

Die öffentliche Statistik im Kanton St.Gallen gestern, heute und morgen

Die kantonale Statistik im Statistiksystem Schweiz aus Sicht der regionalen statistischen Ämter

Referat anlässlich des 15-jährigen Bestehens der Fachstelle für Statistik St.Gallen, 6.12.2012

Peter Laube, Präsident KORSTAT

es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich freue mich, heute der Fachstelle für Statistik des Kantons St. Gallen im Namen der KORSTAT ganz herzlich zum 15-jährigen Bestehen gratulieren zu dürfen. Die Fachstelle ist seit ihrem Bestehen Mitglied von KORSTAT, der Konferenz der regionalen Statistischen Ämter der Schweiz.

Von der amtlichen Statistik ...

Einleitend möchte ich kurz einen Blick zurück werfen. Da zeigt sich, dass die Entwicklung der amtlichen Statistik einhergeht mit der Entwicklung der Nationalstaaten. Statistische Aktivitäten gab es zwar lange vorher: Maria und Josef etwa waren in Sachen Volkszählung unterwegs, ab dem 17. Jahrhundert half die Statistik in Europa die administrative und politische Zentralisierung durchzusetzen, insbesondere diente sie der Informationsbeschaffung für die militärische Aushebung oder auch für die Besteuerung. In der Schweiz entwickelte sich die amtliche Statistik mit der Schaffung des Bundesstaates und fand, der föderalistischen Struktur folgend, schon bald zu jener Aufgabenteilung, die wir in groben Umrissen heute noch kennen. Neben dem Bundesamt für Statistik (BFS), gegründet 1860 als eidgenössisches Statistisches Bureau, begannen auf Bundesebene etwa zeitgleich weitere Administrationen eigene Statistiken zu erstellen: erwähnt seien die Post; das Zolldepartement mit Zahlen zur Ein- und Ausfuhr 1851, später dann der Aussenhandelsstatistik (1885); das Bundesamt für Verkehr (1897) und zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Nationalbank (1906) oder das Bundesamt für Sozialversicherungen (1913).

Auch auf regionaler Ebene wurde die Wichtigkeit statistischer Information erkannt und institutionalisiert. Erste Statistikstellen entstanden in den Kantonen Bern (1856), Zürich (1871) und Aargau (1886) sowie in der Stadt Zürich (1893). In der Westschweiz wurden in den Kantonen Freiburg (1895) und Genf (1896) ebenfalls noch im 19. Jahrhundert Statistische Ämter eingerichtet. 1902 kam das Statistische Amt Basel-Stadt hinzu, es folgten bis zum Zweiten Weltkrieg weitere in den Kantonen Tessin (1929) und Luzern (1939) sowie in den Städten Bern (1914), Biel (1928) und St. Gallen (1938). Zentral waren damals Untersuchungen und Aussagen etwa zu den Lebensbedingungen (Wohnraum, hygienische Verhältnisse) oder zur Preis- und Lohnentwicklung in den schnell wachsenden Städten. Die meisten regionalen statistischen Ämter entstanden dann in der Nachkriegszeit, in den Jahren des Wirtschaftsaufschwungs mit den entsprechenden Herausforderungen an Planung und Politik in den Bereichen Bildung, Wohnungsmarkt, Raumplanung, Gesundheitspolitik usw.

... zur öffentlichen Statistik

Heute gibt es in 18 Kantonen ein Statistisches Amt oder eine Fachstelle für Statistik, 8 Kantone verfügen lediglich über eine Koordinationsstelle für statistische Belange. Hinzu kommen eigene Statistikstellen in 7 grösseren Städten. Bezüglich der organisatorischen Einbettung im jeweiligen Kanton, bezüglich der Grösse und damit natürlich bezüglich der Aufgabengebiete und Möglichkeiten gibt es erhebliche Unterschiede. Auf kleinere Koordinationsstellen entfällt oft keine ganze Vollzeitstelle. Statistische Arbeiten werden in solchen Fällen dezentral in den Fachbereichen erledigt, das entsprechende Personal dann nicht der Statistik zugerechnet. In den grösseren statistischen Dienststellen arbeiten jeweils über 30 Personen. Insgesamt sind in den regionalen Statistikstellen gut 300 Personen beschäftigt, Vollzeitstellen sind es etwa 250.

