Statistik in Österreich und Europa – Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft

Dr. Konrad Pesendorfer, Bundesanstalt Statistik Austria, Generaldirektion

Die Bundesstatistik und die Landesstatistik sind in Österreich durch eine enge und freundschaftliche Kooperation verbunden – dies zeigt sich nicht nur in der Geschichtsbetrachtung, die heute Thema und Anlass dieser Veranstaltung ist, sondern vor allem durch die alltägliche Praxis. Bundes- und Landesstatistik sind in vielerlei Hinsicht komplementär und decken in einer klaren organisatorischen Aufgabenzuordnung in Österreich somit ein statistisches Spektrum ab, das sowohl Breite, als auch inhaltliche und regionale Tiefe ermöglicht.

Es freut mich daher besonders, dass ich stellvertretend für die Bundesstatistik unseren Freunden der Statistik der Stadt Wien heute herzliche Glückwünsche zum 150. Geburtstag übermitteln darf. Da unsere Bevölkerungsprognosen ein ständig steigendes Lebensalter in verbessertem Gesundheitszustand voraussagen, sehe ich natürlich auch für die Statistik Wien nach 150 erfolgreichen Jahren eine rosige Zukunft voraus.

Ich habe bei der Wahl des Vortragstitels für die heutige Veranstaltung bewusst versucht, eine zukunftsträchtige Note beizumischen, weil sich bei aller Wertschätzung des bereits Erreichten unsere Aufmerksamkeit und Energie, auch bei einem Festakt wie dem heutigen, auf die Herausforderungen der Zukunft konzentrieren muss. Ein zweiter Aspekt, den ich meinen Ausführungen voranstellen möchte, ist, dass es heute nicht mehr möglich ist, die Herausforderungen einer Landes- oder Bundesstatistik zu besprechen, ohne dabei die Europäische Dimension mit zu behandeln. Gleichzeitig wäre es kurzsichtig, Europäische Statistiken machen zu wollen, ohne dabei den Bedarf an Detailinformation über kleinräumige regionale Entwicklungen zu berücksichtigen. Die Komplexität der Herausforderung liegt daher, sowohl in zeitlicher als auch in regionaler Hinsicht die Verbindungen mehrerer Dimensionen im Auge zu behalten:

- Kein Europa ist ohne dessen Regionen denkbar,
- keine Zukunft lässt sich ohne ein Verständnis für die Vergangenheit gestalten.

Oder, um es mit Winston Churchill zu sagen: *„Je weiter man zurückblicken kann, desto weiter wird man vorausschauen.“*

Entstehungsgeschichte amtlicher Statistik in Österreich

Die amtliche Bundesstatistik nimmt in Österreich ihren – vorerst noch zögerlichen – Anfang mit einem Kabinettsschreiben aus dem Jahr 1829 von Kaiser Franz I. an Freiherrn von Baldacci, seinerseits Präsident des Generalrechnungsdirektoriums. Franz I. leitet dieses Scheiben mit den Worten ein: *„Es bestand der Antrag, eine topographisch-statistische Anstalt in meinem Staatsrate zu errichten. Mehrere Gründe bestimmen Mich aber, diesem Antrage keine Folge zu geben.“* Gleichzeitig anerkennt Franz I. aber, dass es *„…für die Zwecke der Verwaltung ein Bedürfnis ist, dass die tatsächlichen Grundlagen und die Ergebnisse aller Verwaltungszweige gesammelt, nach richtigen und klaren Einteilungsprinzipien zusammengestellt, und von Jahr zu Jahr nach den eingetretenen Veränderungen berichtiget, erweitert und benützbar gemacht werden.“* Franz I. überlässt die Umsetzung dieses Auftrags weitgehend Freiherrn von Baldacci, nennt aber drei Bedingungen:

1. Es dürfen keine zusätzlichen Personalanstellungen erfolgen,
2. es sollen keine Erhebungen veranlasst werden, die mit Aufsehen verbunden wären,
3. die Statistiken sollen nur einem kleinen Kreis von berechtigten Behörden oder Personen zugänglich gemacht werden.

