



A N G R I F F E

Plädoyer für eine starke Statistik

Von [Werner Seitz](#), 12.06.2016

Nicht nur Zahlen: Es geht immer auch um politische Macht und Deutungshoheit.

Die Statistik ist ein Scheinwerfer, der gesellschaftliche Probleme beleuchten oder im Dunkeln lassen kann. Diese Funktionszuweisung an die Statistik zieht sich wie ein roter Faden durch die «Geschichte der schweizerischen Statistik», welche der emeritierte Geschichtspräsident an der Universität Lausanne, Hans Ulrich Jost, diesen Frühling vorgelegt hat*.

Statistik als Sammeln von Daten über Bevölkerung, Territorium und Besitz kann bis in die Antike zurückverfolgt werden. Die eigentlichen Anfänge der Statistik aber wurzeln im Ancien Regime bzw. in der Aufklärung, als grundlegende statistische Methoden entwickelt wurden. Damals wuchs das Bedürfnis nach naturwissenschaftlichen Erkenntnissen und nach einem besseren, rationalen Verständnis der Funktionsweisen und Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft.

Stefano Franscini, Vater der schweizerischen Statistik

Mit der Gründung des Bundesstaates von 1848 wurde die Statistik ins Pflichtenheft des Bundesrates aufgenommen. Der Tessiner Freisinnige Stefano Franscini (1796–1857), der schon 1827 eine wegweisende «Statistica della Svizzera» verfasst hatte, war als Chef des Departementes des Inneren auch für die Statistik verantwortlich. Bereits 1849 bereitete er – im Hinblick auf die Gründung einer eidgenössischen Universität – eine Erhebung über das höhere Bildungswesen vor und führte 1850 die Volkszählung durch. Für eine seriöse Bearbeitung der Daten reichten jedoch die zur Verfügung stehenden Mittel nicht aus.

1860 wurde das Eidgenössische Statistische Büro geschaffen. In seiner Botschaft zur Organisation eines «nationalstatistischen Büros» schrieb der Bundesrat, die Aufgabe der Statistik bestehe in der «Darstellung der scheinbar regellos an uns vorüberziehenden Erscheinungen, ... (der) Beobachtung ihres innern Zusammenhanges und der Untersuchung des Gesamtzustandes der Staaten in der Gegenwart» (Jost, S. 23). Das statistische Büro wurde jedoch personell und kompetenzmässig knapp gehalten. Es bestand aus einem Direktor, einem Sekretär und drei Mitarbeitern. Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges blieb sein Personalbestand sehr klein.

Dezentraler Wildwuchs

Bundesrat und Parlament wollten kein starkes statistisches Büro, sondern vertraten eine dezentrale Konzeption der Bundesstatistik. Auch «im Interesse einer ... möglichst wenig kostspieligen Verwaltung» drängte der Bundesrat darauf, dass «solche Gebiete, für welche der Bund bereits eigene Verwaltungsorgane besitzt, wie Handel und Zölle, Posten und Telegraphen, in Zukunft auch Eisenbahnwesen, von diesen selbst statistisch bearbeitet werden» (Jost, S. 35).

Diese Konzeption hatte jedoch ihren Preis. Die Zahl der in den Fachämtern mit Statistik beschäftigten Beamten überstieg bei weitem den Personalbestand des Eidgenössischen Statistischen Büros. Es gab kaum eine Koordination der Statistiken des Eidgenössischen Statistischen Büros mit den Bundesstellen und -betrieben, welche eigene Statistiken erstellten, und ebensowenig mit den Statistiken der kantonalen und kommunalen Ämtern.

Das statistische Büro hatte nicht nur Mühe, im Feld der verschiedenen öffentlichen Statistikdienste seinen Platz zu finden, es erhielt auch Konkurrenz durch Private: Verbände wie der Handels- und Industrieverein (heute: Economiesuisse), der Arbeiterbund oder der Bauernverband bauten eigene statistische Dienste auf. Sie wollten damit Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen.

Die Zersplitterung und fehlende Koordination der amtlichen Statistik führte zu gravierenden Qualitätsproblemen. Die Statistiken in der Bundesverwaltung, mit den unterschiedlichsten Definitionen und Methoden für einen gewissen Zweck produziert, konnten nicht in Übereinstimmung gebracht werden. Dieses Problem der inhomogenen und inkohärenten Bundesstatistik dauerte bis gegen Ende des 20. Jahrhunderts an.

