliche Statistik hier wenigstens auf Ausschöpfung des Inputs orientiert werden.

Beinahe unnötig zu ergänzen, daß die amtlichen "Schwellenwerte" der 40 (bzw. 20) Stunden stillschweigend die 40 Stunden/5 Tage-Woche reflektieren und daß bei dem in 1984 erkämpften Einstieg in die tarifliche 35-Stunden-Woche auch diese Schwellenwerte der "normalen" Arbeitswoche adaptiert werden müßten.²

Für solch eine bevorstehende Entwicklung der Differenzierung und individuellen Flexibilisierung von Arbeitszeiten dürfte deutlich geworden sein, daß bei Auflösung standardisierter und relativ homogener Arbeitszeitstrukturen

entsprechend differenzierungsfähige Erhebungsinstrumente erforderlich werden. Vom Methodischen her gesehen können dies prinzipiell nur personenbezogene Verfahren wie der Mikrozensus sein; die amtliche Statistik praktiziert ein derartiges individualmethodisches Verfahren im Bereich der betrieblichen (objektiven) Erhebungen nur bei den Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen. Die dort angewandte Methode ist nicht nur ein Beispiel dafür, daß personenorientierte Daten nicht per se unlösbare Datenschutzprobleme aufwerfen müssen, sondern sie ist das Beispiel für eine sehr ergiebige (wenngleich technisch bisher relativ aufwendige) Statistik im Bereich der objektiven Erhebungen.

Fußnoten

- 1 Nach wie vor ist das weitere Schicksal der Volkszählung und des Mikrozensus jedoch ungewiß: beide Erhebungen befinden sich noch in Beratungen der parlamentarischen Gremien. Neben der grundsätzlichen alten Streitfrage, ob wir überhaupt noch solche Totalerhebungen brauchen oder ob nicht auch mit kleineren repräsentativen Stichproben gleiche Ergebnisse erzielt werden können, offenbart sich eine neue Konfliktlinie innerhalb der bisherigen Volkszählungs-Befürworter: die Kommunen als die eigentlichen Träger der Hauptlast der Zählung wollen ihre spezifischen Informationsbedarfe gleichrangig zu denen des Bundes und der Länder repräsentiert sehen und plädieren, falls dies organisatorisch nicht verfassungskonform sichergestellt werden kann im jetzigen 'Fahrplan', auf: im Zweifel lieber "verschieben", über allem schwebt zudem die Furcht, daß entweder wieder Klagen beim Bundesverfassungsgericht eingebracht werden oder sich zu den unbeabsichtigten Falschmeldungen erneut die bewußten Falschmelder der Boykottbewegung gesellen könnten. Schon wenige Prozent falscher Angaben machte das teure Unternehmen Volkszählung (neben den schon aufgewendeten Vorbereitungskosten von über 100 Mill. DM kämen weitere 500 - 600 Mill. hinzu) nahezu wertlos!
So scheint es mehr denn ungewiß, ob Bundestag und Bundesrat den erst Anfang des Jahres eingebrachten Gesetzentwurf rechtzeitig (für den weiteren Fahrplan der Vorbereitungen) bis Mitte des Jahres verabschieden können.
- 2 Auch für den Mikrozensus ist nicht sichergestellt, ob er 1985 nach 2 Jahren Aussetzung (bzw. Ersetzung durch die 0,5% EG-Arbeitskräftestichprobe) wieder durchgeführt werden kann. Nach vorläufigen Informationen sollen die Fragen zur Arbeitszeit im bisherigen Umfang jedoch erhalten bleiben, ja, es soll zusätzlich noch die "Anzahl der Wochentage, an denen Arbeitsstunden geleistet wurden", neu ins Erhebungsprogramm aufgenommen werden. Angesichts der neueren Tendenzen der Entkopplung von Betriebs- und Arbeitszeiten scheint dies eine sinnvolle Ergänzung.

Eberhard Seifert
Universität/Gesamthochschule Wuppertal
FB-6, Geb. M, Postfach 100 127
5600 Wuppertal 1