1840 wird unter Ferdinand I. mit der k.k. Direktion der Administrativen Statistik erstmals eine eigene Behörde *„zur Sammlung, Prüfung und materiellen Zusammenstellung der statistischen Daten“* geschaffen. Unter dem legendären Leiter des statistischen Amtes, Carl Freiherr von Czoernig konnte dann nicht nur das Erhebungsfeld von reinen Informationen von Verwaltungsbehörden auf Befragungen im Bereich der Industrie und Landwirtschaft ausgeweitet, sondern auch zunehmend die Ablehnung des Kaisers gegen die Veröffentlichung der statistischen Tafel überwunden werden. 1848 konnten dann die bisher als Staatsgeheimnis geltenden Daten weitgehend veröffentlicht werden.

Ein nächster wichtiger Schritt der amtlichen Statistik bestand in der 1863 erfolgten Gründung der k.k. Statistischen Zentralkommission. Durch die Besetzung der Statistischen Zentralkommission mit hohen Ministerialbeamten gelang die Verbindung zwischen Verwaltung und Statistik, Vertreter aus Wissenschaft und Praxis konnten der Kommission als Experten beigezogen werden. Neben das Prinzip der Veröffentlichung trat auch das Prinzip der Einheitlichkeit und der Vollständigkeit der Verwaltungsstatistik. Freiherr von Czoernig, der auch erster Vorsitzender der Statistischen Zentralkommission war, versuchte, die Qualität der Statistik durch die Heranbildung qualifizierten Personals und die Abhaltung von Kursen zu verbessern.

Grundsätze amtlicher Statistik

Dieser Blick auf die Entstehungsgeschichte der amtlichen Statistik zeigt, dass die Grundsätze, die wir heute in unserem Bundesstatistikgesetz verankert haben, nämlich

- das Veröffentlichungsprinzip, das heute zu einem wichtigen Gebot der amtlichen Statistik wurde,
- das ständige Bestreben nach Qualitätsverbesserung, dem auch die Einhaltung international anerkannter wissenschaftlicher Standards zuzuordnen ist,
- die hohe Aktualität der Statistik

bereits damals zu den Zielsetzungen der amtlichen Statistik zählte. Dazu kommen heute noch die Grundsätze

- der Objektivität und Unparteilichkeit
- die Entlastung der Auskunftspflichtigen und
- die Vertraulichkeit von personenbezogenen Daten.

Diese Zielsetzungen und Grundsätze sind nicht isoliert zu betrachten, sondern stehen im Einklang mit den Prinzipien des Code of Practice des Europäischen Statistischen Systems, der neben den Qualitätsgrundsätzen und Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit vor allen jene der institutionellen Unabhängigkeit hochhält.

Veränderungen im Umfeld

Während die Zielsetzungen, die sich während und nach der Entstehungsgeschichte der amtlichen Statistik herausgebildet hatten, zunehmend zu einem stabilen Bestandteil statistischen Schaffens geworden sind, hat sich das Umfeld für die statistische Praxis in der jüngeren Vergangenheit teils radikal verändert.

Mit dem EU-Beitritt 1995 musste zunehmend das statistische Lieferprogramm der Europäischen Union übernommen werden. Heute besteht das Arbeitsprogramm von Statistik Austria zu mehr als 90 % aus Anforderungen, die in Europäischen Rechtsgrundlagen verpflichtend vorgeschrieben werden. Dieser Zwang zur statistischen Erfassung weitreichender Phänomene unserer Gesellschaft hat nicht nur Entscheidungsträger mit Daten und Fakten über unser Land konfrontiert und ermöglicht eine faktenbasierte Entscheidungsgrundlage; Mit europäisch harmonisierten Statistiken wird auch ein internationaler Vergleich, sog. „benchmarking“, mit anderen EU-Mitgliedsstaaten möglich.

