

DISKUSSIONSBEITRÄGE

aus dem

Fachbereich

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

der

UNIVERSITÄT DUISBURG - ESSEN
Campus Essen

Nr. 162
Juli 2007

Wie nutzt die Politik die amtliche Statistik?

Horst-Dieter Westerhoff

Universitätsstraße 12
45117 Essen

Wie nutzt die Politik die amtliche Statistik?

Horst-Dieter Westerhoff

Gliederung

Seite

1. Einleitung	3
2. Das Standardmodell der Statistikknutzung	4
2.1. Der Idealfall	4
2.2. Die Qualität der Daten	5
2.3. Die Realität	7
3. Die Beschränkung der Statistikknutzung	7
3.1. „Harte“ Daten	7
3.2. Beschränkungen durch die Berichtssysteme	8
3.3. Indiskretionen	10
4. „Datenmanagement“ durch die Politik	10
4.1. Unterschiedliche Datenquellen	11
4.2. Statistische Vergleiche	11
4.3. Multikausalität	12
4.4. Kennziffern	12
4.5. „Zeitverläufe“	14
4.6. Modellrechnungen und Realität	15
5. „Statistikmanagement“ durch die Politik	16
5.1. Fälschungen von Statistiken	16
5.2. Neudefinitionen	17
5.3. Die Ausrichtung des statistischen Programms	20
5.4. Statistikignoranz	22
5.5. Skandalisieren mit der Statistik	23
6. Schlussfolgerungen	26

1. Einleitung

Täglich ist die Presse voll von Nachrichten über Meinungsäußerungen, Diskussionen, Papiere oder Entscheidungen im politischen Raum. Fast jede dieser Meldungen hat einen statistischen Hintergrund. Auf dessen Darstellung wird in vielen Fällen verzichtet. Wenn die Statistik doch einmal Gegenstand vertiefter Analyse wird, dann wird sie in eher sporadischer oder oberflächlicher Form behandelt¹. Meistens wird nur der wissenschaftliche Teil behandelt, nämlich die Technik der Erstellung und Gewinnung der Daten, also deren Produktion und deren Angebot. Über die andere Seite, die Verwendung und Nutzung der Daten im politischen Bereich, gibt es so gut wie keine ernsthaften Untersuchungen. Statt dessen gibt es eine Reihe mehr oder weniger geistreicher, meist jedoch zynischer Bonmots über das Verhältnis von Statistik und Politik. Einige seien angeführt:

- „Ich glaube keiner Statistik, die ich nicht selbst gefälscht habe“².
- „Zahlen haben kurze Beine.“ (Herbert Wehner)³.
- „Mit Statistik kann man alles beweisen, sogar die Wahrheit. Also bin ich für Statistik.“ (Marcel Reich-Ranicki)
- „Politiker benützen die Statistik oft wie einen Laternenpfahl – nämlich nicht, um sich davon erleuchten zu lassen, sondern um sich im Rausch daran zu klammern.“ (David Frost)
- Und schon vor geraumer Zeit: „Es gibt drei Arten von Lügen: Lügen, verdammte Lügen und Statistik.“ (Benjamin Disraeli)

Solche Bemerkungen haben immer die Lacher auf ihrer Seite. Sie geben aber auch einen Hinweis auf die Meinung der Politiker über die Statistik und das Verhalten ihr gegenüber. Sie zeugen von einer gewissen Distanz und einer Unsicherheit, obwohl von ihnen diese informationelle Infrastruktur als Hilfsmittel täglich genutzt wird⁴.

Es bedeutet daher eine beachtenswerte Forschungslücke, dass es keine systematische Untersuchungen über die Methoden und Kriterien der Verwendung statistischer Daten im öffentlichen Bereich gibt. Denn letztlich ist die Statistik der Stoff, aus dem Politik gemacht wird. Zum Zweiten lässt die Art der Verwendung von Statistik auch einen Rückschluss auf die Qualität der betriebenen Politik zu. Schließlich kann die Art der Verwendung der Statistik Hinweise darauf geben, in welche Richtung sie weiter entwickelt werden sollte, damit sie ihren eigentlichen Zweck – nämlich die möglichst objektive Darstellung der Realität - am besten erfüllen kann.

Hier soll ein kurzer Beitrag zu diesem Problembereich geleistet werden. Dabei kann kein in sich geschlossenes und allgemeines Verhaltensmuster, Modell oder eine Theorie vorgestellt werden. Vielmehr sollen einige Einzelfälle identifiziert, dargestellt und klassifiziert werden⁵. Es soll ge-

¹ Damit geht häufig ein wichtiger Teil der zu vermittelnden Nachricht verloren, der jedoch zu deren sachlicher Beurteilung unerlässlich ist. Der Grund für dieses Manko liegt vor allem darin, dass die statistischen Sachverhalte, die an der Schnittstelle von Politik, Wissenschaft und Verwaltung angesiedelt sind, häufig kompliziert und schwer darstellbar sind. Die Menschen sind meist nicht mit den komplizierten Sachverhalten der Statistik vertraut.

² Dieses Churchill zugeschriebene Wort stammt mit hoher Wahrscheinlichkeit von Göbbels, mit dem er die veröffentlichten Erfolge der englischen Luftwaffe bei der Bombardierung deutscher Städte anzweifeln und diskreditieren wollte. W. Barke, Ich glauben nur der Statistik, die ich selbst gefälscht habe, Statistische Monatshefte Baden-Württemberg“, 11/2004, S.50ff.

³ Der SPD-Fraktionsvorsitzende im Deutschen Bundestag Herbert Wehner am 4.4.1973 im Deutschen Bundestag.

⁴ Der ehemalige Präsident der Deutschen Statistischen Gesellschaft Stäglin stellt dazu fest: „Im Unterschied zu den angelsächsischen Ländern gibt es in Deutschland keine ausgeprägte Statistikkultur. Die Nutzung und der Umgang mit statistischen Informationen ist in der Öffentlichkeit wenig entwickelt, die Rolle der Statistik in der Gesellschaft und für die Gesellschaft nicht anerkannt.“ R. Stäglin, Bindeglied zwischen Produzenten und Nutzern amtlicher Statistik, „Sigma“, 2/2001, S.31f. Es ist daher auch nicht verwunderlich, dass der ehemalige baden-württembergische Wirtschaftsminister Döring die Industriestatistik, das Herzstück der gesamten Wirtschaftsstatistik als „teuer bezahlter Zahlenfriedhof“ bezeichnet hat. Bhr, „Teuer bezahlter Zahlenfriedhof“, Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 9.8.2003.

⁵ Dies erfordert auch den Rückgriff auf verschiedene Presseverlautbarungen.

zeigt werden, wie Statistik im politischen Bereich benutzt wird und welche Kriterien und Motive ggf. dafür maßgeblich sein können. Dabei umfasst der Begriff „Politik“ nicht allein die Bundesregierung, sondern auch das Parlament, die Presse, die Verbände, die Interessenvertreter und Teile der tagespolitisch orientierten Wissenschaft. Die Beispiele sind so gewählt, dass sie nicht als eine inhaltliche Kritik der aktuellen Politik verstanden werden können. Deshalb wurde versucht, eine Reihe älterer und auch ausländischer Beispiele zu finden.

2. Das Standardmodell der Statistikenutzung

2.1. Der Idealfall

Zahlen strukturieren die Wirklichkeit und die Statistik ist die Umsetzung der Wirklichkeit in Zahlen. Insofern liefert die Statistik den Zugang der Politik zur Realität⁶. Nur das, was statistisch dokumentiert ist, wird häufig, wenn nicht ganz überwiegend als Realität identifiziert und anerkannt⁷. Die persönliche Kenntnis eines Arbeitslosen sagt z.B. nichts über das gesellschaftliche oder politische Problem der Arbeitslosigkeit. Die Kenntnis der statistischen Zahl 4 Mio. Arbeitslose, oder gar der Vergleich zwischen der Arbeitslosenquote in den USA von z.B. 4 Prozent und von 11 Prozent in Deutschland sagt hingegen sehr viel über die Arbeitsmarktlage bei uns.

Innerhalb des politischen Prozesses spielen Statistiken eine vielfältige Rolle: statistische Informationen dienen zunächst einer beschreibenden Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Sachverhalte in einem gegebenen gesellschaftlichen System. Sie sind somit die Voraussetzung dafür, einen politischen Handlungsbedarf zu erkennen⁸. Ein sinkender Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten signalisiert konjunkturpolitischen Handlungsbedarf; steigende Preisgeldpolitische Notwendigkeiten. Die dadurch angezeigten wirtschaftspolitischen Maßnahmen orientieren sich am ökonomischen Ursache-Wirkungs-Schema, das von der ökonomischen Theorie geliefert wird und mit Hilfe der Statistik an der Realität überprüft wird. Die Bereitstellung von wirtschaftspolitischen Entscheidungsgrundlagen durch Analysen, Modellrechnungen, Prognosen usw. erfordern ebenfalls statistische Informationen. Schließlich ist auch die Kontrolle der Maßnahmen – der Soll-Ist-Vergleich – nur mit einem Blick auf die Realität, also anhand von Statistiken möglich.

Dieses allgemein anerkannte traditionelle Handlungsschema der Wirtschaftspolitik⁹ funktioniert nur dann, wenn die von der Statistik beschriebene Realität vorbehaltlos von allen am Wirtschaftsprozess Beteiligten anerkannt wird. Nur in diesem Fall ist die Statistik und damit die Wahrnehmung der Realität selbst nicht Gegenstand der politischen Auseinandersetzung¹⁰. Die Auseinander-

⁶ G. Menges, Wege in die Realität, „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“, Jg. 138 (1982), S. 646 ff.

⁷ Siehe dazu das aktuelle und bedrückende Zitat zur Lage muslimischer Frauen in Europa: „Ich beschloss, dass ich es, wenn ich je Abgeordneter im holländischen Parlament würde, zu meiner heiligen Mission machen würde, diese Statistiken zu führen. Ich wollte, dass es eine Stelle gibt, die festhält, wenn in Holland ein Mann seine Tochter ermordet, weil sie einen Freund hat. Ich wollte, dass jemand häusliche Gewalt, sexuelle Übergriffe und Inzest nach ethnischer Zugehörigkeit aufschlüsselt und die Zahl der Beschneidungen schätzt, die jedes Jahr auf niederländischen Küchentischen gemacht werden. Wenn die Zahlen erst einmal auf dem Tisch lagen, würden sie das Land in Schock versetzen. Mit einem Schlag würden sie die selbstgefällige Haltung der moralischen Relativisten, die behaupten, dass alle Kulturen gleich sind, hinwegfegen. Die Ausrede, dass keiner Bescheid wusste, würde unhaltbar werden.“ Ayaan Hirsi Ali, Mein Leben, meine Freiheit, Die Autobiographie, München Zürich, 2006, S.416.

⁸ Der ehemalige Bundespräsident von Weizsäcker stellte dazu fest: „...hier sollen objektive Daten ermittelt werden, die ihrerseits es erst dann mögliche machen, eine politische Leitlinie zu untermauern oder gegebenenfalls anhand beweisbaren statistischen Materials abzuändern.“ R. von Weizsäcker, Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit des Statistischen Bundesamtes, „Bulletin“, 8.11.1986.

⁹ Vgl. u.a. H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlagen. Wiesbaden 1961, S. 269 ff. B. Zypries, Politik und Statistik, „Allgemeines Statistisches Archiv“, Jg.85, 2001, S.151ff.

¹⁰ Es wird allerdings auch die Position vertreten, dass es bei der Produktion von Statistiken Konkurrenz geben sollte. Vgl. etwa eine Position aus dem Wissenschaftsrat: orn, Wissenschaftsrat lenkt Forschungsinstitute auf die Empirie zurück, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 16.1.1998. Zu dieser Auseinandersetzung vgl. G. Wagner, Eines der letzten unangefochtenen staatlichen Monopole ist die amtliche Statistik, Das Bruttoin-

setzung findet jeweils über die „Interpretation“ der Realität anhand statistischer Daten statt. Es geht um die Beurteilung der Realität, wie sie durch die Statistik dargestellt wird. Wird die durch sie beschriebene Realität nicht von allen akzeptiert, wird sich jeder Betroffene, jeder Interessenvertreter und jeder politisch Handelnde seine eigene Statistik bzw. Realität schaffen und sich auch darüber auseinandersetzen müssen.

In Deutschland gibt es im allgemeinen wenige Auseinandersetzungen über einen mangelnden Realitätsbezug des statistischen Materials. Dies gilt insbesondere für die amtliche Statistik, die von den dafür geschaffenen Behörden erstellt wird. Dazu zwei Beispiele: So sind die Elemente der gewerkschaftlichen Lohnfindungsformel - nämlich die aktuelle Lohnhöhe, die Inflationsrate¹¹ und die Produktivitätsentwicklung¹² - in ihren konkreten statistischen Ergebnissen weitgehend bei den Tarifparteien unbestritten. Dies, obwohl die Interessengegensätze zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern im Bereich der Lohnverhandlungen so scharf sind wie in kaum einem anderen gesellschaftlichen Bereich. Ähnlich steht es mit der Arbeitslosenstatistik. Kaum jemand bezweifelt die Grundaussagen dieser Statistik und dass die Höhe der Arbeitslosigkeit ein soziales und wirtschaftliches Problem darstellt.

Die geringe oder gar fehlende Auseinandersetzung über den Realitätsbezug der deutschen Statistik ist ein Hinweis darauf, dass sie als ein außerhalb der politischen Auseinandersetzung stehendes objektives Erkenntnismittel weitgehend anerkannt ist. Dies hat eine Reihe von Gründen: z.B. die gesetzliche Grundlage aller erhobenen amtlichen Statistiken und die Existenz einer eigenen, unabhängigen¹³ Statistikbehörde. Deren Interesse liegt wegen dieses Status nicht in der Interpretation der jeweils erfassten Sachverhalte und deren Nutzung für eigene Interessen, sondern allein in dem Bestreben, eine unter dem Gesichtspunkt des jeweils gültigen wissenschaftlichen Standards - dem State of the Art - „gute“ Statistik zu erstellen. Insgesamt betragen die Aufwendungen für die gesamte amtliche Statistik auf ca. 1. Mrd. Euro pro Jahr.

2.2. Die Qualität der Daten

Das einzige in diesem Idealfall auftretende Problem ist die Frage nach der statistischen Qualität der erstellten Daten. Dies ist ein fachspezifisches Problem, das mit den Begriffen Messung, Adäquation, Hochrechnung, Fehler usw. umschrieben werden kann. In Deutschland wird dabei meis-

landsprodukt im Wettbewerb berechnen, „Handelsblatt“, 18.2.1998. P. von der Lippe, Die amtliche Statistik in Deutschland, kein zu privatisierender Betrieb, „Diskussionsbeiträge aus dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität-Gesamthochschule Essen“, Nr.103 (1998). Derselbe, Privatisierung der amtlichen Statistik, „Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Nr.77 (1998), S.51, wiederabgedruckt in „Wirtschaft und Statistik“, 1998, S.928ff. Derselbe, Ideal und Realität der amtlichen Statistik in Deutschland, familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale, Max Wingen zum 70. Geburtstag, Hrsg.: B. Jans, A. Habich, E. Stutzer, Graftschaft 2000, S. 355. Siehe auch die Diskussion in „Wirtschaft und Statistik“, 8/1999, S. 660ff. Einen besonders originellen Gedanken trug O. Graf Lambsdorf zu dieser Diskussion bei, indem er für die Abschaffung aller „Zwangsstatistiken“ eintrat. Bar, Teure Zahlen, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 8.9.1989.