Wachsender Statistikbedarf

Von Anfang an standen die Volkszählung und die vielfältigen Landwirtschaftsstatistiken im Vordergrund der Aktivitäten des Eidgenössischen Statistischen Büros. Bereits in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts verlangte der gesellschaftliche Wandel nach zusätzlichen statistischen Informationen aus den Bereichen des demografischen Wachstums, der Industrialisierung und Urbanisierung, des Verkehrs und der öffentlichen Hygiene sowie des Waren- und Detailhandels. Umstritten war dabei, welche Themen von wem statistisch erfasst werden sollen (und welche nicht). Im Zuge der Wirtschaftskrise während des Ersten Weltkrieges verstärkte sich ferner der Bedarf nach Indikatoren und neuen Methoden zur Erfassung der wirtschaftlichen Entwicklung.

Umstrittene Sozialstatistik

Am umstrittensten war wohl die Frage, inwieweit sich der Staat sozialpolitisch engagieren und dazu entsprechende Sozialstatistiken erstellen sollte. Die Debatten um die Einführung einer Kranken- und Unfallversicherung in den Jahren 1890–1911 gab der Forderung nach einer umfassenden Sozialstatistik Auftrieb. Auf gesamtschweizerischer Ebene kam jedoch keine zustande. Man musste sich mit einzelnen Erhebungen und Daten des Bundesamtes für Sozialversicherung oder der SUVA zufrieden geben. Die Lohnstatistik etwa basierte auf den Angaben der SUVA über die verunfallten Arbeitnehmer und beim Lebenskostenindex gab es lang andauernde Diskussionen über die Zusammensetzung des Warenkorbes und die Gewichtung der Bedarfsgruppen.

Die Sozialstatistik blieb so ein Flickwerk mit vielen Lücken und beruhte auf partikulären Erhebungen, die sich kaum zu einem kohärenten System zusammenführen liessen.

Ambivalentes Verhältnis zur Wirtschaftsstatistik

Die Wirtschaft hatte ein ambivalentes Verhältnis zur Statistik. Sie brauchte sie einerseits zur Organisation der Produktion, zur Kontrolle von Arbeit und Löhnen und zur Analyse des Handels und der Absatzmärkte. Auch hinsichtlich des Aussenhandels (Protektionismus) meldete sie ab den 1880er Jahren Bedarf nach weiteren Statistiken an. Sie war andererseits jedoch zurückhaltend betreffend die statistische Erfassung von Daten wie jene zur Zahlungsbilanz oder zum Kapitalexport. Als der Völkerbund beispielsweise 1924 eine internationale Wirtschaftsstatistik aufbauen wollte, liess sich der Vorort (heute: Economiesuisse) verlautbaren, dass die schweizerische Industrie kaum gewillt sei, «sich für statistische Röntgenaufnahmen zur Verfügung zu halten» (Jost, S.69).

Unterschiedliche Statistikvorstellungen

Die Schwächen der amtlichen Statistik in der Schweiz wurden in der Nachkriegszeit offensichtlich, als der Druck stieg, sich an die Statistikkonzepte der Uno und der OECD anzupassen. Dies war jedoch wegen der unterschiedlichen Methoden, Konzepte und Definitionen der verschiedenen Statistikstellen des Bundes weitgehend unmöglich. Am gravierendsten waren die Differenzen zwischen dem BIGA (das heute Teil des SECO ist) und dem Eidgenössischen Statistischen Amt. «Ohne Absprache mit dem BFS bearbeitete das Arbeitsamt Bereiche, die bisher im BFS beheimatet waren. Es ging dabei eklektisch vor und besorgte sich Daten aus sehr unterschiedlichen Quellen» (Jost, S. 63). Dies führte dazu, dass die Daten dieser beiden Stellen nicht zusammengeführt werden konnten. Nachdem selbst die Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte 1986 in ihrem Bericht festhalten hatte, dass die schlechte Zusammenarbeit «nicht mehr geduldet werden» könne, griff der Bundesrat ein und verordnete die Übergabe einer Reihe von Statistiken des BIGA ans BFS. Für Jost war dies das «Waterloo für die BIGA-Statistik» (Jost, S. 96).

Hinter diesen Differenzen standen (und stehen) unterschiedliche Vorstellungen über die Aufgaben der Statistik. Für das Bundesamt für Statistik (BFS), wie das Eidgenössische Statistische Amt seit 1979 genannt wird, soll die Statistik als autonomes Gesamtsystem organisiert werden, das die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche – unabhängig von der politischen Führung – nach wissenschaftlichen Grundsätzen analysiert, und zwar auch im Hinblick auf die internationale Vergleichbarkeit. Demgegenüber vertraten die Fachämter die Meinung, Statistik sei ein Hilfsdienst zur Bewältigung administrativer, wirtschaftlicher oder sozialer Aufgaben.