Die Ausgliederung der Bundesanstalt und die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage mit dem Bundesstatistikgesetz im Jahr 2000 verankerte nicht nur die Unabhängigkeit von Statistik Austria, sondern traf auch für die Finanzierung der Arbeiten Vor-

„Gewiss lässt sich die Welt nicht allein mit Zahlen beschreiben. Zahlen machen unsere Welt aber begreifbar.“

STATISTISCHES BUNDESAMT DEUTSCHLAND

Modern statisticians are familiar with the notion that any finite body of data contains only a limited amount of information on any point under examination; that this limit is set by the nature of the data themselves, and cannot be increased by any amount of ingenuity expended in their statistical examination: that the statistician's task, in fact, is limited to the extraction of the whole of the available information on any particular issue.

R. A. FISHER

sorge und ist über Aufsichtsgremien wie Statistik- und Wirtschaftsrat um eine enge Verbindung zwischen amtlicher Bundesstatistik und Verwaltung und Wissenschaft bemüht. Über ein breites Angebot von veröffentlichten statistischen Ergebnissen und dazugehörenden Metadaten sowie die Interaktion mit einer breiten Fachöffentlichkeit in insgesamt 15 Fachbeiräten ist für die breite Nutzbarmachung von Statistiken in Österreich gesorgt.

Wesentliche Veränderungen im Umfeld von Statistiken, sowohl auf europäischer, als auch auf nationaler und in letzter Konsequenz auf regionaler Ebene, gehen von der derzeitigen Wirtschafts- und Finanzkrise aus. Da die Krise zunehmend zu einer Staatsschuldenkrise wurde, rücken Statistiken zu den öffentlichen Finanzen immer mehr in den Mittelpunkt des Interesses. Die Einhaltung der Maastricht-Regeln lässt immer weniger Interpretationsspielräume offen, während die Finanzlage auf allen Ebenen der Verwaltung immer enger und damit der Sparzwang größer wird. Es geht darum, anhand statistischer Daten, Risiken besser und früher erkennen zu können. Die neue wirtschaftspolitische Governance setzt zunehmend auf eine Regelgebundenheit der Wirtschafts- und Finanzpolitik, bei der das Überschreiten bestimmter Schwellenwerte mit immer höherem Automationsgrad Strafzahlungen auslösen kann. Statistikern kommt in diesem Zusammenhang immer mehr die ungewollte Rolle von Schiedsrichtern zu, die zwischen guten und schlechten Schülern in der Klasse der EU-Mitgliedsstaaten entscheiden sollen.

Mit diesen Veränderungen, die von der Wirtschaftskrise auf die amtliche Statistik ausgehen, komme ich auch schon zu den Herausforderungen, die ich für die Statistik in kurzer und mittlerer Frist sehe.

Herausforderungen für die Statistik

Die Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft für die amtliche Statistik lassen sich aus meiner Sicht in vier Themenbereiche einteilen, die aber wiederum untereinander durch starke Abhängigkeiten gekennzeichnet sind:

1. Herausforderungen in Bezug auf die Relevanz von Statistiken
2. Die Anforderungen und Weiterentwicklungen der Qualität von Statistiken
3. Herausforderungen in Bezug auf integriertere Produktionsmethoden von Statistiken
4. Institutionelle Herausforderungen

1. Relevanz von Statistiken

Die Produktion von Statistiken stellt keinen Selbstzweck dar, sondern muss das Ziel verfolgen, bestehende Informationsbedürfnisse einer Gesellschaft bestmöglich abzudecken und künftige Informationsanfordernisse ehestmöglich zu erkennen. Die Relevanz von Statistiken entsteht aber nicht nur durch die Breite und Treffsicherheit des Datenangebots, sondern besteht zunehmend auch in der zeitnahen Verfügbarkeit von Informationen.