¹¹ Seit der Umstellung auf die „hedonische“ Preisberechnung liegen die Inflationsraten etwas niedriger als nach der klassischen Messmethode.

¹² Allerdings kann man darüber streiten, ob man die Produktivitätsentwicklung heranzieht, wie sie von der Industriestatistik oder der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) bereitgestellt wird. Der zentrale Unterschied besteht darin, dass der Produktionsindex der Industriestatistik die Entwicklung der (Brutto)Produktion darstellt, wogegen die reale Bruttowertschöpfung der VGR nur den Mehrwert misst, der nach Abzug der Vorleistungen hinzugefügt wird.

¹³ Die Unabhängigkeit der Statistikbehörde ist eine zentrale Voraussetzung für eine glaubwürdige Statistik. Daher fordert das Statistische Bundesamt eine weitergehende Unabhängigkeit, wie sie z.B. der Bundesrechnungshof hat. mas, Das Statistische Bundesamt pocht auf seine Unabhängigkeit, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 4.10.1998.

tens der amtlichen Statistik ein gutes Zeugnis ausgestellt¹⁴. Das schließt nicht aus, dass es auch vielfältige Kritik an der amtlichen Statistik gibt¹⁵ und es bei einzelnen Daten durchaus auch Qualitätsunterschiede gibt. So wird z.B. allen Statistiken über Sachverhalte, die mit dem Anspruch auf Sozialleistungen verbunden sind – Arbeitslosengeld, Sozialhilfe usw. – ein hoher Vollständigkeitsgrad nachgesagt. Andererseits werden häufig Daten, die sich definitorisch aus der Differenz anderer Daten ergeben – z.B. die einbehaltenen Gewinne der Unternehmen oder die Lageränderungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – mit einem gewissen Vorbehalt betrachtet.

Die Probleme, die aus einer mangelhaften Qualität der Daten entstehen, sind in manchen anderen Ländern sehr viel größer als bei uns. Dies galt/gilt z.B. für Großbritannien¹⁶ oder auch die USA, wie das folgende Zitat des Nobelpreisträgers Solow über die dortige Statistik zeigt: „In der Wirtschaftswissenschaft kommt man der Wirklichkeit auf statistischem Wege am nächsten. Sie bleibt jedoch ungewiss und ist nur lose gefügt. Aber es gibt Strömungen, Annäherungen. Man sollte deswegen in der Ökonomie nur von Tendenzen sprechen“¹⁷.

Ein geringer Grad an Genauigkeit der Daten behindert jedoch die Qualität der Wirtschaftsanalyse und beeinflusst auch die Qualität der Wirtschaftspolitik, was sogar politische Folgen haben kann. So machte in den USA der Vorsitzende der Wirtschaftsberater des ehemaligen Präsidenten Bush sen., Michael Boskin, in seinem Wirtschaftsbericht 1995 die unzureichenden US-Statistiken für die wirtschaftspolitische Tatenlosigkeit der Regierung während der Rezession 1990/91 und indirekt für die später verlorenen Präsidentschaftswahlen verantwortlich: „Wäre die Tiefe des rezessiven Einbruchs frühzeitig erkannt und statistisch belegt worden, so hätte die Wirtschaftspolitik früher und aggressiver gegensteuern können“¹⁸.

Die Zweifel an der Qualität und Aussagefähigkeit der US-amerikanischen statistischen Reihen sind bereits in den 80er Jahren laut geworden und dauern seither an. Als Ursache für diesen mangelhaften Zustand werden insbesondere Finanz- und Personalkürzungen in der Statistikverwaltung verantwortlich gemacht¹⁹. Es ist nicht auszuschließen, dass wir zukünftig auch in Deutschland diesen Weg gehen, denn seit 1970 ist der Anteil der Mittel für statistische Zwecke am Bundeshaushalt um ca. 40 Prozent gesunken. Die Finanzmittel für die Bundesstatistik belaufen sich auf derzeit ca. 135 Mio. Euro. Der Personalbestand des Statistischen Bundesamtes sank in den letzten zehn Jahren um 15 Prozent auf etwa 2.400 Stellen.

2.3. Die Realität

Das bisher skizzierte Modell geht davon aus, dass die Erkenntnis der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realität losgelöst von der Politik durch die Statistik geschieht. Die Praxis zeigt, dass eine objektive, neutrale, unabhängige und an wissenschaftlichen Standards orientierte amtliche

¹⁴ In einer älteren Umfrage bejahen zwischen 78 Prozent und 87 Prozent der Bevölkerung die Notwendigkeit von Statistik. O.V. Positive Einstellung zu statistischen Erhebungen, ZDH (Informationen aus dem Haus des Deutschen Handwerks), 11.11.1998. Vgl. auch A. Pfeiffer, Das Image des Statistischen Bundesamtes, „Wirtschaft und Statistik“, 12/2001, S.981ff. Leider werden dort keine Zahlen über das „positive Bild“ der Statistik genannt.

Die wichtigsten Verfahren zur Qualitätssicherung in der amtlichen Statistik sind dargestellt bei: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Qualitätsstandard in der amtlichen Statistik, Wiesbaden 2003.

¹⁵ Unter der Vielzahl solcher Stellungnahmen, die nicht immer sachbezogen sind, sei hervorgehoben C. De Luca, Wer’s glaubt, wird selig, „Capital“, 15/2001, S.42ff.

¹⁶ Ug, Überprüfung der britischen Wirtschaftsstatistiken, „Neue Zürcher Zeitung“, 30.6.1988. Derselbe, Reorganisation der britischen Statistiken, Zentralisierung beim Schatzamt, „Neue Zürcher Zeitung“, 8.4.1989.

¹⁷ R. Solow, in einem Interview in „Die Welt“, 11.4.1988.

¹⁸ Zitiert nach C. K. Die amerikanische Wirtschaftsstatistik wird modernisiert. „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 26.1.1995. D. Zwätz, Das falsche Zahlenmaterial der US-Statistiker führt auf Dauer zu schweren wirtschaftlichen und politischen Fehlentscheidungen, „Handelsblatt“, 10./11.11.1989.

¹⁹ Ebenda

Statistik diese Aufgabe in einem hohen Grade erfüllt. Es sollte auch ein politisches Ziel sein, diesem Idealbild auf allen politischen Feldern möglichst nahe zu kommen²⁰.

Gleichwohl sind wir jedoch von diesem Ideal ein Stück weit entfernt. In Wirklichkeit gibt es eine Vielzahl von Wechselbeziehungen zwischen Politik und Statistik. Es gibt vor allem eine Fülle von Einflussnahmen der Politik auf die Statistik, sowohl was die einzelne statistische Information wie auch deren Organisation betrifft. Die Politik hat den Wunsch und die Tendenz, sich unabhängig von der Statistik oder ausgehend von der vorliegenden Information eine eigene, ihr genehme Realität zu schaffen. Das Ziel ist stets das gleiche: Das Herausstellen der politisch Handelnden in einem besonders guten Licht in der Öffentlichkeit, sei es durch den Nachweis besonderer Handlungsfähigkeit, sei es durch die Vermeidung unangenehmer, bzw. die Bevölkerung belastende Maßnahmen oder den Nachweis erfolgreichen wirtschaftspolitischen Handelns. Dies gilt vornehmlich für die beiden Eckpunkte des Handlungsschemas der Wirtschaftspolitik, die Feststellung des Handlungsbedarfs, also die Frage, ob ein Problem vorliegt und wie groß es ist und die Erfolgskontrolle, also der Frage nach dem Erfolg einer Politik²¹.

Dabei gibt es zwei unterschiedliche Wege der Beeinflussungsmöglichkeiten: einmal die Interpretation der vorhandenen Daten und der Nutzung der Eigentümlichkeiten der Statistik, dem „Datenmanagement“, sowie zum anderen der Eingriff in die Statistik selbst, dem „Statistikmanagement“. Bevor diese Möglichkeiten dargestellt werden, sollen einige Anmerkungen über Behinderungen und Begrenzungen der Statistikenutzung gemacht werden.

3. Die Beschränkung der Statistikenutzung

3.1. „Harte“ Daten

Eine grundsätzliche Eigentümlichkeit der Statistik liegt darin, dass sie „harte“ Daten produziert, die allein Tatsachen zum Gegenstand haben. Derjenige, der einen Sachverhalt oder eine Forderung konkret an statistischen Zahlen nachweisen kann, hat allerdings einen argumentativen und damit politischen Vorteil demjenigen gegenüber, der nicht über vergleichbares Material verfügt. Da statistische Daten zudem stets vergangenheitsbezogen sind, besteht eine gewisse Bevorzugung der politisch beharrenden Kräfte in der Politik durch die Statistik.

Dazu ein Beispiel: Struktureller Wandel ist in aller Regel auch mit dem Verlust von Arbeitsplätzen verbunden. Die wegfallenden Arbeitsplätze können relativ konkret statistisch bezeichnet werden. Der Wandel schafft zwar in aller Regel auch, zumindest in einem gewissen Umfang, neue Arbeitsplätze. Aber diese sind meist diffus verteilt über die ganze Volkswirtschaft. Sie können auch nicht nachgewiesen werden, weil sie noch gar nicht existieren. Deshalb konzentriert sich die politische Diskussion sehr viel stärker auf die Arbeitsplätze, die verloren gehen als auf die neuen, die man allenfalls durch Plandaten, Prognosen, Erwartungen, Ansichten usw. – also durch „weiche“ Daten – erfassen kann. Aus dieser Perspektive hat jede wirtschaftliche Veränderung einen schwereren argumentativen Stand und kann häufig als negativ interpretiert werden²². Der Bereich der „weichen“ Daten ist zudem überwiegend der Bereich der von Privaten produzierten Statistik, die sich bisher noch nicht einer umfassenden Diskussion über die Qualität ihrer Produktion stellen musste.

²⁰ Eine hohe Qualität der Daten garantiert allerdings noch keine hochwertige und erfolgreiche Politik. Sie sind lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung.

²¹ Es liegt auf der Hand, dass insbesondere die Bundesregierung in diesem Sinne handelt. Umgekehrt hat natürlich die Opposition das Bemühen, an Hand von Statistiken eine sehr viel weniger günstige Realität zu zeigen. Allerdings ist der Einfluss der Opposition auf die Statistik sehr viel geringer als der der Regierung. Vgl. H.-D. Westerhoff, Staatliche Wirtschaftspolitik und parlamentarische Opposition, Münster 2007.

²² Vgl. auch C. CH. von Weizsäcker, Logik der Globalisierung, Göttingen 1999, S. 23.

3.2. Beschränkungen durch die Berichtssysteme

Eine weitere Eigentümlichkeit der Statistik liegt darin, dass sie zu einem Sachverhalt häufig nicht nur einen, sondern mehrere Werte anbietet. So unterscheiden sich die Werte von saisonbereinigten/nicht saisonbereinigten, arbeitstäglich bereinigten/nicht bereinigten, vorläufigen und endgültigen Zahlen voneinander. Dabei können sich die Werte je nach Bearbeitungsmethode zum Teil ganz beträchtlich voneinander unterscheiden²³.

Man könnte meinen, dass die Tatsache mehrerer verfügbarer Zahlen zu einem Sachverhalt die Interpretationsmöglichkeiten der Politik erweitern würde. Je nach Interessenlage werden die einen bzw. die anderen Zahlen als Interpretationsgrundlage herangezogen²⁴. Dies ist aber in aller Regel nicht der Fall²⁵. Es gibt nämlich bestimmte „Vorgaben“ für die Nutzung von Statistiken. Dies hängt mit dem Zwang zusammen, neue Daten schnell und umgehend zu kommentieren um politische Positionen in der Öffentlichkeit zu besetzen. Wer zuerst in der Öffentlichkeit erscheint, wird auch als erster wahrgenommen. Wird andererseits eine neue wichtige Zahl nicht oder zu spät kommentiert, wird dies in der Öffentlichkeit als ein Ausweichen vor den Problemen interpretiert. Außerdem haben Redaktionen und Agenturen Arbeitszeiten, die einzuhalten sind. Das bedeutet, dass im Normalfall die zuerst veröffentlichte Zahl kommentiert wird.

Dazu mag das Beispiel Arbeitslosigkeit herangezogen werden: Fachleute hatten anhand der saisonbereinigten Daten bereits Anfang Februar 1998 eine Wende zum Besseren auf dem deutschen Arbeitsmarkt festgestellt. Die Medien und viele Politiker verwendeten dagegen die unbereinigten Daten. Sie wiesen noch Anfang Mai darauf hin, dass die Arbeitslosigkeit im April über dem Niveau des Vorjahres lag. Erstaunlich war, dass sowohl Vertreter der Opposition wie der alten Regierung sich auf diese Daten bezogen. Zumindest die damaligen Regierungsvertreter hätten sich nach der Interessenlage auf die saisonbereinigten Zahlen berufen müssen, denn diese brachten damals eine gute Nachricht, während die nicht saisonbereinigten Zahlen eine für die Opposition zuträgliche schlechte Nachricht brachten. Der Grund für dieses atypische Verhalten lag darin, dass die nicht saisonbereinigten Daten stets vor den saisonbereinigten veröffentlicht werden²⁶.

Ein weiteres Beispiel ist die monatlich veröffentlichte Statistik der Industrieproduktion. Sie bringt die wichtigste zeitnahe Information über das Wirtschaftswachstum in Deutschland. Hier hat sich glücklicherweise fast überall der Blick auf die saisonbereinigten Zahlen durchgesetzt. Leider machen häufige Revisionen die erste Veröffentlichung der Daten oft fast unbrauchbar und können sogar zu Fehlinterpretationen und -entscheidungen verleiten. So hat das Bundeswirtschaftsministerium im Mai 1998 einen Rückgang der Produktion von Februar auf März um 1 Prozent veröffentlicht, jedoch gleich eine Revision angekündigt. Diese kam nur 13 Tage später. Statt eines

²³ Wegen dieser Vielzahl von Daten ist die Forderung nach der „Robustheit“ von wirtschaftspolitischen Maßnahmen erhoben worden. Danach sollen nur solche Maßnahmen ergriffen werden, die sich robust gegenüber Veränderungen der zugrunde gelegten Datenbasis verhalten. A. Ungerer, S. Hauser, Wirtschaftsstatistik als Entscheidungshilfe, Freiburg 1986, S. 10 f.