Forderung nach fachlicher Unabhängigkeit

Der Fall der Berliner Mauer leitete europaweit grundlegende Änderungen in der öffentlichen Statistik ein, weil er die gravierenden Fehlleistungen der amtlichen Statistik in den kommunistischen Staaten drastisch zutage treten liess. Diese hatte sich bekanntlich in den Dienst der Staatsraison und der politischen Machtinteressen gestellt und mit ihren Zahlen die herrschende Politik beschönigend unterstützt.

Die Konferenz der europäischen Statistiker zog daraus ihre Schlüsse und verabschiedete eine Charta über die «Grundsätze der öffentlichen Statistik». In dieser betonte sie die Bedeutung einer objektiven und autonomen Statistik für die Demokratie und rief die Regierungen auf, diese «Grundsätze» anzuerkennen und für allgemeingültig zu erklären. 1994 nahm auch der Wirtschafts- und Sozialrat der Uno diese Charta auf und verabschiedete sie als Grundlage für die öffentliche Statistik aller Länder («Uno-Grundsätze der öffentlichen Statistik»). Damit war nicht nur der autonome Status der Statistik innerhalb der Staatsverwaltung garantiert, auch die Autonomie betreffend des wissenschaftlichen Arbeitens war gewährleistet.

Paradigmenwechsel in der schweizerischen Statistik

Bereits 1974 hatte der Bundesrat dem Eidgenössischen Statistischen Amt den Auftrag erteilt, das Statistikgesetz von 1870 zu überarbeiten. Darauf machte sich eine junge Generation von Statistikern, zu denen der spätere BFS-Direktor Carlo Malguerra zählte, daran, «Nägel mit Köpfen» zu machen. Sie präsentierten das visionäre Konzept des «Statistischen Informationssystems», welches für die künftige Ausrichtung der öffentlichen Statistik in der Schweiz wegweisend sein sollte.

Einige der Ideen flossen in das neue Statistikgesetz ein, das 1992 von den eidgenössischen Räten verabschiedet wurde. Entsprechend der helvetischen politischen Realität erhielt das BFS jedoch nicht den Auftrag, ein zentrales statistisches Informationssystem aufzubauen, das die Kantone und Gemeinden in die Pflicht genommen hätte. Es war vielmehr ein Rahmengesetz. Immerhin wurde das Bundesamt für Statistik als die zentrale Statistikstelle der Bundes bestimmt, das die Bundesstatistik koordinieren und einheitliche Grundlagen im Interesse der nationalen und internationalen Vergleichbarkeit erstellen sollte. Zu den traditionell starken statistischen Themenfeldern Bevölkerung und Wirtschaft kamen gleichberechtigt Gesellschaft, Bildung und Forschung sowie – neu – die Umwelt dazu. Festgehalten wurde auch die fachliche Unabhängigkeit der öffentlichen Statistik.

Von der amtlichen zur öffentlichen Statistik

Damit veränderte sich die Rolle der Statistik in mehrfacher Hinsicht. Die amtliche Statistik wurde zur öffentlichen Statistik, welche nicht mehr die Rechenstube des Bundesrates oder der Bundesverwaltung war, sondern die einen gesellschaftlichen Auftrag zu erfüllen hatte: Sie sollte einen Beitrag zum Service Public und zur demokratischen Entscheidungsfindung leisten.

Die öffentliche Statistik sollte nicht mehr nur Daten erheben und Datensätze zur Verfügung stellen. Sie sollte die Daten vielmehr zu statistischen Informationen aufbereiten und verständlich präsentieren. Dazu sollen leichtverständliche Indikatoren entwickelt werden und vor allem sollten auch Grafiken und Karten zur visuellen Unterstützung zum Einsatz kommen.

Die Leitung des BFS entschied in der Folge, die europäischen Standards zu übernehmen, was mit beträchtlichem Arbeitsaufwand verbunden war. Die Harmonisierung der Definitionen, Konzepte und Nomenklaturen sollte dazu dienen, die Kohärenz der Teilinformationen zu garantieren und so ein Statistiksystem zu schaffen, sowie die internationale Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Um die Statistikproduktion in der Schweiz (Kantone, Städte, Bundesverwaltung) besser zu koordinieren, wurden schliesslich Gremien wie Regiostat, Korstat oder Fedestat eingesetzt.