Die traditionelle Sichtweise, dass sich Statistikämter ausschließlich mit der Darstellung von Fakten der Vergangenheit beschäftigen sollen, braucht vor dem Hintergrund der zunehmenden Geschwindigkeit von Entscheidungsabläufen in Politik und Wirtschaft eine grundlegende Überprüfung. Um relevant zu bleiben, müssen Statistikinstitute daher den Zeitabstand zwischen Berichtsperiode und Datenveröffentlichung durch die Anwendung von modernen Schätzmethoden und das Ersetzen fehlender Informationen verkürzen. Aber auch nowcasts oder Prognosetätigkeit wird zunehmend zum Tagesgeschäft von Statistikinstituten werden müssen.

Ein zentraler Angelpunkt für Statistikinstitute, ihrer Aufgabe als Informationsbereitsteller gerecht zu werden, besteht in der intensiven Kommunikation über das erstellte Produktportfolio. Hierbei geht es nicht nur um die Verwendung von modernen Informationsmedien, sondern vor allem auch um das Angebot von Interpretationshilfen zu dem veröffentlichten Statistikmaterial. Ein gut kommunizierendes Statistikinstitut konfrontiert die Öffentlichkeit nicht nur mit Tabellen und Zahlen, sondern verweist auch auf mögliche und unzulässige Interpretationen

dieser Zahlen, und stellt Querverbindungen zu statistischen Ergebnissen aus anderen Erhebungen oder Datenquellen her.

2. Qualität von Statistiken

Qualität hat für Statistikinstitute immer eine ganz herausragende Bedeutung und jedes Statistikamt, wie auch Statistik Austria oder das gesamte Europäische Statistische System (ESS) spricht von hohen Qualitätsansprüchen. Dies hat damit zu tun, dass Statistiken einen hohen Grad an Glaubwürdigkeit aufweisen müssen, um von den Nutzerinnern und Nutzern akzeptiert zu werden. Verliert man das Vertrauen in die Qualität von Statistiken, entsteht ein fundamentales Problem von Relevanz für das Statistikinstitut.

Über diesen bekannten und für ein Statistikinstitut selbstverständlichen Qualitätsanspruch hinausgehend, stehen Statistiken, die dem Monitoring von gesetzten politischen Zielen dienen, unter besonders erhöhter Aufmerksamkeit. Ein Beispiel dafür sind Statistiken zur öffentlichen Finanzgebarung, insbesondere Zahlen zu Maastricht Defizit und Schuldenstand. Hier werden, insbesondere nach den Erfahrungen mit Griechenland, aber auch der Schuldenkrise in Europa im Allgemeinen, heute wesentlich höhere und strengere Qualitätsmaßstäbe angelegt als noch vor wenigen Jahren: Eurostat hat deutlich stärkere Prüfkompetenzen, es wird die Governance bei der Produktion von Defizit und Schuldenstandsdaten in jedem einzelnen EU-Mitgliedsstaat einer genauen Überprüfung unterzogen und in jährlich aktualisierten Handbüchern werden genaue Anweisungen getroffen, wie die öffentliche Finanzgebarung regelkonform statistisch zu erfassen ist.

Weitere Bereiche, in denen Statistiken zum Monitoring von vereinbarten politischen Zielsetzungen herangezogen werden, sind die Indikatoren zu den Europa 2020-Zielen. Auch dort ist der Qualitätsanspruch sehr hoch, da abgebildete Fortschritte oder Defizite hier nicht die Folge statistischer Artefakte sein sollten, sondern international vergleichbare Entwicklungen abgebildet werden sollen.

3. Integriertere Produktionsmethoden von Statistiken

Obwohl die Frage der integrierten Statistikproduktion eher für Insider der Statistikproduktion von Interesse ist, möchte ich diesen Bereich dennoch nicht unerwähnt lassen. In den Anfängen der amtlichen Statistik diente das Statistische Bureau und die Direktion der administrativen Statistik hauptsächlich dazu, die Verwaltung durch Zusammenfassung der in den Behörden verfügbaren Informationen zu unterstützen. Später kam die Entwicklung von Umfragen und Direkterhebungen hinzu.