²⁴ Diese Position wird vertreten von T. Fricke, Neue Zahlen braucht das Land, „Financial Times Deutschland“, 24.2.2006: „All das symbolisiert näher betrachtet vor allem eins: wie einmalig wirr in Deutschland volkswirtschaftliche Statistiken genutzt werden – ein wahres Paradies für Gaukler.“

²⁵ Ähnlich auch, aber mit einer anderen Begründung S. Bergheim, Die Statistik behindert die wirtschaftspolitische Debatte, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 19.6.1998: „Die Statistik behindert den Dialog zwischen den wirtschaftlichen Entscheidungsträger, da unterschiedliche Zahlen als Diskussionsgrundlage dienen.“

²⁶ Will man die Anwendung der Statistik an dieser Stelle verbessern, so kann man hier besonders einfach Fortschritte erzielen. Notwendig wäre lediglich ein Umdenken der Beteiligten. Wie in anderen Ländern auch sollte die Bundesagentur für Arbeit die saisonbereinigten Daten zuerst veröffentlichen. Medien und Politiker würden sich dann zuerst daran ausrichten. Vgl. auch S. Bergheim, Die Statistik behindert die wirtschaftspolitische Debatte, a.a.O. Ähnlich auch T. Fricke, Neue Zahlen braucht das Land, a.a.O. Demgegenüber plädiert der Chefökonom der Deutschen Bundesbank Remsperger für eine verstärkte Benutzung vorläufiger Daten. Er möchte die Zeit zwischen dem Meldezeitraum und der Veröffentlichung von konjunkturrelevanten Daten von derzeit 120 auf 70 Tage verkürzen. Zitiert nach M. Schieritz, Bundesbank bemängelt Datenlage, „Financial Times Deutschland“, 8.10.2002.

Rückgangs um 1 Prozent wechselte das Vorzeichen und es stand nun ein Anstieg um 0,8 Prozent zu Buche²⁷.

Wichtig an diesem Vorgang ist nicht die Tatsache dass hier das kaum lösbare Problem von Aktualität und Genauigkeit der Statistik angesprochen wird²⁸ und von notwendigen nachträglichen Korrekturen der Statistik²⁹. Das Problem ist einmal, dass bei diesen Zahlen der Erstveröffentlichung in der Wirtschaftspresse und der Politik breite Aufmerksamkeit geschenkt wurde, dass man nach entsprechenden deutlichen Hinweisen auf die Revision aber vergeblich suchte. Die zeitliche Distanz zwischen Erstveröffentlichung und Revision würde darüber hinaus den Eindruck des „Nachkartens“ erzeugen, würde man das mit der revidierten Zahl verbundene ökonomische Problem dann noch einmal aufnehmen und anders interpretieren.

²⁷ In früheren Zeiten waren die nachträglichen Korrekturen sogar noch größer als heute, wie ein Zitat des späteren Wirtschaftsministers Graf Lambsdorf aus dem Jahre 1975 zeigt: „Die konjunkturpolitische Diskussion hat in diesem Jahr Schwachstellen der Statistik sichtbar gemacht....Das wird deutlich, wenn man sich beispielsweise die veröffentlichten Daten über den Auftragseingang in der Industriegüterindustrie einmal näher anschaut. Im März 1975 las man, dass Orders dieses Sektors im Januar 75 gegenüber dem Vorjahr um 4,7 Prozent abgenommen hätten. Einen Monat später wurde die Zahl kräftig korrigiert. Statt eines Rückgangs kam ein Plus von 8 Prozent heraus. Dieser Wert musste noch einmal geändert werden. Im Juni 75 war das Januarplus nämlich nicht mehr 8 Prozent, sondern nur noch 3,4 Prozent...Zwar werden die erstveröffentlichten Daten als vorläufige Resultate charakterisiert, doch verlieren sie bei diesen Abweichungen viel von ihrer Aussagekraft. Noch unbefriedigender ist, dass einmal korrigierte Werte, die nicht mehr als vorläufig gekennzeichnet sind, nachträglich wieder revidiert werden. Das Arbeiten mit diesen Zahlen wird daher sehr erschwert. ...Nun sind Korrekturen vorläufiger Ergebnisse kaum zu vermeiden, über Ausmaß und Zeitpunkt der Abweichungen lässt sich jedoch diskutieren. Zumindest sollte der Wirtschaftspolitiker damit rechnen können, dass aus Plus nicht Minus wird. O. Graf Lambsdorf in FDP-Pressedienst, 22.9.1975.

²⁸ Will man möglichst zeitnahe Daten bereitstellen, kommt man nicht darum herum, zu akzeptieren, dass diese Daten ungenau sind. Daher werden diese später im Lichte neuer Informationen revidiert. Zwischen Schnelligkeit und Genauigkeit in der Statistik liegt eine Trade-off Beziehung vor. Die Erhöhung des einen Zieles ist nur auf Kosten des anderen zu heben. Eine Verbesserung beider Ziele ergibt sich nur bei einer Verbesserung der Qualität der statistischen Erhebung. In den USA hat man sich im Gegensatz zu Deutschland für die Schnelligkeit entschieden. Aber auch hier gibt es Probleme: Wenn die Korrekturen im nachhinein sehr groß werden. So wurde im 1. Quartal 1986 ein Wachstum der US-Wirtschaft von 3,2% angegeben, das später auf 6,6% korrigiert wurde. D. Zwätz, Das falsche Zahlenmaterial der US-Statistiker führt auf Dauer zu schweren wirtschaftlichen und politischen Fehlentscheidungen, „Handelsblatt“, 10./11.11.1989.

Noch problematischer wird es, wenn das Vorzeichen geändert wird. So gab das Amt im Februar 1996 in seinen ersten vorläufigen Ergebnissen für 1995 ein Wachstum vom nominal um 1% und real um 2% bekannt. Im August wurden die Zahlen kräftig korrigiert. Nunmehr ergab sich ein Umsatzplus von nominal 1,7% und real von 1,1%. Aber diese Zahlen wurden dann noch einmal korrigiert. Vgl. dazu O. Petersen, Kaum zu glauben. „BAG-Handelsmagazin“, 9/1996, S.14f.

Ähnliches gilt auch für Großbritannien. Dort führten der hohe Korrekturbedarf der Statistik zu einer grundlegenden Reform der Statistik unter der Regierung Thatcher Ug, Überprüfung der britischen Statistik, „Neue Zürcher Zeitung“, 30.6.1988..

Wenn die Angaben so stark revidiert werden müssen, dass mit der Zeit der ursprüngliche Eindruck der Statistik vollständig umgekehrt wird, spricht man nach den „Erfinder“ dieses Effekts von einem „Nightingale Effekt“. Ug Reorganisation der britischen Statistik, „Neue Zürcher Zeitung“, 8.4.1999

²⁹ Der Grund für die Schwierigkeiten der Datenermittlung liegt hier vor allem in der Art der Berechnung der ersten Veröffentlichung. Anfang Mai liegen dem Statistischen Bundesamt, welches die Rohdaten der Industrieproduktion sammelt, nur etwas mehr als die Hälfte der Produktionsmeldungen der einzelnen Unternehmen für den Monat März vor. Um trotzdem Zahlen für den gesamten Monat März veröffentlichen zu können, werden die Zahlen des Vormonats als Schätzgrundlage genommen. Da der Februar jedoch weniger Arbeitstage hat als der März (und daher auch weniger produziert wird) unterzeichnet diese Schätzung die tatsächliche Produktion im März. Zur Lösung dieses Problems bieten sich verschiedene Wege an. Das Statistische Bundesamt könnte Trendwerte statt Zahlen des Vormonats zur Schätzung der noch nicht vorliegenden Daten verwenden. Alternativ könnte die Veröffentlichung der ersten Zahlen so lange warten, bis etwa 90 Prozent der Unternehmensmeldungen eingetroffen sind. Mehr als zwei Wochen Verzögerung entstünde dadurch nicht. Dabei verschärft man jedoch wieder das Problem zwischen Aktualität und Genauigkeit, wobei es als ein Schwachpunkt der deutschen Statistik gilt, dass ihre Aktualität manchmal zu wünschen übrig lässt. Vgl. auch S. Bergheim, Die Statistik behindert die wirtschaftspolitische Debatte, a.a.O.

3.3. Indiskretionen

Viele staatliche Stellen, die statistische Daten produzieren, sind in ihren Gremien mit Personen besetzt, die jeweils eigene Ziele mit dem von ihnen bekleideten Amt verfolgen. Dabei ist dann die Versuchung groß, die dort produzierten Daten am Rande der Legalität zu nutzen.

So ist es kein z.B. Geheimnis, dass es in den letzten Jahren der Regierung Kohl monatlich gezielte Indiskretionen aus der Bundesanstalt für Arbeit gab, die die Arbeitslosenzahlen einige Tage vor dem vorgeschriebenen Bekanntgabetermin an regierungskritische Presseorgane durchsteckte. Durch die vorgezogene Kommentierung geriet die Bundesregierung Monat für Monat in eine argumentative Defensivposition³⁰. Die Öffentlichkeit und die Opposition diskutierte die Zahlen während die Bundesregierung darauf hinweisen musste, sie könne mit Blick auf den bevorstehenden, gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichungstermin keine Stellung nehmen. Hier wurde nicht nur die Verschwiegenheitspflicht der Mitarbeiter und des Vorstands der damaligen Bundesanstalt für Arbeit verletzt sondern auch das Arbeitsförderungsgesetz.

4. „Datenmanagement“ durch die Politik

4.1. Unterschiedliche Datenquellen

Beim Datenmanagement werden die vorhandenen Daten in einer ganz bestimmten Art und Weise interpretiert. Dabei geht es hier nicht um die Interpretation einer Zahl, die sich aus einer speziellen theoretischen bzw. weltanschaulichen Grundhaltung ergibt. Es geht um eine Interpretation, die trotz einer bestimmten vorliegenden Zahl versucht, die Realität zu manipulieren³¹.

Ein sehr einfacher Fall liegt vor, wenn die Daten zu einem Sachverhalt aus unterschiedlichen Datenquellen stammen. Hier kann man nicht ohne weiteres entscheiden, welche diejenige ist, auf die man sich stützen sollte. Da unterschiedliche Informationen unterschiedliche Maßnahmen implizieren, eignen sich diese Daten besonders gut für die politische Auseinandersetzung. Jede Interessengruppe beruft sich auf die ihr genehme Zahl, ohne den Versuch zu machen, die Differenzen auszuräumen³². Beispiele für solche Fälle sind:

- Das Kölner Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik ermittelte für das Jahr 1997 3,9 Mio. geringfügig Beschäftigte mit einem 630-Mark-Job; die Bundesanstalt für Arbeit zählte gemäß den Ergebnissen des Mikrozensus 1,9 Mio. und das Statistische Bundesamt rechnete mit 2,5 Mio. Minijobbern.
- Ähnlich weit auseinander liegende Zahlenangaben werden bei der Statistik der jährlichen Schwangerschaftsabbrüche registriert. Dieses statistische Problem existiert, seitdem Schwangerschaftsabbrüche legalisiert wurden. Zweifel an der Zuverlässigkeit der statistischen Erhebungen sind berechtigt, sie werden sich aber auch kaum beheben lassen. Schon immer wurde eingeräumt, dass die vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Zahlen über Schwangerschaftsabbrüche – gemäß der gesetzlichen Meldepflicht – nicht die Realität aufzeigen. Die Abrechnungen bei den Krankenkassen liegen regelmäßig um 100 Prozent und mehr darüber³³.
- Schließlich speisen sich auch die Angaben zu den Lehrstellen aus mehreren Quellen. Da ist einmal die Lehrstellenstatistik des Bundesministers für Bildung und Forschung, die Be-

³⁰ Vgl. auch S. Bergheim, Die Statistik behindert die wirtschaftspolitische Debatte, a.a.O.

³¹ Nicht betrachtet werden soll hier auch aus Unkenntnis erwachsende Fehlinterpretationen durch Politiker, wie das folgende Zitat über die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zeigt: „Es gibt kein vernünftiges Argument dagegen, dass man das Ergebnis der wirtschaftlichen Betätigung der ständigen Bewohner eines Landes errechnet, sei es brutto, also zu Marktpreisen, sei es netto, also zu Faktorkosten.“ E. Eppler, Maßstäbe für eine humane Gesellschaft: Lebensstandard oder Lebensqualität, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972, S.32.

³² Statt dessen oder parallel dazu müsste es hier eine Diskussion über die Daten geben, um entscheiden zu können, welche der abgebildeten Realitäten die richtige ist.

³³ Eine ausführliche Diskussion über diese statistischen Probleme findet sich in fr, Ein großer Teil der Abtreibungen wird nicht gemeldet, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 23.3.1984. Vgl. auch M. Fietz, Hohe Dunkelziffer bei Abtreibungen, „Die Welt“, 23..8.1996.

rufsberatungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit und die Verbandsstatistik des Industrie- und Handelstages. Sie alle unterscheiden sich voneinander.

Eine Objektivierung der Datenquellen scheint hier besonders dringend zu sein. Letztendlich muss man bemüht sein, die einzelnen Erhebungsmethoden so aufeinander abzustimmen, dass man einem einheitlichen und realistischen Bild der tatsächlichen Entwicklung näher kommt. Letztlich liegt hier aber eine Beschränkung (Manko) der Statistik vor, die auf jeden Fall nicht der Versachlichung der politischen Diskussion dient.

4.2. Statistische Vergleiche

Die Statistik und ihre Aussagefähigkeit lebt vom Vergleich, sei er intertemporal, intersektoral, interregional oder international. Um einen „reinen“ Vergleich zweier statistischer Zahlen anzustellen, müssen die benutzten Definitionen und Erhebungsmethoden gleich sein. Ist dies nicht der Fall, leidet die Aussagefähigkeit des Vergleichs und es kann ein Grad der Unvergleichbarkeit erreicht werden, der einen manipulativen Charakter annehmen kann. Die Politik und die öffentliche Meinung sind davon jedoch weitgehend unbeeindruckt. Vergleiche mit letztlich nicht vergleichbaren Daten werden immer wieder angestellt, obwohl man die Unvergleichbarkeit kennt oder kennen müsste.

Dazu ein Zitat, das die privilegierte Stellung der Beamten gegenüber allen anderen Erwerbstätigen belegen soll: „Gerade erst hat das Statistische Bundesamt errechnet, dass unter den Staatsdienern überdurchschnittlich viele Gutverdiener zu finden sind. Immerhin 42 Prozent der Beamten verfügen über ein Nettoeinkommen von über 4.000 DM monatlich. Bei den Angestellten haben nur 15 Prozent soviel in der Tasche, Arbeiter finden sich so gut wie gar nicht in dieser Gehaltsgruppe“³⁴. Dieser Vergleich der Beamten mit allen anderen Erwerbstätigen vernachlässigt z.B. die Tatsache, dass die Beamten überdurchschnittlich oft Akademiker sind, dass sie somit eine längere Ausbildung, eine höhere Qualifikation haben und älter sind. Außerdem wird in dem Zitat selbst hervorgehoben, dass es unter den Beamten kaum Arbeiter gebe und somit die Vergleichsgruppen nicht aufeinander bezogen werden können. Volkstümlich gesprochen werden hier Äpfel und Birnen verglichen. Statistisch gesehen bedeutet dies, dass die beiden Vergleichsobjekte so heterogen sind, dass sie nicht miteinander verglichen werden können. Auf diese Unvergleichbarkeit hätte auch ein statistischer Laie kommen können.