Das neue BFS in Neuchâtel

All diese Neuerungen der öffentlichen Statistik fanden ihren sinnbildlichen Ausdruck im Umzug des BFS nach Neuchâtel (1998) in ein modernes Gebäude. Vorher war das BFS in der Stadt Bern über mehr als ein Dutzend Standorten verstreut gewesen.

In diese Neunzigerjahre fielen auch wichtige statistische Neuerungen, so etwa der Aufbau einer Reihe von Wirtschaftsstatistiken, die im Zuge der bilateralen Verträge mit der EU zu erstellen waren, sowie die völlige Neukonzeption der 150 Jahre alten Volkszählung. Letzteres erfolgte primär aufgrund eines Sparauftrages des Parlamentes. Das neue Volkszählungssystem basiert auf der Registererhebung der Personen, Haushalte und Gebäude sowie einer Reihe von sehr breit angelegten Stichprobenbefragungen zu verschiedenen Themen, welche jährlich durchgeführt werden. Mit diesem System verbunden sind auch die weiteren Erhebungen wie etwa jene zu den Arbeitskräften oder zum Einkommen. Dank der Harmonisierung all dieser Datensysteme sind mittels Verknüpfung der Daten für vielfältige, vertiefende Analysen möglich.

Skeptischer Ausblick

In seinem Buch stellt Hans Ulrich Jost nicht nur die grossen Linien der Geschichte der Bundesstatistik dar. Er behandelt auch die Aktivitäten der statistischen Vereinigungen und, vor allem, der kantonalen und der kommunalen Statistikstellen, allerdings nicht systematisch. Den grundlegenden Wandel der amtlichen zur öffentlichen Statistik ab den Achtzigerjahren wird kenntnisreich von Carlo Malguerra beschrieben, der ja selber Hauptakteur dieser Phase war. Auch wenn seine Autorenschaft mehrfach klar deklariert ist, irritiert sie etwas, weil sie – bei allem wertvollen Wissen – den Verdacht aufkommen lassen könnte, dass die historisch-kritische Distanz fehlt (was Jost als Hauptautor allerdings wohl kaum zugelassen hätte).

Schildert Jost den Prozess von der amtlichen zur öffentlichen Statistik mit einem gewissen Optimismus, so zeigt er sich bei der Einschätzung der aktuellen Situation eher skeptisch. Er verweist auf die jüngsten Angriffe der SVP auf das BFS, unter anderem auf ihre Motion aus dem Jahr 2015, Personalbestand und Budget des BFS zu halbieren, mit der entsprechenden Streichung eines grossen Teils der statistischen Arbeiten. Für Jost erfolgen diese Angriffe nicht zufällig. Er sieht vielmehr seine These bestätigt, wonach es bei der Statistik immer auch um politische Macht und Deutungshoheit gehe.

Ein – auch nicht ganz neues – Problem sieht Jost auch in der wachsenden Zahl der privat produzierten oder in Auftrag gegebenen Statistiken, welche die statistischen Standards nicht gross respektieren und kommerzielle Zwecke verfolgen. Jost befürchtet gar, dass Spezialisten, je nach Bedarf aus der ungeheuren Menge von Daten partikulare, interessengeleitete «Tatsachenblicke» konstruieren und versuchen könnten, den Willensbildungsprozess der Gesellschaft zu beeinflussen. Dann könnte es sein, dass «die zukünftige statistische Praxis nicht mehr in erster Linie zur Aufklärung der Bürger und Bürgerinnen zwecks Förderung der demokratischen politischen Kultur, sondern vielmehr als wirksame Sozialtechnik zur Beeinflussung des Willensbildungsprozesses eingesetzt wird» (Jost, S. 152). Wie immer man diese skeptischen Gedanken am Schluss der Darstellung einschätzen will, sie sind ein Plädoyer Josts für eine starke und unabhängige öffentliche Statistik.

**Hans Ulrich Jost, unter Mitarbeit von Carlo Malaguerra (2016). Von Zahlen, Politik und Macht. Geschichte der schweizerischen Statistik. Zürich: Chronos Verlag.
ISBN 978-3-0340-1330-7*

ZURÜCK ZUR
STARTSEITE



KOMMENTARE

Ihr Vor- und Nachname

Ihre E-Mail

Ihre E-Mail Adresse wird nicht veröffentlicht.

Kommentar

Speichern

Die Redaktion von Journal21 behält sich vor, Kommentare gekürzt oder nicht zu publizieren. Dies gilt vor allem für unsachliche und themenfremde Beiträge sowie für Kommentare, die ehrverletzend oder rassistisch sind oder anderweitig geltendes Recht verletzen. Über Entscheide der Redaktion führen wir keine Korrespondenz.