Heute geht es darum, nicht nur vermehrt vorliegende Verwaltungsdaten für die Darstellung statistischer Ergebnisse zu nutzen und damit die Respondenten zu entlasten, sondern vor allem auch darum, einmal erhobene Daten als Input für verschiedene Statistiken mehrfach nutzen zu können. Dies ist einerseits aufgrund einer bestehenden Ressourcenknappheit geboten, andererseits kann eine integriertere Form der Statistikproduktion höherer Konsistenz verschiedener Statistiken und verbesserte Qualität zur Folge haben. In einer integrierten Statistikproduktion werden Merkmale nur einmal erhoben und von mehreren Statistikzweigen aufgegriffen und verwendet – das ist das Prinzip eines data warehouse und die Überwindung eines Silo-artigen Produktionssystems.

4. Institutionelle Änderungen

Das Europäische Statistische System hat durch die Manipulationen von Statistiken in Griechenland einen großen Reputationsschaden erlitten. Die Schlussfolgerung aus diesen schmerzhaften Erfahrungen ist, dass die institutionelle Unabhängigkeit von Statistikinstituten eine unabdingbare Grundvoraussetzung für die Erstellung von Statistiken mit hoher Glaubwürdigkeit darstellt. Jegliche Eingriffsmöglichkeit interessensgetriebener Verantwortungsträger auf die Ergebnisse statistischer Produkte muss grundsätzlich ausgeschlossen bleiben – nur auf diese Art und Weise kann das Vertrauen in amtliche Statistiken gewährleistet werden.

Statistik hilft uns wahrzunehmen, was wir sonst gern übersehen.

AXEL NOACK

The manipulation of statistical formulas is no substitute for knowing what one is doing.

HUBERT M. BLALOCK

Derzeit befindet sich die EU-Statistikverordnung auf europäischer Ebene in Novellierungsverhandlungen. Ein Hauptziel dabei ist, die institutionelle Unabhängigkeit von Statistikämtern zu stärken und besser zu verankern, um Fälle wie Griechenland in Zukunft zu vermeiden. Was hierbei zu beobachten ist, ist jedoch ein Auseinanderklaffen zwischen politischer Vorgabe und Verwaltungsrealität: Während die politische Ebene und das Europäische Parlament eine Stärkung der Autonomie der Statistikinstitute befürworten und einfordern, treten einzelne Verwaltungsstellen in manchen Mitgliedsstaaten unter Verwendung des Subsidiaritätsarguments vehement gegen einen Kontrollverlust über das Statistikamt auf. Wie die Debatte ausgehen wird, bleibt derzeit noch abzuwarten.

Schlussbemerkung

Sehr geehrte Damen und Herren, den Bogen in dieser Festveranstaltung von den geschichtlichen Wurzeln der amtlichen Statistik in Österreich zu spannen und die wesentlichen Herausforderungen für die Statistik in Gegenwart und Zukunft zu skizzieren, ohne dabei wesentlich Lücken und Unschärfen in der Darstellung zu hinterlassen, ist wahrscheinlich ein Ding der Unmöglichkeit und bedarf Ihrer großzügigen Nachsichtigkeit.

Der Eindruck, den ich jedoch bei Ihnen hinterlassen möchte und den ich persönlich teile, ist, dass das Feld der Statistik nicht nur ein immens wichtiges, sondern auch ein ungemein spannendes ist.

In diesem Sinne kann man Statistik Wien nicht nur zum 150. Geburtstag beglückwünschen, sondern vor allem zu einem ganz wichtigen Beitrag, den Sie in dieser Stadt und in unserem Land zu einem besseren Verständnis von gesellschaftlichen Phänomenen leisten.

Herzlichen Glückwunsch!

Wappensaal im Rathaus: Begrüßungsrede von Frau Vizebürgermeisterin Mag.ª Brauner

Wappensaal im Rathaus: Vortrag von Dr. Pesendorfer