Im internationalen Vergleich ist es noch schwieriger „reine“ Vergleiche anzustellen³⁵. So ist z.B. die bisherige Unvergleichbarkeit deutscher und amerikanischer Arbeitslosenstatistik weitgehend bekannt³⁶. Aber auch in der EU, in der die Harmonisierung der nationalen Statistiken weit fortgeschritten ist, gab es über lange Zeit noch beachtliche Unterschiede³⁷. Ende der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts wurde immer wieder Großbritannien als ein Vorbild für die deutsche Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik herausgestellt weil die statistisch ausgewiesene Arbeitslosigkeit dort geringer war. Dabei wurde jedoch nicht berücksichtigt³⁸: Über 60- und unter 18-jährige wurden in Großbritannien gar nicht registriert. Ebenfalls im Gegensatz zur deutschen Statistik wurden ausschließlich Leistungsempfänger berücksichtigt. Hätte man damals in Deutschland nach briti-

³⁴ B. Losse, Termin beim Kanzler, „Wirtschaftswoche“ v. 25.11.1999.

³⁵ Ein aktuelles Beispiel ist die Frage nach der internationalen Zahl der Internetnutzer. Sie ist kaum vergleichbar, denn in den USA werden Bewohner eingeschlossen, die älter sind als drei Jahre, in Südkorea beginnt die Zählung bei sechs Jahren, in den meisten europäischen Ländern beginnt die Zählung ab der Altersgruppe der 13-16jährigen. Eine Reihe weiterer Beispiele findet sich auch bei W. Krämer, Vom trügerischen Glauben an die „harten Fakten“, „Neue Zürcher Zeitung“, 24./25.9.2005.

³⁶ H.-D. Westerhoff, Probleme der Arbeitsmarktstatistik "Ifo-Studien, Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung", Jg. 33 (1987), S. 100ff.

³⁷ Die sind heute weitgehend abgebaut. Seit Anfang 2005 wird auch in Deutschland wie in allen anderen Mitgliedstaaten der EU eine international vergleichbare Erwerbslosenzahl nach dem Konzept der International Labour Organization (ILO) ermittelt.

³⁸ Zwischen 1979 und 1999 wurde die Arbeitsmarktstatistik in Großbritannien mehr als 30 mal geändert.

schem Vorbild gezählt, wären mehr als 1 Mio. Arbeitslose aus der Statistik herausgefallen. In die deutsche Statistik gingen nicht nur Leistungsempfänger ein, sondern auch als arbeitslos gemeldete Personen, die noch keinen Leistungsanspruch hatten (z.B. Schul- und Hochschulabsolventen) oder keinen Leistungsanspruch mehr hatten (Berufsrückkehrer), aber auch Personen, die nach Ausschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld das Erfordernis der Bedürftigkeit der Arbeitslosenhilfe nicht erfüllten. Hinzu kommt, dass die Arbeitslosenunterstützung in Großbritannien einkommensunabhängig nur für einen Zeitraum von sechs Monaten gezahlt wurde. Anschließend wurde sie nur nach Bedürftigkeit gewährt. Das führte dazu, dass viele Arbeitslose (vor allem Ehefrauen) bereits nach sechs Monaten aus dem Leistungsbezug und damit aus der Statistik fielen.

4.3. Multikausalität

Eine weitere Eigentümlichkeit der Statistik liegt darin, dass eine bestimmte statistische Zahl in der Regel das Resultat vielfältiger ökonomischer Ursachen ist. Nicht nur der Bürger, auch die Wissenschaft kann nur schwer ein bestimmtes statistisches Resultat einer bestimmten Ursache zuordnen. Dies führt dazu, dass die Regierung versucht, positive Zahlen ihrem Handeln zuzuschreiben, während negative Zahlen auf andere, von ihr nicht zu verantwortende Einflüsse zurückgeführt werden. So war der damalige Bundeskanzler Schmidt ein Meister darin, anhand von Statistiken nachzuweisen, dass die deutschen Wirtschaftsprobleme in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre auf weltwirtschaftliche Einflüsse (Öl- und Währungskrisen) zurückzuführen waren und nicht das Ergebnis einer fehlerhaften heimischen Wirtschaftspolitik³⁹.

Die hohe Kunst dieser Statistikkunst ist dann erreicht, wenn bestimmte nicht-politische Einflussfaktoren prognostiziert werden können, die die Politik sich jedoch selbst zurechnet. So war es nicht ungeschickt gedacht, dass die Bundesregierung Schröder anfangs die Arbeitslosigkeit zum Maßstab für den Erfolg ihrer Politik machte. Anders als zu Zeiten der Vorgängerregierung sorgte nämlich die Veränderung der Bevölkerungsstruktur automatisch dafür, dass die Zahl der Arbeitslosen tendenziell sank. Die Zahl der natürlich ins Rentenalter Hineinwachsenden war bereits für die nächsten Jahre abzusehen, und die Zahl der ins Erwerbsleben Strömenden sank dank des Geburtendefizits der letzten 25 Jahre in beiden Teilen Deutschlands. Dadurch entsteht tendenziell eine Entspannung auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Der Bundeskanzler hätte also nach dem Jahre 2005 mit Sicherheit Erfolg in dem Sinne vermelden können, dass er eine nennenswerte Senkung der Arbeitslosigkeit in seiner Regierungszeit erreichen konnte. Er hätte nicht nur auf die Erfüllung eines Wahlversprechens, sondern auch auf seine hohe Sachkompetenz hinweisen können⁴⁰. Leider ist ihm eine mehrere Jahre dauernde Stagnation der Wirtschaft dazwischen gekommen.

4.4. Kennziffern

Zur Statistik wird im allgemeinen nicht allein die Darstellung einer einfachen Zahl über einen Sachverhalt gerechnet. Es gibt eine Reihe von allgemein benutzten Kennziffern, Quoten usw., die sich unmittelbar durch direkten Bezug der amtlichen Daten aufeinander ergeben. Diese werden auch zur Statistik gerechnet. Dazu gehören z.B. die Arbeitslosenquote, die Lohnquote, die Staats- und Steuerquote usw. Bei dieser „Aufarbeitung“ von Ausgangsdaten entstehen durch den Bezug aufeinander höchst politische Aussagen, die nicht immer sachgerecht, sondern interessengeleitet benutzt werden.

So wird die fallende Lohnquote von den Gewerkschaften seit langem dahingehend interpretiert, dass die personellen Einkommen der Arbeitnehmer gegenüber den Gewinneinkommen der Unternehmer gesunken seien. Damit wird immer wieder die Gewerkschaftspolitik und Lohnforderungen

³⁹ H.-D. Westerhoff, Die Bundesrepublik Deutschland in internationalen Vergleichen: Vernebelung der wirtschaftspolitischen Verantwortung, "Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik", Nr. 15 (1983), S. 31ff.

⁴⁰ Dieses Motiv wurde dem damaligen Bundeskanzler von verschiedenen Seiten vorgehalten. Vgl. das Gespräch mit dem Chefvolkswirt der Deutschen Bank Walter in „Magdeburger Volksstimme“, 23.9.1999.

begründet. In der Tat ist die Lohnquote seit ihrem Höchststand im Jahre 1981 tendenziell gesunken. Das Problem dieser Aussage liegt nicht in dem behaupteten Vorgang oder in der Statistik, sondern darin, dass man die Lohnquote als ein Maß für die personelle Einkommensverteilung fehlinterpretiert. Denn die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, die das Gegenstück zu dem Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit darstellen, sind ein Konglomerat verschiedener Einkommensarten. Neben dem Unternehmergewinn im engeren Sinne umfassen sie Zinsen, Mieten, Pachten, die Arbeitseinkommen der Selbständigen und die Vermögenseinkommen des Staates⁴¹.

Ein anderes Beispiel ist die Auseinandersetzung über die volkswirtschaftliche Abgabenquote. Dies ist eine besonders sensible Kennziffer, denn sie ist eine der Kenngrößen, ansich die beiden grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Ausrichtungen orientieren. Die den Markt betonenden Kräfte dringen auf eine niedrige Abgabenquote, die mehr den Staat hervorhebenden halten eine höhere Quote für hinnehmbar.

So erhob im Jahre 2004 der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Joachim Poß den Vorwurf, der Steuerzahlerbund arbeite mit falschen Behauptungen über die Abgabenlast in der Volkswirtschaft. Er stütze sich dabei auf die „Süddeutsche Zeitung“, die dem Steuerzahlerbund vorgeworfen hatte, „mit falscher Quote“ zu rechnen. Für Poß war die Sache klar: „Damit ist der Schein der Objektivität und der Wissenschaftlichkeit, mit dem der Verein die Bürger zu täuschen versucht, als Manipulation entlarvt worden.“ Weiter schreibt er: „Wer Zahlen missbraucht, indem er verdeckt Veränderungen an bekannten volkswirtschaftlichen Begriffen und Definitionen vornimmt und das so erzielte Ergebnis sogar noch als eine wissenschaftliche Erkenntnis verbreitet, der ist skrupellos bei seiner Selbstdarstellung.“

Hintergrund des Vorwurfs war, dass der Steuerzahlerbund für Deutschland eine Abgabenquote von mehr als 54 Prozent ermittelte, während die Bundesregierung für die Quote der gesamten Abgaben (Steuern und Sozialabgaben, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile) feststellte, dass sie von 1960 an von 32,2 Prozent auf 41 Prozent in den neunziger Jahren geklettert war. Inzwischen sei sie wieder auf 36 Prozent zurückgeführt worden. In der Konkurrenz der Industrienationen belege Deutschland einen Platz im Mittelfeld.

Die unterschiedlichen Belastungsquoten von Regierung und Steuerzahlerbund sind jedoch Folge unterschiedlicher Zielsetzungen und nicht Ausfluss der Manipulation. Im internationalen Vergleich werden direkte und indirekte Steuern sowie Sozialabgaben auf das bezogen, was im Laufe eines Jahres im Inland erwirtschaftet worden ist, dem Bruttoinlandsprodukt (BIP). Das erlaubt den gesamtwirtschaftlichen Vergleich über die Landesgrenzen – wenn man von dem statistischen Problem absieht, dass in Deutschland einige Transferzahlungen wie das Kindergeld und die Eigenheimzulage mit dem Steueraufkommen verrechnet werden. Dies führt dazu, dass Steueraufkommen, Steuerquote und Abgabenquote unterzeichnet werden.

Der Steuerzahlerbund greift dagegen auf das Volkseinkommen als Maßstab für die Abgabenlast zurück, weil er ein spezielles Anliegen hat. Er fragt, wie viel der Staat vom Einkommen der Bürger beansprucht, konkret: von welchem Tag im Jahr an die Bürger in die eigene Tasche wirtschaften. Für diese Frage klammert der Steuerzahlerbund die Abschreibungen aus, weil dieser Teil des BIP notwendig sei, um die Produktionskapazitäten aufrechtzuerhalten. Vom Nettosozialprodukt klammert er die indirekten Steuern aus, weil diese nicht Teil des Einkommens sind, sondern Teil der Abgabenlast. So kommt er auf das Volkseinkommen - der Summe aller Löhne und Gehälter, Einkommen aus Unternehmertätigkeit, Mieteinkommen von Personen, den Nettozinsen und Gewinnen

⁴¹ Weitere Gründe der Unvergleichbarkeit sind: Rationalisierungen auf Grund hoher Arbeitnehmereinkommen, Arbeitszeitverkürzungen mit Einkommenseinbußen usw. Vgl. z einer detaillierten Diskussion M. Grömling, Die Lohnquote – ein statistischer Artefakt und seine Interpretationsgrenzen, „iw-trends“, 172006, S.35ff.

der Kapitalgesellschaften. Diese Quote zeigt an, was den natürlichen und juristischen Personen von ihrem selbst erwirtschafteten Einkommen bleibt⁴².

Schlussfolgerung ist: der Angriff war ungerechtfertigt, sollte aber das Publikum beruhigen. Angesichts der Fragestellung, die im politischen Raum besonders diskutiert wird, nämlich der Verteilung der Einkommen, muss der Quote des Steuerzahlerbundes sogar der Vorzug gegeben werden.

4.5. „Zeitverläufe“

Eine Statistik liefert im Zeitablauf nicht immer gleichmäßig gute Informationen. So war z.B. bekannt, dass die Daten des Geldmengenwachstums in den ersten Monaten eines Jahres aufgrund der speziellen Bestimmungsmethode durch die Bundesbank nur mit großen Vorbehalten zu nutzen waren⁴³. Auch wissen wir, dass die Zahlen der Industrieproduktion in aller Regel im Monat Juli zu hoch ausgewiesen wird. Eine entsprechende unreflektierte Nutzung dieser Zahlen betont bestimmte irreführende wirtschaftspolitische Aussagen.

Immer dann, wenn bei einem Sachverhalt der zeitliche Ablauf eine Rolle spielt, kann die zugehörige Statistik benutzt werden, um politische Interessen zu transportieren. Das Paradebeispiel hierfür ist die Entwicklung des Lehrstellendefizits in einem Jahr, das nicht nur bei den Betroffenen, sondern auch in der Öffentlichkeit beachtliche Unruhe auslöst. Naturgemäß können zum Schuljahresende im Frühjahr eines Jahres noch nicht alle Schulabgänger in Lehrstellen vermittelt sein. Weder wissen viele Abgänger genau, was sie wollen, noch sind alle Stellen der Ausbildungsbetriebe gemeldet. Im Laufe der Zeit tritt das weitere Problem hinzu, dass Bewerber, die mehrere Zusagen bekommen haben, diese häufig lange festhalten, so dass sie die Stellen für andere Bewerber blockieren. Trotz dieser Mängel kommt dieser Statistik die Qualität einer „Frontberichterstattung“ zu. In Wirklichkeit ist nur eine Zahl wirklich aussagefähig, nämlich die zum 1. September eines jeden Jahres. Zu diesem Zeitpunkt beginnt das Ausbildungsjahr. Es wird deshalb von einem „Verwirrspiel um Zahlen“ gesprochen.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion spielen Veränderungsraten eine bedeutsame Rolle. Auch mit ihnen kann man politisch erwünschte Resultate erzielen, wobei dies vor allem durch die Wahl des betrachteten Zeitraums, aber insbesondere der Ausgangsbasis geschieht. Die Nutzung dieser Methode ist weit verbreitet. So sei ein Beispiel aus dem Jahre 1998 gewählt, als das Institut der Deutschen Wirtschaft die längerfristige Entwicklung der Gewinne der deutschen Wirtschaft untersuchte. Es stellte damals fest, dass die Gewinne „der meisten Unternehmen ... längst noch nicht ausreichen, um bei Investitionen und Beschäftigung wieder Gas zu geben“⁴⁴. Dabei stellte es fest, dass die Bruttogewinne 1996 gegenüber 1989 um fast 10 Prozent niedriger lagen. Dazu muss man freilich wissen, dass 1989 ein besonders gewinnträchtiges Jahr war. Bei der Wahl des Endjahres wurde 1996 gewählt, denn im Jahre 1997 waren die Gewinne viel höher als 1996⁴⁵.

