

## Teil II

# Amtliche Statistik

Während sich die Beiträge des ersten Teils des Bandes mit der Frage beschäftigen, wie sich die Grundlagen der Risikokalkulation in der Moderne grundsätzlich verändern, geht es im zweiten Teil um den konkreten Strukturwandel der amtlichen Statistik. Zwar kann man sich über deren Geschichte durchaus streiten (vgl. Bonß 1982, Kern 1982, Gorges 1986, Desrosières 2005). Aber kaum bestreitbar ist, dass die Anfänge der 'modernen' amtlichen Statistik im 18./19. Jahrhundert liegen und auf verschiedene Varianten der Bevölkerungsstatistik zurückgehen. Die Erfassung der Bevölkerung (und insbesondere der arbeitenden Bevölkerung) in den Kategorien von Zahl und Maß erfolgte keineswegs einheitlich. Vielmehr standen sich von Anfang an verschiedene Modelle und Konzepte der Datenanalyse und -auswertung gegenüber. Am einen Ende des Spektrums sind die Erhebungen der britischen Fabrikinspektoren zu notieren, die eher exemplarisch, stichprobenartig und öffentlichkeitsorientiert waren und aus heutiger Perspektive insofern als progressiv klassifiziert werden, als sie explizit unter der Perspektive der Dokumentation und Beseitigung von Mängeln in der Arbeitswelt durchgeführt wurden. Am entgegengesetzten Ende finden sich die Datensammlungen nach dem französischen Modell. Diese wurden von staatlichen Stellen durchgeführt, zielten auf Erfassung der gesamten Bevölkerung und waren keineswegs öffentlichkeitsorientiert, sondern zielten auf die Erzeugung eines neuen Arkanwissens – und wurden genau deshalb in der Bevölkerung als obrigkeitsstaatlich und unzuverlässig wahrgenommen.

Die Geschichte der Statistik in Deutschland bewegt sich vor diesem Hintergrund auf einem Mittelweg: Auf der einen Seite entwickelt sich die staatliche Datensammlung weniger als ein privates, sondern als ein öffentliches Projekt, das darauf abzielt, mehr und bessere Daten zu finden und Wissen über fremde Lebenswelten zu generieren. Auf der anderen Seite sind zumindest die staatlichen Datensammlungen von Anfang an kontrollorientiert: Es ging letztlich um die bessere Unterscheidung verschiedener, z.T. als riskant erachteter Bevölkerungsgruppen und um die Bereitstellung eines Steuerungswissens in einem nationalstaatlichen Rahmen. Hierbei war die Überzeugung vorherrschend, dass mit dem Ausbau der amtlichen Statistik ein immer präziseres Bild der gesellschaftlichen Wirklichkeit gezeichnet werden könne. So wurde 1872 das statistische Reichsamtsamt mit der Hoffnung gegründet, „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, nach Litz in diesem Band S. 103). Zwar wurde diese Hoffnung nur begrenzt erfüllt, aber die (Selbst-)verortung der amtlichen Statistik war klar: Sie war ein Instrument des Nationalstaates, der über die Kategorien von Zahl und Maß seine Bürger und deren Aktivitäten immer eindeutiger zu erfassen versuchte.

Dass dieser Bezugspunkt ins Wanken geraten ist, macht der Beitrag von *Walter Radermacher* und *Jörg Enderer* deutlich. Als ehemaliger Präsident des statistischen Bundesamtes und derzeitiger Generaldirektor von Eurostat verfügt Radermacher ebenso wie sein Mitarbeiter Enderer über einen intimen Einblick in die Theorie und Praxis der amtlichen Statistik. Obwohl wissenschaftlich ausgebildet, begreifen sich beide nicht als Wissenschaftler, sondern als „Handwerker“. Dies macht vor allem dann Sinn, wenn man Handwerk nicht, wie etwa bei Sennet (2008), als das „Wissen der Hände“ definiert, sondern Handwerker als Personen sieht, „die Produkte meist auf Bestellung fertigen oder Dienstleistungen auf Nachfrage erbringen“.<sup>7</sup> Genau das machen die modernen statistischen Ämter, und vor diesem Hintergrund ist Statistik für Radermacher und Enderer auch weniger eine sich stetig verbessernde Abbildung sozialer Wirklichkeit, sondern verweist eher auf eine ständig komplexer werdende soziale Konstruktion, deren Entwicklung und Ausdifferenzierung sie knapp skizzieren.