In 8 Kantonen beruht die öffentliche Statistik heute auf einem Statistikgesetz; seit kurzem auch in St. Gallen, was zusammen mit dem 15jährigen Bestehen der FfS SG Anlass für die heutigen Feierlichkeiten ist. In den Kantonen Basel-Stadt und Zürich sind Statistikgesetze derzeit in der Vernehmlassung und dürften bald in Kraft treten. Bis auf zwei Stellen (Statistik Luzern als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts; Fondation interjurassienne pour la statistique als Stiftung) ist die regionale Statistik in ihre jeweilige Verwaltung eingebunden. Dies allerdings auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Departementen. Allgemein durchgesetzt hat sich auch in der regionalen Statistik der Begriff „öffentliche Statistik“ anstelle „amtlicher“ Statistik. Dem liegt ein Verständnis zugrunde, welches statistische Information als Basis für die politische Meinungsbildung sieht, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird und somit dem Öffentlichkeitsprinzip Rechnung trägt. Das geht hin bis zur Bereitstellung von maschinenlesbarer Information auf unseren Websites, wie sie im Rahmen von Open Government Data derzeit postuliert wird.

Horizontale und vertikale Vernetzung der regionalen Statistik

Die horizontale Vernetzung dieses insgesamt recht heterogenen Gebildes „öffentliche Statistik“, aber auch die vertikale Vernetzung insbesondere mit dem BFS, teilweise auch mit weiteren Bundesstellen erfolgte seit jeher in eigenen Gremien. Aus regionaler Sicht nimmt heute KORSTAT diese Funktion wahr. Praktisch alle regionalen Statistikstellen (ausser Kanton Appenzell Innerrhoden und der städtischen Stelle La Chaux-de-Fonds) sowie jene des Fürstentums Liechtenstein sind ihr angeschlossen. Unterteilt ist KORSTAT in zwei Regionalkonferenzen: die DRSA (die Konferenz deutschschweizerischer regionaler statistischer Ämter) und die CORT (Conférence des offices romands et tessinois de statistique). Gemäss ihrer Statuten „fördert KORSTAT die Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Statistik unter den regionalen Ämtern einerseits und mit dem Bund andererseits. (...) Sie fördert die öffentliche Statistik auf regionaler Ebene, namentlich auf kantonaler und städtischer Ebene und trägt zur Entwicklung eines leistungsfähigen statistischen Informationssystems bei, das den Bedürfnissen der verschiedenen Statistikbenützer- und benützerinnen insbesondere auf regionaler Ebene entspricht“.

Die KORSTAT wurde 1998 gegründet, in gewissem Sinn als Nachfolgerin des seit 1920 existierenden VSSA (Verband schweiz. Statistischer Ämter). Mit der KORSTAT kommt die regionale Statistik organisatorisch den Erfordernissen nach, die mit dem Bundesstatistikgesetz von 1992 geschaffen wurden. Hier (und in der Verordnung) sind neben Vorgaben für die Bundesstatistik auch Regelungen zur Mitwirkung anderer Verwaltungsstellen von Bund, Kantonen und Gemeinden und insbesondere zur Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Statistikstellen festgehalten. Erwähnt seien die Gremien FEDESTAT zur Koordination der Bundesstatistik und – aus regionaler Sicht bedeutend – REGIOSTAT zur Koordination mit der regionalen Statistik. Zusätzlich wurden bereichsspezifische Expertengruppen und die Kommission für die Bundesstatistik ins Leben gerufen. Die vertikale Vernetzung mit dem Bund wird in diesen Gremien und in vielen weiteren Arbeitsgruppen des BFS durch Mitglieder von KORSTAT wahrgenommen. Ich glaube sagen zu dürfen, dass wir auf all diesen Ebenen in sehr gutem Dialog mit dem BFS stehen und konstruktiv zusammenarbeiten.