Als ein weiteres Beispiel seien die Sparbemühungen der Bundesregierung herangezogen. So wurden in der Haushaltsplanung des Bundes für das Jahr 2000 nicht die Ist-Ausgaben des Jahres 1999 als Ausgangspunkt benutzt, sondern die Daten des alten Finanzplanes: „Nach dieser Methode werden Ausgaben, die vor zwei oder drei Jahren in die mittelfristige Finanzplanung eingestellt wurden, für die aber inzwischen kein Bedarf mehr besteht, als Ausgabenreduzierung deklariert. Beispielsweise werden im Wirtschaftsetat knapp 550 Mio. DM beim Eigenkapitalhilfeprogramm als

⁴² mas, In Deutschland tobt ein Streit um die richtige Abgabenquote, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 22.7.2004.

⁴³ o.V., Die Aussagefähigkeit der Geldmengen Zahlen für Januar ist begrenzt „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 19.2.1993.

⁴⁴ Institut der Deutschen Wirtschaft, Auf den Punkt gebracht, Argumentationshilfen im Wahlkampf 1998.

⁴⁵ Bemerkenswert an diesem Sachverhalt ist auch, dass er den späteren Staatssekretär im Finanzministerium unter dem Minister Lafontaine zu einem längeren Zeitungsartikel animiert hat. C. Noe, Fakten, Fakten, Fakten, „Die Zeit“, 25.6.1998.

Sparmaßnahme veranschlagt. Doch die Mittel wären ohnehin weggefallen, weil 1997 die Eigenkapitalhilfe in das ERP-Sondervermögen eingegliedert wurde. Dort läuft es ungeschmälert weiter. Derartige virtuelle Kürzungen gab es z.B. auch bei den ostdeutschen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder beim Meister-BAföG.“

Auch ist es ein beliebtes Verfahren, die Maßnahmen der Vorgängerregierung stillschweigend als die eigenen auszugeben. Selbst die nach dem Kohlekompromiss von 1997 im Jahr 2003 fällige Verringerung der Kohlesubventionen galt nun als rot-grüne Sparmaßnahme⁴⁶. Hier ist die Absicht, die Bundesregierung bei ihren Sparbemühungen in einem besonders guten Licht erscheinen zu lassen, unverkennbar.

4.6. Modellrechnungen als Realität.

Gleiches gilt natürlich auch für Prognosen, wie das Beispiel der Steuerreform aus dem Frühjahr 1999 zeigt. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde eine Reihe von Zahlenangaben über die voraussichtliche Entlastungswirkung der Reform bei den privaten Haushalten gemacht. So stieg die erwartete Entlastung der privaten Haushalte im Laufe der politischen Diskussion von zunächst 14 Mrd. DM in mehreren Stufen auf dann 24 Mrd. DM. Gleiches galt für die Be- und Entlastungswirkungen im Unternehmenssektor. Diese weit auseinander liegenden Angaben über die Wirkungen der Steuerrechtsänderungen legen eine berechtigte Skepsis über ihre Vertrauenswürdigkeit nahe. Die Differenzen können nicht allein auf veränderte Maßnahmen im Gesetzgebungsverfahren zurückgeführt werden.

Entscheidend ist, dass Zahlen über die Folgen einer Steuerreform, zumal einer großen, nur grob geschätzt werden können. Abweichungen von mehreren Mrd. Euro sind ins Kalkül zu ziehen. Niemand kann die dynamischen Wirkungen einer Reform verlässlich prognostizieren, da das Steueraufkommen vom Verhalten der Wirtschaftssubjekte abhängt, das durch umfangreiche Gesetzeskorrekturen unweigerlich beeinflusst wird. Die mit den Steuergesetzen gelieferten Aufkommensrechnungen sind wenig aussagekräftig, da sie nur Anhaltspunkte darüber liefern, wie ein Gesetz zu beurteilen wäre, wenn es zu keiner Verhaltensänderung käme. Steuerreformer gehen also immer ein nicht geringes Schätzrisiko ein. Es besteht aber auch die Möglichkeit, entsprechende Schätzungen besonders positiv darzustellen⁴⁷.

Hinzu kommt, dass in diesen Fällen bisher fast alle Bundesregierungen unverhohlen von „Zielzahlen“ sprachen und sprechen, also solchen, die nicht die voraussichtliche Realität der Folgen der Steuerreform abschätzen, sondern politische Zielvorgaben, die sie glaubt durch die Reform erreichen zu können. Nur sehr wenige Politikbeobachter und kaum ein Bürgerist in der Lage, zwischen diesen Zielwerten und der Statistik als Mittel zur Erfassung der Realität zu unterscheiden.

Ähnlich steht es auch mit den auf dem Hintergrund statistischen Materials erarbeiteten Modellen, die höchst problematisch sein können. Die Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes und die Modelle, die den von Menschen gemachten Klimawandel prognostizieren, gehören in diese Kategorie.

Dazu muss man z.B. auch die heute gebräuchlichen Armutsmaße rechnen, wie sie von wissenschaftlichen Instituten und neuerdings auch vom Statistischen Bundesamt benutzt werden. Die Ergebnisse dieser Modellrechnungen führen jedesmal zu hoher öffentlicher und politischer Beachtung, wie zuletzt im Herbst 2006. Diese Maße haben allerdings die unsinnige Eigenschaft, dass mit steigenden Transferzahlungen an die Armen die Armut steigt. Dazu gehört auch z.B. die Nutzung der Zahl der Sozialhilfeempfänger als Maß für die Armut in Deutschland. Diese Zahl impliziert z.B., dass bei unveränderter Einkommensverteilung die Armut steigt, wenn die Bedarfsgrenzen

⁴⁶ Vgl. „Handelsblatt“, 25.8.1999.

⁴⁷ Dieses Handicap lässt sich nur dann eingrenzen, wenn von einer Steuerreform unmissverständliche Signale an den Steuerzahler ausgehen, die sein Verhalten etwas kalkulierbarer machen.

zum Bezug von Sozialhilfe angehoben werden. Das bedeutet, dass sozialpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Einkommenslage von Sozialhilfeempfängern die Armut erhöht. Nun kann man trefflich darüber streiten, ob diese Sachverhalte noch der Statistik zuzurechnen sind oder nicht eher dem wissenschaftlichen oder politischen Bereich, die frei sind, die Statistik in ihrem Sinne zu interpretieren. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass diese Aussagen regelmäßig im „Datenreport“⁴⁸ veröffentlicht werden, an dem das Statistische Bundesamt maßgeblich mitarbeitet und dass das Amt mittlerweile eigene Berechnungen dieser Art vorlegt⁴⁹.

5. „Statistikmanagement“ durch die Politik

5.1. Fälschungen von Statistiken

Während sich die bisher beschriebenen Nutzungen der Statistik zur Schaffung einer eigenen Realität darauf beschränkten, die vorhandene und vorgegebene Statistik im eigenen Sinne zu nutzen, greifen andere Maßnahmen in die Statistik selbst ein. Der krasseste Fall dürfte die Manipulation der statistischen Zahl selbst sein. Zunächst kann man die Veröffentlichung einer Zahl einfach verbieten. Das war beispielsweise bei den Zahlen über die sehr hohen Selbstmorde in der ehemaligen DDR der Fall, sie waren Staatsgeheimnis⁵⁰.

Andererseits kann durch staatliche Eingriffe eine Information autonom nach oben oder unten geändert und je nach dem beabsichtigten Zweck verfälscht werden. Diese bedeutend tiefgreifenderen Maßnahmen als das „Datenmanagement“ schaffen eine eigene und neue Realität. Es kann nicht geleugnet werden, dass in manchen Gesellschaften die Statistik auch als ein Instrument der Propaganda, der Irreführung der Öffentlichkeit, der gesellschaftlichen Kontrolle oder der Machterhaltung der Regierenden genutzt wird.

Dies war z.B. in der DDR kein seltenes Verfahren bei der Feststellung der Exporte, um den zweiten deutschen Staat mit in der Spitzengruppe der Industriestaaten zu platzieren⁵¹. Ähnlich stand es mit der Kriminalitätsstatistik in der DDR⁵². Auch stand China jahrelang in dem Verdacht, seine Wachstumszahlen zu verfälschen⁵³. Und noch im Jahre 2004 musste die griechische Regierung

⁴⁸ Vg. Z.B. Statistisches Bundesamt, Datenreport, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, laufende Jahrgänge.

⁴⁹ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 5.12.2006, Erstmals EU-weit vergleichbare Daten zu Armut.

⁵⁰ Zur Geheimhaltung von Statistiken im ehemaligen Ostblock vgl. u.a. D. Thierbach, Statistik über Umweltdaten ist in der CSSR ein Staatsgeheimnis, „Die Welt“, 7.2.1986. W. Adam, Sowjetische Statistiker verheißten einen Schock, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 22.5.1987.

⁵¹ Zu den Methoden, mit denen die DDR-Machthaber ihre Statistiken fälschten vgl. u.a. P. von der Lippe, Die gesamtwirtschaftlichen Leistungen der DDR-Wirtschaft in der offiziellen Darstellung. Die amtliche Statistik der DDR als Instrument der Agitation und Propaganda der SED. Enquete-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland. Band II/3 Machstrukturen und Entscheidungsmechanismen im SED-Staat und die Frage der Verantwortung, Baden-Baden, 1995, S.1972ff. Derselbe, Die politische Rolle der amtlichen Statistik in der ehemaligen DDR, in: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.), 50 Jahre Amtliche Statistik, ein konstitutives Element des demokratischen Staates, Wiesbaden 1999, S.25ff. Derselbe, The Political Role of Official Statistics in the former East Germany, Four Lectures in the Role of Statistics in a Democracy, Eurostat (Hrsg.) o.J. Vgl. auch D. Fuchs, Die Kunst, aus einem Minus ein Plus zu machen, „Die Welt“, 22.1.1986. E. O. Maetzke, Am meisten Schwefel in der „Straße der Kommune“, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 25.10.1990. R. Burger, Ein weites Dunkelfeld, In der DDR wurden Kriminalstatistiken systematisch gefälscht und verheimlicht, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 1.12.1999. Aufschlussreich ist das Interview mit dem ehemaligen Chef der DDR-Planungskommission Schürer, worin er die Fälschung der DDR-Statistiken unumwunden zugibt. „Wirtschaftswoche“, 29.7.1990. Beachtenswert ist auch die Zusammenarbeit der DDR-Führung mit westdeutschen Wissenschaftlern bei den Manipulationsmaßnahmen.

⁵² R. Burger, Ein weites Dunkelfeld, a.a.O.

⁵³ Ch. Lingle, K. Wichmann, Ist die chinesische Wirtschaft ein Papiertiger, Widersprüchlichkeiten bei den Wachstumsannahmen, „Europaarchiv“, 7/1994, S.187ff. H. Bork, Entpuppt sich Chinas Wachstum als Seifenblase? „Kölner Stadtanzeiger“, 21.9.1994. S. Thielbier, Auf Chinas Statistiken zur Wirtschaftslage ist kaum Verlass, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 7.7.1997. Derselbe, Die Rätsel um die Zahlen der chinesi-

eingestehen, dass sie ihre Statistiken gefälscht hatte um an der europäischen Währungsunion ab 1999 teilnehmen zu können. In vielen Entwicklungsländern gehört die Fälschung von Statistiken zur politischen Praxis⁵⁴. Aber auch in Deutschland ist über solch einen Fälschungsfall zu berichten. Im Frühjahr 2002 führten Fälschungen der Statistik der Vermittlung Arbeitsloser zum Rücktritt des Präsidenten der damaligen Bundesanstalt für Arbeit⁵⁵.

Diese Methoden müssten an sich für einen demokratischen Staat ausgeschlossen sein, weil es eine Vielzahl von Kontrollmöglichkeiten und Kontrollinstanzen geben sollte, die eine Zahl als plausibel oder unplausibel einstufen können müsste. Dies ist aber nicht der Fall. Wenn man diese Methoden auch ablehnt, so muss man doch feststellen, dass es sehr viel differenziertere Methoden gibt, um bestimmte politische Positionen zu besetzen.

5.2. Neudefinitionen

Zu den Methoden des Statistikmanagement gehört der nicht seltene Fall, dass Sachverhalte einfach umdefiniert werden, um bestimmte Argumente zu unterstützen. Bei all den Statistiken, die durch Gesetz bestimmt sind, sind auch die Definitionen festgelegt und Veränderungen nicht möglich. Es gibt aber auch Bereiche, und dazu gehört insbesondere die zur zentralen staatlichen Aufgabe gehörende Fiskalpolitik, in denen die Politik häufig mit eigenen Definitionen aufwartet.

Noch in guter Erinnerung ist der Begriff der „kreativen Buchführung“, dessen sich verschiedene Mitgliedsstaaten der EU bedienten, um die beiden zu erfüllenden staatlichen Verschuldungskriterien zur Teilnahme an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ab 1999 zu sichern⁵⁶. Auch der Regierung Kohl wurde der Vorwurf gemacht, von dieser Methode Gebrauch gemacht zu haben. Diese Eingriffe in die Statistik wurden erst beendet, nachdem das Statistische Amt der EU einheitliche Definitionen für die jährliche staatliche Verschuldung und den Stand der Staatverschuldung verbindlich festgelegt hatte.

Auch kann man unter dem Begriff „Einsparung“ Verschiedenes verstehen. Während der Bürger in aller Regel darunter weniger Ausgaben als zu einem früheren Zeitpunkt versteht, meint der Politiker darunter unter Umständen etwas anderes.

So ließen sich nach Berechnungen des DIW in dem 1999 beschlossenen Sparpaket der Bundesregierung in Höhe von 30 Mrd. DM allenfalls 50 Prozent als „echte“ Einsparungen klassifizieren. Knapp 9 Mrd. DM wurden auf andere öffentliche Haushalte abgewälzt, und zwar auf die Rentenversicherung und durch den Rückzug des Bundes aus dem Wohngeld für Sozialhilfeempfänger und Übertragung auf die Gemeinden. Bei weiteren 4,5 Mrd. DM handelt es sich nach Einschätzung des DIW „wohl um Luftbuchungen“⁵⁷.

Ähnlich kann man auch verfahren, wenn der Etat angeblich aufgestockt wird. So verkündete Entwicklungshilfeministerin Wieczorek-Zeul bei den Etatberatungen 2001, dass sie, obwohl alle anderen Ressorts Kürzungen hinnehmen mussten, noch einen Zuwachs in ihrem Haushalt um 100 Mio.

schen Wirtschaft, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 29.6.1998: „Die Zahlenangaben sind das Ergebnis von politischen Entscheidungen, werden von Kommissionen offenbar erfunden, und ihr Kriterium dürfte ein Kompromiss sein zwischen der annähernden Wirklichkeit, dem erwünschten Propagandaergebnis und der Erwägung, was man dem Leser der Zahlen gerade noch glaubt zumuten zu können.“

⁵⁴ Vgl. etwa R. von Lucius, Rein rechnerisch sozusagen, Südafrika und die Statistik, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 5.7.1999. Dort wird gezeigt, wie die Zahl der Wahlberechtigten solange korrigiert wurde, bis eine für die Regierung günstige Ausgangslage geschaffen wurde.