Allerdings weist die Ausdifferenzierungsgeschichte auch Brüche auf. Diese werden dann deutlich, wenn Radermacher und Enderer auf die neuen Anforderungen an die amtliche Statistik eingehen. Die neuen Anforderungen laufen nicht nur darauf hinaus, dass mit relativ weniger Personal und Geld immer mehr Informationen zur Verfügung gestellt werden sollen. Unter „Strukturbruchperspektiven“ wichtiger sind vielmehr zwei Momente: Auf der einen Seite stehen die sich verändernden Anforderungen durch die Europäisierung. Rund ein Drittel der Erhebungen des Statistischen Bundesamtes basieren auf europäischen Konventionen, und dies bedeutet, dass sich die amtliche Statistik zunehmend von ihrem angestammten nationalstaatlichen Rahmen löst. Zwar ist Europäisierung nicht unbedingt gleichbedeutend mit Globalisierung. Gleichwohl lassen sich hierin auch Globalisierungseinflüsse erkennen, die zu veränderten Antworten auf die Frage führen: Wer erhebt was, für wen und unter welchen Perspektiven? Auf der anderen Seite verändert sich die Statistik aber auch durch die massiv gewachsenen technischen Möglichkeiten bis hin zur Durchsetzung von Web 2.0. Hierdurch wird aus der klassischen amtlichen Statistik zunehmend ein „Data Warehouse“, das sich durch eine neuartige Interaktion von Produzenten und Nutzern statistischer Daten auszeichnet. Die Grenze zwischen Nutzern und Produzenten wird fließend. Hierdurch entstehen neue Uneindeutigkeiten bis hin zur Frage, wie „amtlich“ die „amtliche Statistik“ überhaupt noch ist.

Dass zwischen wissenschaftlichen und administrativen Aufgaben der Statistik ein Spannungsverhältnis besteht, betonen die „Handwerker“ Radermacher und Enderer durchaus. Weit stärker zum Thema wird dieses Spannungsverhältnis freilich im anschließenden Beitrag von *Hans-Peter Litz*. Am Beispiel der Arbeits- und Erwerbslosenstatistik beschäftigt sich Litz mit institutionellen und methodologischen Aspekten amtlich statistischer Begriffsbildung und Datenproduktion. Unter erkenntnistheoretischen und methodologischen Perspektiven erinnert er zunächst an das in den fünfziger Jahren formulierte „Adäquationspostulat“ der Frankfurter Schule der Wirtschafts- und Sozialstatistik. Hiernach muss die wissenschaftliche Statistik immer wieder daran arbeiten, die Diskrepanz zwischen den idealtypischen Begriffen der Theorie und den Messbegriffen der Statistik zu minimieren. Denn nur auf diese Weise kann es gelingen, ein angemessenes und mit der Zeit auch präziseres Bild der sozialen Wirklichkeit zu erhalten. Aber so sehr das „Adäquationspostulat“ als normative Leitlinie auch beschworen werden mag – in der Praxis der Statistik hat es immer nur begrenzt eine

---

<sup>7</sup> so der gleichlautende Eintrag auf <http://de.wikipedia.org/wiki/Handwerk> (abgerufen am 18.11.2011).

Rolle gespielt, und letztere scheint angesichts des Strukturwandels der amtlichen Statistik weiter zu schwinden.

Litz demonstriert dies an der Entwicklung der Erwerbs- und Arbeitslosigkeitsstatistik. Diese ist im letzten halben Jahrhundert nicht nur in Deutschland erheblich ausgebaut worden; sie hat sich zugleich pluralisiert und ist uneindeutiger geworden. So stieg die Zahl der Akteure erheblich – neben dem statistischen Bundesamt zählen die Bundesagentur für Arbeit ebenso wie die International Labor Organisation, und darüber hinaus gibt es noch weitere Institutionen. Ungeachtet des „Adäquationspostulats“ zählen die verschiedenen Akteure nach mehr oder weniger eigenen Kriterien, die sich im wesentlichen danach bestimmen, was die jeweiligen Institutionen wissen wollen. Parallel dazu setzt sich eine konstruktivistisch-pragmatische Erkenntnishaltung durch, die nicht mehr danach fragt, wie die verschiedenen Perspektiven zu vermitteln sind. Statt dessen werden die je eigenen Informationsbedürfnisse verabsolutiert, was im Resultat darauf hinaus läuft, dass sich statistische Modelle und soziale Wirklichkeit nicht annähern, sondern weiter auseinander driften. Das wissenschaftliche Streben nach Eindeutigkeit wird durch das Bekenntnis zur gesellschaftlichen Uneindeutigkeit ersetzt. Exemplarisch kommt dies in einer von Litz zitierten Aussage des Sachverständigenrates zum Ausdruck: „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.“ Diese Feststellung, der Radermacher und Enderer wohl umgehend zustimmen würden, ist für Litz weniger unter praktischen als unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten problematisch. Denn sie läuft auf ein Ende des „Adäquationspostulats“ ebenso hinaus wie auf ein Ende der Idee wissenschaftlicher Eindeutigkeit – eine Entwicklung, die in der Zweiten Moderne vielleicht unausweichlich sein mag, aber zugleich mit einer Aufgabe der bisherigen erkenntnistheoretischen und methodologischen Ansprüche gleich zu setzen ist.