Herausforderung Statistiksystem

Als Beispiel guter Zusammenarbeit auf operativer Ebene sei der Übergang zur registerbasierten Statistik (Bildungsstatistik, Volkszählung usw.) erwähnt. Sie hat in den Kantonen, v.a. aber auch beim Bund ein Mehr an (Einzel-)Daten in besserer Qualität und in viel höherer Periodizität als bisher zur Folge. Aus regionaler Sicht scheinen in diesem Zusammenhang Optimierungen beim Datenaustausch, beim Zugriff auf Daten und Information des Bundes sowie bei der Verknüpfung von Daten möglich und sinnvoll. Hier versteht sich von selbst: Nur innerhalb der öffentlichen Statistik, unter klar zu bestimmenden Voraussetzungen. Solche – natürlich auch aus Sicht des Datenschutzes komplexen Bereiche – sie erfordern nicht zuletzt auch gesetzliche Anpassungen, werden in den genannten Gremien derzeit diskutiert und angegangen. Hintergrund aus Sicht von KORSTAT ist natürlich die optimale Nutzung des vorliegenden statistischen Datenmaterials für die Informationsbedürfnisse auch auf regionaler Ebene. Diese Bedürfnisse sind nicht deckungsgleich mit jenen des Bundes. Sie ergänzen oder vertiefen diese im kleinräumigen Bereich und tragen so zu konsistenter Informationsvermittlung auf allen staatlichen Ebenen bei.

Mit dem zunehmenden Informationsbedarf dürften die Herausforderungen an die regionale Statistik weiter ansteigen. Als Folge davon könnte sich die heute bereits bestehende, punktuelle Zusammenarbeit zwischen einzelnen regionalen Statistikstellen verstärken. Denkbar wäre aber auch die Schaffung von Statistikstellen mit interkantonaler Zuständigkeit.

Ich komme abschliessend auf den Titel meines Referats zurück: „Die kantonale Statistik im Statistiksystem Schweiz aus Sicht der regionalen Ämter“. Ein Statistiksystem Schweiz gibt es de jure nicht. Die Akteure unterstehen Bundesrecht bzw. kantonalem Recht. Eine Adaption des Europäischen Statistischen Systems (ESS) auf die Schweiz hätte auf gesetzlicher Ebene Anpassungen zur Folge, die derzeit wohl nicht realisierbar sind. Es müsste ein statistisches Rahmengesetz geschaffen werden, das einheitliche Regeln für die Zusammenarbeit der Akteure bei Bund, Kantonen und Gemeinden festlegt und das flächendeckend durch kantonale Gesetze und wohl auch durch kantonale Statistikstellen ergänzt werden müsste.

Ich hoffe, meine Schilderungen haben aber gezeigt, dass de facto ein System der öffentlichen Statistik der Schweiz existiert. Aus regionaler Sicht insbesondere in der Zusammenarbeit mit dem BFS. Die weitere Entwicklung dieses Systems abschliessend festzulegen, wäre wohl vermessen angesichts der dynamischen gesellschaftlichen aber auch der technischen Entwicklung und wohl auch vor dem Hintergrund der Heterogenität der regionalen Statistik. Die involvierten Akteure aus Bund und Kantonen arbeiten gemeinsam an der Weiterentwicklung dieses de facto existierenden Systems. Hilfreich ist dabei die gemeinsame Orientierung an der eben revidierten Charta der öffentlichen Statistik. Sie könnte sich, zusammen mit kantonalen Statistikgesetzen, als Katalysator für die Zugehörigkeit zum Statistiksystem erweisen.

Fachstelle für Statistik St.Gallen

Die Fachstelle für Statistik St.Gallen ist seit ihrer Gründung in den genannten Gremien aktiv vertreten und trägt massgeblich zur Entwicklung des Statistiksystems bei. Ihr Leiter Dr. Theo Hutter ist derzeit Präsident der DRSA und Vizepräsident der KORSTAT. Er wird deren Präsidium in den Jahren 2014 und 2015 übernehmen. Aus meiner langjährigen Zusammenarbeit mit ihm in vielen Gremien kann ich bestätigen, dass sein Innovationsgeist, verbunden mit dem Sinn für das Machbare auch in die KORSTAT und ihre Zusammenarbeit mit dem Bund einfließen. Nicht zuletzt deshalb: Ein grosses Dankeschön an ihn, an die Fachstelle für Statistik St.Gallen und nochmals herzliche Gratulation zum 15-jährigen Jubiläum.