⁵⁵ Siehe die Kommentierung bei G. P. Hefty, Jede geschönte Statistik ist ein Skandal, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 25.2.2002.

⁵⁶ Die Kriterien sind: die jährliche Neuverschuldung darf 3% des Bruttoinlandsprodukts und der Schuldenstand darf 60% des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen.

⁵⁷ R. Uhlmann, Theo Waigels gelehriger Schüler, „Handelsblatt“, 25.8.1999.

DM zu verzeichnen habe. Darin zeige „sich die zentrale Rolle, die das Entwicklungshilfeministerium innerhalb der Bundesregierung bei der internationalen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungszusammenarbeit einnimmt.“ In Wirklichkeit kam dieser Zuwachs nur dadurch zustanden, dass dem Ministerium im Zusammenhang mit den Hilfen für Mittel- und Osteuropa Mittel aus dem Topf „Sonderaufgaben des Bundes“ Gelder zugewiesen wurden, die es dann auszugeben galt. Die Gelder wurden aber der Öffentlichkeit als reguläre Aufstockungen des Haushaltes des Entwicklungsministeriums ausgegeben. Dieses Manöver wurde durchschaut und die Presse sprach denn auch von einem „Täuschungsmanöver ersten Ranges“⁵⁸.

Ein weiteres Beispiel: Man hat die verschiedenen „Schattenhaushalte“ des Bundes, die aus der Wiedervereinigung resultieren, im Bundeshaushalt zusammengefasst. Dies ist vom haushaltspolitischen Standpunkt aus zu verstehen. Dabei geht aber der Hinweis auf den historisch einmaligen Vorgang der Aufarbeitung der Hinterlassenschaft des Kommunismus in der ehemaligen DDR verloren. Damit verändern sich auch die politischen Argumentationsmuster. Man braucht dann nicht mehr zu argumentieren, dass es sich hier um „Investitionen“ handelt, die die Zukunft des wiedervereinigten Deutschlands sichern und damit gerechtfertigt sind. Man kann sich vielmehr auf das Faktum 1,5 Billionen DM Staatsverschuldung und eine angeblich unseriöse Haushaltspolitik der Vorgängerregierung zurückziehen. Dies erleichtert nicht nur die eigene Argumentation, sondern verschiebt auch die Verantwortlichkeit für die Höhe der Staatsverschuldung von der DDR auf die Regierung Kohl. Dies mag nicht das vornehmliche Ziel der Veränderungen in der Haushaltssystematik des Bundes gewesen sein. Auf jeden Fall ist es eine der öffentlichen Wirkungen.

Dass diese Gedankengänge der Politik nicht fremd sind, mag eine andere Änderung der statistischen Systematik im Haushaltsbereich des Bundes zeigen. Danach sollten im Jahre 1999 die Berechnungen der Transferzahlungen aus dem Bundeshaushalt für den Aufbau Ost „endlich ehrlich erfolgen“. Jahr für Jahr wurde der angeblich falsche Eindruck der Regierung Kohl erweckt, als flössen dafür 100 Mrd. DM und mehr aus dem Bundeshaushalt in die neuen Länder. Nunmehr sei eine Neuberechnung erfolgt, die nur noch jene „direkten Leistungen“ zusammenfaßt, die die Entwicklung in den neuen Bundesländern gezielt voran bringen. Danach betragen die aktuellen West-Ost-Transfers nicht mehr 100 Mrd. DM jährlich, sondern nur noch 38,1 Mrd. DM. Als Begründung für diese Neudefinition wurde festgestellt: Es müsse Schluss sein mit den „künstlichen Hochrechnungen und staatlichen Selbstbeweihräucherungs-Aktionen“ und den „Zahlentricksereien“. Nötig seien „Wahrheit und Klarheit“⁵⁹ und eine Beendigung von „Demutspesen und die Erwartung eines permanenten Dankbarkeitsgefühls im Osten, im Westen die Erzeugung eines Überforderungsgefühls“. Und: Mit der Neudefinition würden Zahlen vorgelegt, die „in den Bierzelten Bayerns und Baden-Württembergs nicht mehr stammtischfähig“ seien.

Gleichzeitig hatte diese Neudefinition den schönen Nebeneffekt, dass man nachweisen konnte, dass im Jahr 2000 die Transferzahlungen nach Ostdeutschland – ausgehend von 38,1 Mio. DM – um 2,6 Mrd. DM höher sein würden als im letzten Jahr der Regierung Kohl. Das fatale war nur, dass die Presse vor allem darüber berichtet hat, dass die Transferzahlungen im Jahre 2000 um 2,8 Mrd. DM niedriger sein würden als 1999⁶⁰.

An diesem Beispiel wird sehr deutlich, dass durch eine Veränderung von Statistiken eine politisch genehme Realität geschaffen werden soll. Denn im Jahre 1996 hat die Bundesbank die West-Ost-Transfers intensiv untersucht und ist zu den kritisierten 100 Mrd. DM pro Jahr gekommen⁶¹. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kam zu ähnlichen

⁵⁸ H. Höhn, Das Selbstlob der Ministerin entpuppt sich als Täuschungsmanöver, „Frankfurter Rundschau“, 8.8.2000.

⁵⁹ A. Gallrein, Ein Vermittlungsproblem, „Märkische Zeitung“ v. 14.10.1999.

⁶⁰ Ebenda.

⁶¹ Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Zur Diskussion über die öffentlichen Transfers im Gefolge der Wiedervereinigung, Oktober 1996, S.17ff.

Größenordnungen⁶². Die Wirtschaftsforschungsinstitute in Berlin, Halle und Kiel kamen jeweils zu noch höheren Transfers.

Politisches Handeln soll die Realität verändern, die sich dann in einer entsprechenden Änderung in der Statistik niederschlägt. Es kann aber auch sein, dass politische Maßnahmen die Statistik ändern, ohne dass sich die Realität verändert. Auch hier sei das Beispiel Arbeitslosigkeit herangezogen. Im Laufe der Jahre wurden immer wieder Veränderungen an der Definition der Arbeitslosen vorgenommen⁶³. Dabei kam der Politik zu Gute, dass die bei uns gängige Definition diejenige des Arbeitsförderungsgesetzes ist und jede Gesetzesänderung so gestaltet werden kann, dass sich auch die Definition der Arbeitslosigkeit ändert. Ein Beispiel: Ende der 90er Jahre gab es einige politische Maßnahmen, die an dem grundsätzlichen Problem der Unterbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt nichts änderten, gleichwohl die Arbeitslosenquote tendenziell senkte. Dabei ging es vor allem um die Nenner der Quote, die die abhängigen Erwerbspersonen umfasst. Berechnungen gingen dahin, dass die Quote von knapp 11 Prozent leicht auf bis zu 7 Prozent hätte abgesenkt werden können:

- So kam das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG-Köln) in einer Studie im Auftrag der nordrhein-westfälischen, sächsischen und niedersächsischen Landesregierung im September 1999 zu dem Ergebnis, dass die Neuregelung des 630-Mark-Gesetzes bis dahin zur Vernichtung von ca. 700.000 dieser Minijobs geführt habe⁶⁴. Auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik im gleichen Jahr wurde das Gesetz daher auch als ein „Arbeitsplatzvernichtungsprogramm“⁶⁵ bezeichnet. Gleichwohl konnte die Arbeitslosenquote sinken. Denn durch die neu eingeführte Pflicht zur Meldung dieser Arbeitsverhältnisse bei der Sozialversicherung stieg die Zahl der Erwerbspersonen gegenüber dem status quo, solange nicht alle Minijobs vollständig abgebaut wären. Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte schätzte für 1999 insgesamt 3,4 Mio. Versicherte mit ausschließlich geringfügiger Beschäftigung⁶⁶.
- Einen ähnlichen Effekt hatte der Ausbau der Altersteilzeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Danach arbeiteten die älteren Arbeitnehmer noch zweieinhalb Jahre voll und schieden dann aus dem Erwerbsleben aus. Die Erwerbsstatistik zählte sie aber noch volle fünf Jahre.
- Schließlich gab es eine ganze Reihe von Projekten der Arbeitsämter, die Arbeitslose aus der Statistik herausfallen ließen – z.B. die ABM-Maßnahmen – oder gar zu Erwerbspersonen machten. Diese Maßnahmen wurden bereits unter der Regierung Kohl als „Schönung der Statistik“ kritisiert.
- In die gleiche Richtung der Erhöhung der abhängigen Erwerbspersonen wirkte auch das Gesetz gegen die Scheinselbständigkeit. Es machte aus einer Anzahl von Selbständigen abhängig Erwerbstätige.

Ein letztes Beispiel stammt aus der Unterrichtsstatistik: Der Kultusministerin von Niedersachsen wurde vorgeworfen, das leidige Problem des Unterrichtsausfalls durch Neudefinitionen aus der Welt zu bringen. Mit „Hilfe geschöner Statistiken und verdeckter Vorgaben (werde die Öffentlichkeit) über die wahre Situation getäuscht. In den vergangenen fünf Jahren habe die Kultusministerin die Berechnungsgrundlage drei Mal so geändert, dass die Unterrichtsversorgung an Gymna-

⁶² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1995/96, „Im Standortwettbewerb“, Nov. 1995, Ziffer 204 ff. Hier wurden 175 Mrd. DM als Brutto- und 124,5 Mrd. DM als Nettotransfers festgestellt.

⁶³ Von der Vielzahl der Vorwürfe der Manipulation der Arbeitsmarktstatistik sei nur erwähnt U. von Lampe, Schröders Trickkiste, „Capital“, 20.8.1999.

⁶⁴ Zitiert nach Ein zehntel der 630-Mark-jobs sind weg, „Der Tagesspiegel“, 30.9.1999.

⁶⁵ Zitiert nach orn, Ökonomen kritisieren Reformen der Regierung als Augenwischerei, „Frankfurter Allgemeiner Zeitung“, 4.10.1999.

⁶⁶ Zitiert nach „Handelsblatt“, 4.12.1999.

sien und Realschulen immer besser erscheine, obwohl sie sich tatsächlich verschlechtert habe.... Die optische Verbesserung komme allein durch Senkung der Soll-Stunden zu Stande“⁶⁷.

5.3. Die Ausrichtung des statistischen Programms

Schließlich sollte bedacht werden, dass der Gesetzgeber letztlich durch die Statistikgesetze darüber bestimmt, welche Realität in Deutschland auf welche Weise erfasst wird. Dabei geht es nicht allein um die Statistik selbst, sondern auch um eine Vielzahl von Nebenbedingungen ihres Zustandekommens. Statistiken werden verändert, oft auch zum Zweck der besseren Präsentation der eigenen Politik, aber auch aus anderen Gründen, mit dem erwünschten Nebeneffekt der besseren Darstellung. Zwar greift auch hier die Kontrollfunktion der parlamentarischen Opposition und die Interessenvertretung der Wirtschaft⁶⁸ und der Gewerkschaften⁶⁹. Letztlich bestimmt aber auch hier die Bundesregierung und die sie tragende parlamentarische Mehrheit die konkrete Ausgestaltung der Statistik und ihr Programm.

Zunächst bestimmt sie ob und in welchem Umfang überhaupt eine Statistik erstellt wird. Die statistische Zahl garantiert Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit, was die „Nichtzahl“ auf keinen Fall kann. Das bedeutet, dass ein wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bereich mit einer fehlenden oder wenig ausgebauten Statistik öffentlich auch weniger wahrgenommen wird. Wer weniger wahrgenommen wird, hat damit auch weniger Einfluss auf die Politik, denn seine Probleme lassen sich weniger belegen. Nachweise können nicht oder nur schwer und mit geringerer Glaubwürdigkeit geliefert, die Öffentlichkeit nicht sensibilisiert werden. Damit hat man aber auch wieder weniger Einfluss auf das statistische Programm. Dies ist ein sich selbst verstärkender Prozess.

Das erklärt, warum z.B. die Agrarwirtschaft beim Übergang zur Industriegesellschaft vehement für die Beibehaltung einer intensiven Agrarstatistik gekämpft hat. Es erklärt aber auch in heutiger Zeit, dass sich die gewerbliche Wirtschaft beim Übergang in die Dienstleistungsgesellschaft zunächst ganz ähnlich verhielt und dass der dringend notwendige Ausbau der Dienstleistungsstatistik auf sich warten ließ⁷⁰. Es hat immerhin zehn Jahre Überzeugungsarbeit bedurft, bis das Statistische Bundesamt im Jahre 2000 mit einer Dienstleistungsstatistik beginnen konnte⁷¹.

Ein weiteres Beispiel soll angeführt werden: Die Bundesregierung wollte nach 1998 die dynamische Rentenanpassung aussetzen und nur noch eine Anhebung der Renten in Höhe der Inflationsrate gewähren. Danach sollte nach erklärtem Willen wieder die Nettoanpassung greifen, d.h. die Renten werden wieder gemäß der Entwicklung der Nettolöhne der Arbeitnehmer steigen. Allerdings wurde auch gesagt, dass bestimmte öffentliche Leistungen, die Kinder und Familien betreffen, aus dieser Größe herausgerechnet werden sollen; d.h. der Begriff Nettolöhne wurde anders definiert. Die Absicht war klar: Obwohl man in die Rentenversicherung eingreift, soll die über-

⁶⁷ Dt., „Unterversorgung schönrechnen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 25.5.200a0.

⁶⁸ Vgl. etwa Bundesverband der Deutschen Industrie und Statistisches Bundesamt, Erwartungen an die Informationsinfrastruktur im 21. Jahrhundert. Hannover, 14.6.2000.

⁶⁹ Positionspapier Bundesfachgruppe „Statistische Ämter des Bundes und der Länder“ in ver.di Zur Zukunft der amtlichen Statistik, 2002. Und: Stellungnahme derselben Arbeitsgruppe zu den Reformbestrebungen in der deutschen amtlichen Statistik, o.J.

⁷⁰ Wie bedeutsam dieser ist, zeigen die Zahlen zum Bruttoinlandsprodukt. Danach entfallen ca. 28 Prozent auf den Sektor Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister, gefolgt vom produzierenden Gewerbe (ohne Bau) mit 24 Prozent und die öffentlichen und privaten Dienstleister mit 20 Prozent. Damit entfällt heute bereits ca. die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Leistungserstellung auf Dienstleistungen im weiteren Sinne. Andere Analysen kommen auf bis zu 70 Prozent. lib, An der Dienstleistungslücke entzweit sich die Wirtschaftsforschung, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 15.1.1998.