Während der erste Beitrag von Litz die wachsende Pluralisierung und Uneindeutigkeit der amtlichen Statistik zum Thema hat, beschäftigt sich sein *zweiter Aufsatz* mit dem Strukturwandel der Statistik bzw. genauer: mit den Veränderungen der Wirtschaftsstatistik und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) unter den Bedingungen zunehmender Globalisierung. Unter diesen Bedingungen verschieben sich die Kriterien und Verfahren der Wirtschaftsstatistik nachhaltig, und es wird deutlich, dass die VGR ein weder eindeutiges noch unumstrittenes Rechenwerk darstellt. Litz illustriert dies am Beispiel der Preisindizes, die Auskunft über Verteuerungen und Verbilligungen bestimmter Güter geben. Auch hier zeigt sich eine erhebliche Pluralisierung der Verfahren und Akteure. So haben sich die praktizierten Indizes vervielfältigt – neben den jeweiligen nationalen Indizes gibt es allein in Europa den Europäischen Verbraucherpreisindex (EVPI), den Verbraucherpreisindex der Eurozone (VPI-EWU) sowie den Verbraucherpreisindex für den Europäischen Wirtschaftsraum (VPI-EWR), und diese verschiedenen Indizes sind keineswegs ohne Weiteres kompatibel.

Zugleich haben sich die praktizierten Indizes unter dem Einfluss internationaler Vereinbarungen in der Praxis der VGR in den letzten Jahren inhaltlich verändert. So wird der klassische Laspeyres-Index immer stärker durch „hedonische“ Verfahren verdrängt, die darauf abzielen, nominale Preisveränderungen mit Qualitätsveränderungen des Produkts in Beziehung zu setzen. Oder am Beispiel formuliert: Wenn eine neue, erheblich leistungsfähigere Computer-Generation nicht teurer wird, sondern im Preis stabil bleibt, sinkt der Preis insofern, als der Gebrauchswert des Produkts steigt. Allerdings kann man durchaus darüber streiten, ob diese Verkoppelung angemessen ist. Denn Preissteigerungen und Qualitätsver-

besserungen lassen sich nur schwer relationieren, und grundsätzlich ist der Verdacht nicht von der Hand zu weisen, dass Preissteigerungen auf diese Weise schön gerechnet werden. Ungeachtet dessen bleibt fest zu halten, dass sich die entsprechenden statistischen Praktiken unter dem Einfluss von Globalisierung und politischen Entscheidungen erheblich verändert haben und der traditionelle nationalstaatliche Rahmen zunehmend gesprengt wird.

Fest zu halten bleibt daher, dass sich die Theorie und Praxis der amtlichen Statistik im Übergang von der Ersten zur Zweiten Moderne offensichtlich systematisch ändert. Hierfür sind verschiedene Faktoren verantwortlich, aber drei Punkte besonders hervorzuheben: Zum einen erodieren die nationalstaatlichen Fixierungen und Fokussierungen der amtlichen Statistik durch Europäisierung und Globalisierung, zum zweiten zeichnet sich durch die Vielfältigkeit der zählenden Akteure eine Pluralisierung und damit eine wachsende Uneindeutigkeit der amtlichen Statistik ab, und zum dritten werden durch die neuen technischen Möglichkeiten, wie sie unter dem Schlagwort Web 2.0 zum Thema werden, die Grenzen zwischen Produzenten und Nutzern statistischer Daten unscharf und damit zugleich die Eindeutigkeit der amtlichen Statistik. Inwieweit sich hierdurch ein grundlegender Strukturwandel der amtlichen Statistik ergibt, ist bislang offen. Aber Eigen- und Fremdwahrnehmung der amtlichen Statistik haben sich ebenso geändert wie deren Theorie und Praxis, und zumindest eins ist offensichtlich irreversibel verloren gegangen, nämlich der Glaube daran, dass jederzeit alles eindeutig und langfristig immer präziser berechenbar sei.

## Literatur

- Bonß, Wolfgang (1982): Die Einübung des Tatsachenblicks. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Desrosières, Alain (2005): Die Politik der großen Zahlen. Berlin/Heidelberg/New York: Springer
- Fürst, Gerhard (1972): Wandlungen im Programm und in den Aufgabenstellungen der amtlichen Statistik in den letzten 100 Jahren. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung und Wirtschaft 1872–1972. Stuttgart: Statistisches Bundesamt, S. 11–83
- Gorges, Irmela (1986): Sozialforschung in Deutschland 1872-1914. Gesellschaftliche Einflüsse auf Themen- und Methodenwahl des Vereins für Socialpolitik. Frankfurt am Main: Hain
- Kern, Horst (1982): Empirische Sozialforschung. Ursprünge, Ansätze, Entwicklungslinien. München: Beck
- Sennet, Richard (2008): HandWerk. Berlin: Berlin Verlag