⁷¹ Hal, Dienstleistungsstatistik immer wichtiger, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 13.10.1999. M. Kurm-Engel, Dienstleistungen sind das Stiefkind der Statistiker, „Handelsblatt“, 24.7.2002. Der Chefvolkswirt der Deutschen Bundesbank Rempsberger glaubt, dass die amtliche Statistik den wichtigen Bereich des Dienstleistungssektor immer noch „stiefmütterlich“ behandelt. M. Schieritz, Bundesbank bemängelt Datenlage, „Financial Times Deutschland“, 8.10.2002.

kommene Begrifflichkeit der Rentenversicherung beibehalten werden. Eine Veränderung der Begriffe würde auch die Schwere der Eingriffe öffentlich deutlich machen.

Ähnliche Vorgänge kann man auch aus den USA berichten. Anfang 1995 überraschte der US-Notenbankpräsident Alan Greenspan die Öffentlichkeit mit der Bemerkung, der US-Verbraucherpreisindex liege voraussichtlich zwischen 0,5 und 1,5 Prozentpunkten zu hoch. Mit einfachen Korrekturen an der Preisstatistik könnten während der nächsten fünf Jahre 150 Mrd. US-Dollar im Haushalt freigesetzt werden, da vor allem die Sozialversicherungszahlungen an die Inflationsrate gebunden sind. Wie Greenspan erläuterte, bräuchte es für diese elegante Art der Haushaltskonsolidierung weder schwierige Ausgabenkürzungen noch Steuererhöhungen. An dieser Aussage überrascht nicht, dass die Brauchbarkeit der Indexberechnung in Zweifel gezogen wird, sondern die freimütige Formulierung des Ziels, auf diese Weise den öffentlichen Haushalt sanieren zu können⁷².

Nach internationaler Vereinbarung soll weltweit alle zehn Jahre, und zwar in den Jahren mit der Null eine Volkszählung durchgeführt werden. Die letzte Zählung fand in Deutschland im Jahre 1987 statt. Die turnusgemäße nächste Zählung im Jahre 1990 ließ man wegen der zeitlichen Nähe zu dem vorausgehenden Termin ausfallen. Im Jahr 2000/01 hätte allein schon wegen der deutschen Wiedervereinigung,⁷³ auch wegen der zunehmenden Ausländerproblematik und wegen der großen Distanz zu 1987 und der abnehmenden Datenqualität der Bevölkerungsstatistik eine Zählung durchgeführt werden müssen. Beobachter sprachen von einem „Daten-Gau“⁷⁴.

Zunächst plante die Bundesregierung für das Jahr 2001/03 eine Volkszählung⁷⁵. Dabei sollte eine grundsätzliche Änderung der Zählmethode angewendet werden. Anstelle einer klassischen Totalerhebung, bei der die Zähler von Haushalt zu Haushalt gehen, um die Einwohner zu erfassen, sollten nunmehr die Daten in den Registern von Kommunen, Ämtern und Behörden ausgewertet werden⁷⁶. Ergänzt werden sollten diese Auszählungen durch Stichproben. Als Gründe für das geänderte Verfahren wurden genannt: geringere Kosten und „Akzeptanzgründe“⁷⁷. Die vergangene Zählung im Jahre 1987 sei nämlich von „unsachlicher Polemik und rechtswidrigen Boykottaufrufen“ geprägt gewesen. Letztlich kam es nicht zu einer Zählung obwohl die Meinung vorherrschte, eine neue Zählung, und dazu noch nach einem neuen Verfahren, würde „keine ähnliche Hysterie auslösen wie 1987“⁷⁸. Der Grund für diese Verletzung internationaler Absprachen⁷⁹ dürfte letztlich darin gelegen haben, dass eine der Regierungsparteien einer der Wortführer der Kampagne gegen die Volkszählung 1987 war und vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt hat. Man mochte die eigene Anhängerschaft nicht mit einer Wiederholung der damaligen Konfrontation – nur jetzt auf der anderen Seite – verprellen. Mangelnde Qualität der Statistik wurde hier aus sachfremden politischen Erwägungen in Kauf genommen.

Schließlich gibt es auch Statistiken, die eine Realität wiedergeben, die direkt vom politischen Willen der Akteure abhängen. Dazu gehört z.B. die Statistik über die Wirtschaftskriminalität. Während die allgemeinen Kriminalitätsfälle (klassische Eigentums- und Vermögenskriminalität) in aller Regel von den Geschädigten zur Anzeige gebracht werden, ist dies bei der Wirtschaftskriminalität sehr häufig nicht der Fall. Die Kenntniserlangung bei einem großen Teil der Wirtschaftskriminalität beruht auf Zufall oder auf eigenen Ermittlungen der Strafverfolgungsorgane. Umfang und

⁷² C. K. Die amerikanische Wirtschaftsstatistik, a.a.O.

⁷³ Nach der Gründung des Deutschen Reiches im Jahre 1871 wurde ein Zählung durchgeführt und auch nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges zumindest in Westdeutschland.

⁷⁴ „Der Spiegel“, 26.3.2005.

⁷⁵ S. Gaschke, Vorwärts zu neuen Daten, „Die Zeit“, 18.8.1999.

⁷⁶ Dabei spielte es keine Rolle, dass damals die Neukonzeption der Zählung gegen den ausdrücklichen Rat fast der gesamten statistischen Wissenschaft erfolgte.

⁷⁷ o.V. Elektronische Volkszählung im Jahre 2001 geplant. „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ v. 14.9.1999.

⁷⁸ S. Gaschke, Vorwärts zu neuen Daten, a.a.O.

⁷⁹ Nach einer UN-Konvention müssen alle zehn Jahre weltweit Volkszählungen durchgeführt werden und zwar in dem Jahr mit der Null.

Entwicklung der registrierten Wirtschaftskriminalität sind deshalb in ganz erheblichem Maße von Schwerpunktsetzung und Ressourcenzuweisung bei den Kontroll- und Strafverfolgungsorganen abhängig. Es handelt sich dabei um die sogenannte Überwachungs- bzw. Kontrollkriminalität. Wenn die Statistik der Wirtschaftskriminalität eine Steigerung oder Senkung der Deliktsfälle anzeigt, ist das in aller Regel nicht Folge einer Steigerung bzw. Senkung der Kriminalität, sondern Folge einer intensiveren bzw. weniger intensiven Arbeit der Strafverfolgungsbehörden⁸⁰.

5.4. Statistikignoranz

Eine weitere Art der Nutzung der Statistik zur Schaffung einer eigenen Realität besteht darin, dass man bestimmte Daten einfach nicht zur Kenntnis nimmt⁸¹ oder aber sie der Öffentlichkeit vorenthält. Dies ist bei statistischen Daten, die laut Gesetz veröffentlicht werden müssen, nicht möglich. Bei Daten, die diese Auflage nicht haben bzw. solche, die von den Ressorts bereitgestellt werden, ist dies anders. Es gibt Beispiele dafür, dass bewusst auf notwendige Anpassungen und Änderungen in der Statistik verzichtet wird. Bei der seit 1984 von der Forstverwaltung der Länder vorgenommenen Waldschadenserhebung werden zwei Merkmale erfasst: die Dichte der Belaubung oder Benadelung und die Vergilbung der Blätter und Nadeln. Der Zustand der Bäume wird mit dem eines „Normalbaumes“ verglichen. Diese Methode ist völlig von der subjektiven Einschätzung des Betrachters abhängig und wird inzwischen von der Wissenschaft heftig kritisiert: „Eine Ableitung von Waldschäden aus der Erhebung des Kronenzustandes ist nach heutigem wissenschaftlichen Erkenntnisstand nicht möglich“⁸². Selbst bei Verlusten von 70 Prozent der Belaubung können sich Bäume wieder erholen. Vor allem die damalige Prognose, dass binnen fünf Jahren große Teile des deutschen Waldes abgestorben sein sollten, wo doch der Wald bis heute beschleunigt wächst, hat auch die Frage nach der Qualität der Waldschadenserhebung aufkommen lassen.

Gegen die wissenschaftlich gebotene Revision der Waldschadenserhebung, die mittlerweile in der gesamten EU angewendet wird - gibt es seit Jahren starken politischen Widerstand. Zuerst kommt er von den Umweltverbänden. Ihre Argumentation: Sie müssten einen Verlust an Glaubwürdigkeit befürchten, sollte die Öffentlichkeit erkennen, dass die offizielle Schadensstatistik den Zustand des Waldes nicht richtig wiedergibt. Widerstand kommt auch vom Umweltbundesamt in Berlin: Seine pessimistischen Prognosen über die Entwicklung des Waldbestandes und des dadurch bewirkten volkswirtschaftlichen Schadens würden in Frage gestellt und damit auch seine wissenschaftliche

⁸⁰ Vgl. u.a. U. Eisenberg, Kriminologie, Köln, Berlin, Bonn, München, 1990, S.729. Fachleute führen die höhere Wirtschaftskriminalität in Großstädten über 500.000 Einwohner vor allem auf eine größere Kontrolltätigkeit der Strafverfolgungsbehörden zurück.

⁸¹ Ein spezieller Vorwurf an die Politik geht in diesem Zusammenhang dahin, dass sie statistische Informationen überhaupt nicht zur Kenntnis nimmt: „Ein Hauptproblem, das wir in Deutschland politisch bewältigen müssen, besteht darin, die politisch Verantwortlichen dazu zu veranlassen, die Wirklichkeit zur Kenntnis zu nehmen. Immer stärker verdichtet sich bei mir der Eindruck, dass eines der Hauptprobleme mit dem wir uns herumschlagen, die unzureichende Kenntnisnahme der Wirklichkeit, insbesondere der neuen Wirklichkeit ist...Was wir heute in vielfältiger Hinsicht sehr allgemein als Fehlentwicklung beklagen, ist zu einem wesentlichen Teil darauf zurückzuführen, dass diejenigen, die steuern, von Wirklichkeiten ausgehen, die nicht mehr bestehen. Wenn ich eine vorgestellte Wirklichkeit zur Grundlage meiner Überlegungen mache, wie ich intervenieren soll, dann treffen diese Interventionen... nicht die vorgestellte Wirklichkeit, sondern die Realität. Und wenn die Realität von der vorgestellten Wirklichkeit abweicht, werden die Ergebnisse der Intervention andere sein, als die, die man sich vorgestellt hat. Die Folge ist, dass auf unerwartete, weil von vorgestellten Wirklichkeiten bestimmte Reaktionen, neue Interventionen folgen. Das heißt man versucht, die unerwarteten Ergebnisse durch weitere Interventionen zu korrigieren. Und aus diesem Kreislauf, aus dieser Abfolge von Interventionen und Korrekturinterventionen, entsteht ein Interventionsgestrüpp.“ K. Biedenkopf auf der 76. Tagung der Leiter der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder...a.a.O. S.813f. Von manchen Beobachtern wird auch von „Faktenresistenz“ gesprochen.

Vgl. aus dem Bereich der Drogenbekämpfung hbe, Zu wenig Geld für Prävention, Vorbehalte gegen Statistiken, Wege der Rauschgiftpolitik, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 24.11.1998.

⁸² Zitiert nach H. D. Sauer, Waldschadensstatistik wissenschaftlich nicht haltbar. „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 29.10.1997.

Reputation. Widerstand kommt schließlich auch aus verschiedenen Bundesländern, denn diese müssten der Umstellung zustimmen.

Die Politik hat hier also eindeutig die Oberhand über die Statistik. Und dementsprechend beklagte ein betroffener Wissenschaftler, „dass 1984, als das Waldsterben zu einem Politikum wurde, die Wissenschaftler die Herrschaft über die Waldschadenserhebung verloren haben“⁸³.

5.5. Skandalisieren mit der Statistik

Politik hat das Ziel, die Mehrheit von der Wahrheit zu überzeugen, wie sie der Politiker seiner Ansicht und Interpretation nach sieht. Dabei gibt es die unterschiedlichsten Grade der Intensität der Vermittlung der politischen Position. Da ist einmal die Auseinandersetzung mit dem Austausch von Sachargumenten. Diese ist in der Politik üblich und auch zulässig. Die Regierung will ihre Politik positiv darstellen, die Opposition kritisiert die Politik. Üblich ist auch, dass das, was die Regierung gestalterisch will, über intensive Pressekampagnen unter „das Volk“ gebracht wird. Ergebnis soll sein, dass die Sachkompetenz der Regierung bzw. der Opposition steigt und damit die Chance des Gewinns der nächsten Wahl.

Auf der anderen Seite kann die Versuchung stehen, das Erheischen von Aufmerksamkeit u.a. durch theatralische Darstellung zu erreichen. Dabei können die Vermittlung von Realität und der Kampf um die Mehrheit in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen⁸⁴. Es geht dann nicht mehr um das Werben für die Einsicht in bestimmte Probleme und ihrer Lösung bei der Bevölkerung.

Mit dieser Hysterisierung bzw. Skandalisieren der Realität will sich eine bestimmte Politik in einem vielstimmigen Gewirr Gehör verschaffen. Skandalisieren ist der Versuch, ein politisches Problem pressemäßig so zu „puschen“, „hochzuziehen“, „voranzubringen“, dass die Bevölkerung das Problem auch „wirklich erkennt“ und gerührt wird. Es muss ins Bewusstsein der Menschen gebracht werden und andere Themen verdrängen. Die Menschen müssen an dem Problem – überspitzt gesagt - „leiden“. Dann tritt der Politiker auf und löst das Problem als „hehre Lichtgestalt“ und „Retter“. Vor diesem Hintergrund lassen sich dann aber auch andere Maßnahmen durchführen, die in der veröffentlichten Meinung keine⁸⁵ Beachtung mehr finden. Oder es lassen sich solche Maßnahmen rechtfertigen, die unter anderen, weniger dramatischen Umständen keine Zustimmung

⁸³ Ebenda. Bemerkenswert ist, dass die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) sich bei der Schweizer Bevölkerung entschuldigt hat, weil es die unbrauchbaren statistischen Daten und die damit verbundenen Horrormeldungen verbreitet hatte: „Wir wollten mit dieser Pressekonferenz ein Thema bereinigen, das in der Vergangenheit immer wieder Anlass zu kräfteraubenden und unfruchtbaren Kontroversen gegeben hat. Wir wollten sachlich informieren und damit die Glaubwürdigkeit der WSL, die im Zusammenhang mit dem Thema Waldsterben gelitten hatte, wieder herstellen.“ Presserklärung der WSL 24.6.1998. Und in dem Bericht der Schweizer Expertengruppe Sansilva wurde festgestellt. „Die ...mit enormen Kostenfolgen im Subventionsbereich...geführte Politik zur Waldrettung beruhte zu keinem Zeitpunkt auf gesicherten Grundlagen“. Q.V., Das Waldsterben traf nicht ein – doch Zukunftssorge bleibt, „Basler Zeitung“, 29.5.1998.

⁸⁴ Nach Ansicht des saarländischen Ministerpräsidenten Müller kann „ein Spannungsverhältnis zwischen Wahrheit und Mehrheit (bestehen). Politik hat deshalb, wenn Sie es positiv formulieren wollen, das Ziel der Versöhnung von Wahrheit, dem, was man subjektiv als Wahrheit erachtet, und Mehrheit. Politik hat das Ziel, die Mehrheit zu überzeugen. Um dieses zu erreichen, braucht es Aufmerksamkeit, und Aufmerksamkeit wird durch theatralische Darstellung erreicht. Sie können es auch negativ ausdrücken. Politik steht möglicherweise manchmal vor der Herausforderung, auf die Dokumentation von Wahrheit zu verzichten, um die Mehrheit nicht zu gefährden. Die Frage ist nun, ob und inwieweit die Inszenierung von Politik, das Theater in der Politik, dazu ein legitimes Mittel ist...Negativ wird die Fähigkeit oder die Forderung, sich auf das Publikum einzulassen, eigentlich erst dann, indem der Politiker schauspielerische Elemente einsetzt, um von seinen Inhalten und von seinen Überzeugungen abzulenken.“ P. Müller, Das haben wir dann gemacht, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 28,3.2002. Diese Rede des saarländischen Ministerpräsidenten im Staatstheater Saarbrücken war ihrerseits Gegenstand einer Skandalisierung durch den politischen Gegner.

⁸⁵ H. Rudolph, Die Skandalisierungs-Falle, „Der Tagesspiegel“, 1.9.2001.

finden würden⁸⁶. Dabei kommt der Politik zu Hilfe, dass auch die Presse ein Interesse am Skandalisieren hat, denn sie garantiert die Einschaltquote und die Auflage.

Hier sei die schon erwähnte Manipulation⁸⁷ der Zahlen der Arbeitsvermittlungen noch einmal herangezogen: die Verfehlungen in der Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 2002 wurden über Wochen über das für dies Vorkommnis gebührende Maß aufgebauscht. Dadurch wurde auch die Glaubwürdigkeit der Arbeitslosenstatistik untergraben und eine Faulenzerdebatte angefangen. Gleichzeitig wurde angekündigt, die Arbeitslosenstatistik zu „ergänzen“. Ziel dieser Kampagne war, vor dem beginnenden Bundestagswahlkampf davon abzulenken, dass die Arbeitslosenzahl in kürzester Zeit von 4 auf 4,3 Mio. gestiegen war und damit das Wahlversprechen Schröders aus 1998 obsolet geworden war⁸⁸.

Ist diese Methode bereits bedenklich, so gilt dies noch mehr für eine andere Stufe der Skandalisierung. Sie hat ein anderes Ziel: sie will verunsichern sowie Angst verbreiten, die bis zur Hysterie und Panik reichen kann und Schuldgefühle auslösen soll⁸⁹. Dies ist eine eigene, kreative Wirklichkeitsgestaltung. Diese Politik unterstellt den unmündigen Bürger, dem „aufs Haupt geschlagen werden muss.“ Er soll in eine bestimmte politische Richtung gedrängt werden, in die er nicht will, die aber dem angestrebten Weltbild der Akteure entspricht. Bei dieser Methode werden Themen zu Überlebensfragen der Menschheit hochstilisiert. Wer wird sich jedoch gegen ein Thema wenden, das menscheits- und existenzbedrohender Art ist. Dann bedarf es auch keiner intensiven Begründung und auch keines demokratischen Diskurses⁹⁰.

Zu diesen Themen gehören z.B. das Waldsterben,⁹¹ die Versenkung der Bohrinself Brent Spar, die Erwärmung der Atmosphäre,⁹² die Furcht vor der Atomenergie, der Nachrüstungsbeschluss der

⁸⁶ Nicht immer funktioniert diese Methode, wie die Kampagne der damaligen Verbraucherschutzministerin Künast im Jahre 2004 gegen das angebliche gesundheitsgefährdende und lebensverkürzende Übergewicht der Menschen in Deutschland zeigt. Damals wurde eine Vielzahl von öffentlichkeitswirksamen Aktionen gestartet: Am 17.6.2004 wurde eine Regierungserklärung im Deutschen Bundestag abgegeben, mit der eine neue „Bewegung“ gegründet werden sollte; Im September des gleichen Jahres veröffentlichte die Ministerin ein Buch mit dem Titel „Die Dickmacher“; von der Ministerin wurde ein Verein zur Bekämpfung des Übergewichts gegründet; über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf „Ungesundes“ wurde diskutiert; die Ministerin machte das Übergewicht zu einer „Gerechtigkeitsfrage“. Dazu passte der entsprechende Aufmacher in „Der Spiegel“ (40/2004, S.174ff). Gescheitert ist die Aktion letztlich daran, dass die Ministerin kein repräsentatives Datenmaterial zu dem Thema für Deutschland vorlegen konnte.

⁸⁷ „Aber natürlich müssen wir manipulieren“. So der Fernsehmoderator und Umweltschützer Franz Alt.

⁸⁸ G. P. Hefty, Jede geschönte Statistik ist ein Skandal, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 25.2.2002.

⁸⁹ Mögliche Gründe, warum die Deutschen besonders anfällig sind, hysterisch zu reagieren, finden sich bei Ch. Graf von Krokow, Die Deutschen in ihrem Jahrhundert, 1890-1990, Hamburg, 1990, S.315ff. H.-P. Schwarz stellte zu dieser Methode fest: „Jeder dieser Punkte (u.a. die Weckung von Massenhysterie) kennzeichnet bestimmte Punkte totalitärer Mentalität und erinnert ganz zwangsläufig an die Agitation der NSDAP in der Kampfzeit.“ H. P. Schwarz, Die Grünen auf dem Prüfstand, – Analyse einer Partei, Bergisch-Gladbach, 1987, S.27. Eine gute Darstellung des Skandalisierens findet sich bei W. Krämer, G. Mackenthun, Die Panikmacher, München, Zürich 2001. Vgl. auch C. Stephan, Der Betroffenheitskult, Berlin 1994. G. Sohn, Die Öko-Pharisäer- Umweltschutz als Vorwand, Berlin 1995. H. M. Kepplinger, Die Mechanismen des Skandalisierens, die Macht der Medien und die Möglichkeiten der Betroffenen, München 2005. B. Lomborg, The Skeptical Environmentalist, Cambridge 2002, besprochen in „Der Spiegel“, 6/2002, S.164ff.

⁹⁰ Der Bürger sollte immer dann hellhörig werden, wenn eine politische Richtung behauptet, ein bestimmtes Thema dürfe nicht zum Wahlkampfthema werden. In Wirklichkeit müssen dann genau diese Themen kontrovers diskutiert werden.

⁹¹ Auch hier wurde das Thema „gemacht“– und wie erinnerlich, mit einer beachtlichen Panikkampagne. Vgl. den Pressesprecher des Umweltministeriums Schulze in der Pressekonferenz 79/2003, am 14.07.2003, nachdem die Ministerin Künast zuvor festgestellt hatte, dem Wald ginge es wieder besser. „FRAGE: Am Wochenende gab es ja die recht überraschende Mitteilung von Frau Künast gegenüber der Presse, dem Wald gehe es wieder besser. Auf der Grundlage des Waldschadensberichtes 2002 ließ sich das so noch nicht erkennen. Ich hätte gerne gewusst, aufgrund welcher Daten die Ministerin zu dieser Aussage gekommen ist.

NATO, die Grenzen des Wachstums, die Volkszählung 1987, BSE, Robbensterben,⁹³ den Giftunfall bei Sandoz, die Krebsgefahr für Kinder im Umkreis von Kernkraftwerken,⁹⁴ u.a. Ist das Thema auf diese Weise immunisiert und tabuisiert, kann man eigene Interessen relativ ungestört durchsetzen.

Zu den Themen, die einer permanenten Skandalisierung unterliegen gehört das Thema Armut. In diesem Bereich spricht man ganz offen darüber, dass es Ziel ist, hier zu skandalisieren. Dazu zwei von vielen Zitaten:

- „...demgegenüber sind von der politischen Opposition aus SPD und Grünen wie von den Gewerkschaften verschiedene Versuche zur Thematisierung und Skandalisierung des Begriffs der „neuen Armut“ gemacht worden“⁹⁵.
- „Andererseits ist aber auch gerade die politische Komponente von Armut immer präsent; eine Annäherung scheint ohne Skandalisierung und Verurteilung bestehender Verhältnisse kaum möglich“⁹⁶.

Die Methoden der Skandalisierung sind vielfältig: Ausgeben einer Fiktion als Wirklichkeit,⁹⁷ Gesetzesübertretung, Blockaden usw. zweifelhafte Gutachten, Schaffung von wissenschaftlichen Instituten, die skandalisieren müssen um überleben zu können⁹⁸. Leider werden auch Statistiken für diese Zwecke benutzt. Für diese Fälle wird auch festgestellt, die „Menschen fühlen sich ihr ausgeliefert“⁹⁹. Beispiele für die Nutzung von –auch amtlichen - Statistiken zur Skandalisierung sind die u.a. Themen Tschernobyl,¹⁰⁰ und die Grenzen des Wachstums¹⁰¹.

SCHULZE: Da muss man vielleicht etwas weiter ausholen. Der Begriff „Waldsterben“ – um den ging es ja in dem Interview – ist in der Politik ein stehender Begriff, der als alarmierender Begriff am Beginn einer Epoche verwendet wurde, als das Umweltbewusstsein in der Bundesrepublik überhaupt erst geschaffen werden musste....“

⁹² W. Krämer, Manchmal auch ein bisschen Panik verursachen, Wenn zweckdienliches Zurechtbiegen der Wirklichkeit sich als Statistik ausgibt. „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 13.3.2000. Diese Zeitungsschrift stammt von einem Klimaforscher, der mit dem Ausspruch zitiert wird, man müsse „manchmal auch ein bisschen Panik verursachen, damit man gehört wird.“

⁹³ Der Bestand an Robben in der Nordsee ist heute etwa fünf mal so hoch wie 1980. Vgl. A. Kaiser, Die im Wasser sieht man nicht, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 13.6.2003.

⁹⁴ E. Stengel, „Krebsrisiko für Kinder steigt durch Kernkraftwerke“, „Frankfurter Rundschau“, 21.4.1998.

⁹⁵ Arbeitsgruppe Armut und Unterversorgung des Fachbereichs Sozialwesen der Fachhochschule Niederrhein, In der modernen Industriegesellschaft hat's allen gutzugehen, „Frankfurter Rundschau“, 14.4.1987. W. Krämer, manchmal ein bisschen Panik verursachen, a.a.O.

⁹⁶ B. Dietz, Soziologie der Armut, Frankfurt, New-York, 1997, S.12.

⁹⁷ So wurden u.a. von den Grünen in Nordrhein-Westfalen ein Spielfilm über die Klimakatastrophe mit einem Eiszeitlichen Temperatursturz 2004 als Realität kommentiert.

⁹⁸ Das sind solche Institutionen, die sich mit nur einem einzigen Thema befassen und die ihre Existenzberechtigung verlieren würden, wenn dieses Thema obsolet wird. Dazu gehören vor allem viele Institute, die sich allein mit speziellen Umweltthemen befassen.

⁹⁹ W. Krämer, Manchmal auch ein bisschen Panik verursachen a.a.O.

¹⁰⁰ Vgl. u.a. W. Krämer, G. Mackenthun, Die Panik-Macher... a.a.O. S.276ff. D. Maxheiner, M. Miersch, Lexikon der Ökoirrtümer, München 2001, S.42ff.

¹⁰¹ Jetzt liegt eine überarbeitete und erweiterte Fassung des damaligen Buches vor: D. Meadows, Grenzen des Wachstums. Das 30-Jahre-update, 2006. Ein erster Kommentar findet sich bei K. Spilok, Endzeitstimme reloaded, „Financial Times Deutschland“, 24.11.2006.

6. Schlussfolgerungen

Will man das bisher Gesagte zusammenfassen und bewerten, so kommt man zu folgenden Aussagen:

1. Weite Bereiche der amtlichen Statistik werden als eine objektive Berichterstattung über die Wirtschaft und Gesellschaft akzeptiert. Sie steht außerhalb der politischen Auseinandersetzung. Die politische Debatte findet im Bereich der Interpretation und der Wertung der von der Statistik bereitgestellten Daten statt.
2. Dieses Idealbild gilt nicht umfassend. Es gibt auch Versuche, Statistik politisch zu instrumentalisieren. Politiker nehmen die Gelegenheit wahr, sich mit Hilfe der Statistik eine eigene Realität zu schaffen. Dies geschieht sowohl durch eine bestimmte Nutzung der vorhandenen Statistik („Datenmanagement“). Auch werden Eingriffe in die Statistik („Statistikmanagement“) beobachtet.
3. Von einer moralischen Bewertung dieser Methoden der Statistikknutzung sollte man Abstand nehmen, wenn nicht gegen Gesetze oder bestimmte Vertrauensverhältnisse verstoßen wird. Man wird kaum ein geeignetes Bewertungsschema finden, zumal sich viele Methoden in einer Grauzone zwischen Manipulation und Interpretation bewegen. Statt dessen sollte auf zwei Ziele hin gearbeitet werden: Erstens sollten möglichst viele Statistikbereiche in den Status überführt werden, dass sie einer Anerkennung als objektives Instrument der Tatsachenfeststellung nicht entzogen werden können. So kann das Vertrauen in die Statistik gestärkt werden denn „es wäre ... absurd, keiner Zahl mehr zu trauen. Das würde den Gauklern gefallen“¹⁰². Zweitens: Dem Beobachter bleibt nicht erspart, nicht nur die politische Bewertung von Sachverhalten kritisch zu beleuchten, sondern auch deren empirische Grundlagen.
4. Wirtschaft und Wissenschaft sollten daher deutlich mehr Aufmerksamkeit der Statistik und den Zahlen, die sie benutzen, widmen. Besonderes Augenmerk ist dabei auf das Zustandekommen der Statistik und auf ihre Nutzung zu legen. Das betrifft auch die Lehre dieser Seite der Statistik an unseren Hochschulen, die leider immer mehr vernachlässigt wird¹⁰³.

¹⁰² T. Fricke, Neue Zahlen braucht das Land, „Financial Times Deutschland“, 24.2.2006.

¹⁰³ S. Schmerbach, P. von der Lippe, Mehr Wirtschaftsstatistik in der Statistikausbildung für Volks- und Betriebswirte, „Allgemeines Statistisches Archiv“ (2003), S.335ff. H. G. Strohe, Weitere Anmerkungen zu Peter v. d. Lippe und Sybille Schmerbach, „Allgemeines Statistisches Archiv“, (2003), S.479ff. R. Stäglin, Plädoyer für mehr Wirtschaftsstatistik für Volks- und Betriebswirte. Anmerkungen zu Peter v. d. Lippe und Sybille Schmerbach, „Allgemeines Statistisches Archiv“, (2004), S.112. G. G. Wagner, Anmerkungen zu „Mehr Wirtschaftsstatistik in der Statistikausbildung für Volks- und Betriebswirte“, „Allgemeines Statistisches Archiv“, (2003), S.473ff. S. Schmerbach, P. von der Lippe, Antwort zur Diskussion um „Mehr Wirtschaftsstatistik in der Statistikausbildung für Volks- und Betriebswirte“, „Allgemeines Statistisches Archiv“, (2004), S.362ff.