

### Zahlen für (Haupt-)Stadt und Staat: Anmerkungen zum Umfeld bei der Einrichtung des unabhängigen Statistischen Bureaus der Stadt Berlin 1862

Sturm, Gabriele

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sturm, G. (2012). Zahlen für (Haupt-)Stadt und Staat: Anmerkungen zum Umfeld bei der Einrichtung des unabhängigen Statistischen Bureaus der Stadt Berlin 1862. *Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin-Brandenburg*, 6(4), 48-53. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57854-6>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## Zahlen für (Haupt-)Stadt und Staat

Anmerkungen zum Umfeld bei der Einrichtung des unabhängigen Statistischen Bureaus der Stadt Berlin 1862

### Zum Einstieg

Zahlen sind Zeichen, sind Abbilder oder Symbole – auf jeden Fall aber mehr oder weniger abstrakte Objekte menschlichen Denkens. Zählen dient der Feststellung von Gleichheit bzw. Verschiedenheit und ist damit ein Ordnungsprozess; es stellt ein grundlegendes menschliches Vermögen dar. Mit Zahlen kann man rechnen und das Ergebnis zu Zwecken der Erkenntnis einsetzen. Wer besonders gut im Rechnen und beim Kalkül ist, hat möglicherweise Vorteile gegenüber denen, die das nicht sind. So zeigt die Geschichte der Mathematik, dass die in unterschiedlichen Gesellschaftssystemen entwickelten Zahlen- und Rechensysteme immer auch ein Ausdruck der kulturellen Verfasstheit einer Gesellschaft und ihrer gesellschaftlichen Differenziertheit waren. Insofern haben Zahlen mit Vermögen im weitesten Sinne, mit Macht und mit Herrschaft zu tun. Die Art ihrer Verwendung wirkt nur auf den ersten Blick neutral, verweist jedoch fast immer auf wesentlich weiterreichende Fakten und gesellschaftliche Verhältnisse.

Statistik ist nun eine besondere Art des Umgangs mit Zahlen und einer darauf aufbauenden Mathematik. Als den Staat betreffende Daten tauchten die Vorläufer heutiger amtlicher Statistik in den Geschichtsbüchern dieser Welt bereits sehr früh auf. Die ersten der nun folgenden Anmerkungen, die einige Grundlagen und Hintergründe zur Zeit der Gründung der unabhängigen Berliner Statistikstelle ins Gedächtnis rufen wollen, werden sich deshalb solchen historisch belegten Vorläufern widmen. Sodann sollen einige Wurzeln heutiger Statistik in den Blick genommen werden: Welche Erfahrungen gab es vor der Etablierung bürgerlicher Gesellschaften und wie verlief die Wissenschaftsentwicklung dann im 19. Jahrhundert mit welchen Auswirkungen auf die neu entstehende amtliche soziale Statistik? Schließlich werden einige historisch belegte Probleme mit Volkszählungen dargestellt, die möglicherweise auch Auswirkungen auf unseren Umgang mit amtlichen Daten haben. Was kann also „unabhängige“ Statistik heute sein?

### Historische Vorläufer heutiger Statistik

Die Anfänge amtlicher Statistik reichen bis weit ins Altertum zurück und Volkszählungen liefern dafür die ältesten Nachweise:

- Bereits aus dem 3. Jahrtausend v. u. Z. sind aus Ägypten erste Volkszählungen belegt. Im 2. Jahrhundert v. u. Z. wurden dort bereits in jedem zweiten Jahr „die selbständigen Haushalte mit ihrem gesamten Personenstand aufgenommen und die

Haushaltsvorstände auf die Richtigkeit ihrer Angaben vereidigt“<sup>1</sup>.

- Im antiken Athen wurden Bürgerregister, Register zu Bevölkerungsbewegungen, Einfuhrlisten zollpflichtiger Waren und Vermögenskataster geführt.
- Im Römischen Reich gab es etwa seit dem 6. Jahrhundert v. u. Z. alle fünf Jahre Erhebungen über die Anzahl und die Einkünfte der römischen Bürger. Für diese Zählungen und die damit zusammenhängenden Steuerschätzungen war ein „Censor“ verantwortlich – ein sehr einflussreicher Beamter.

Neben der Erfassung der Einkommen zum Zwecke der Steuererhebung ging es in diesen Volkszählungen meist auch um die Erfassung der waffenfähigen Männer. Diese Art der Datensammlung verlangte im Hintergrund eine Art von Bürokratie, die die erhobenen Daten verwalten und die gewünschten Schlussfolgerungen ziehen konnte. Allerdings handelte es sich bei diesen frühen Datenerhebungen hauptsächlich um die bloße Zählung von Merkmalen und Ereignissen und noch nicht um eine im weiteren Sinn quantifizierende Aufbereitung der gewonnenen Daten. Ein bürokratisch organisiertes Verwaltungswesen moderner Art gründet dann erst im Absolutismus und ging mit dem Aufstieg der Nationalstaaten einher. Wie bei den antiken Großreichen war der Fokus weiterhin auf die Verwaltung und Mehrung des Vermögens gerichtet.

Statistik spielte zudem immer schon eine Rolle bei der Analyse von Glücksspielen: So gab deren weite Verbreitung als adeliger Zeitvertreib im 17. Jahrhundert u. Z. Anlass zu einer Reihe von wissenschaftlichen Untersuchungen von z. B. Blaise Pascal und Pierre de Fermat. In ihrem Briefwechsel aus dem Jahr 1654 tauschten sie sich vorwiegend über Würfelspiele aus. Auf den daraufhin formulierten Regeln der Kombinatorik gründet bis heute die Wahrscheinlichkeitsrechnung.

Frühmoderne Formen der Statistik sollten vor allem eine „wissenschaftliche Politik“ (Claude-Henri de Saint-Simon, 1813) stützen bzw. vorbereiten helfen:

- In Deutschland fand die erste städtische Volkszählung 1449 in Nürnberg statt – es ging um den Stand der Bevölkerung und der Vorräte aufgrund der Frage, ob und in welchem Ausmaß man Flüchtlinge des Ersten Markgrafenkriegs in der Stadt aufnehmen konnte.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Elisabeth Noelle 1963, S. 13; zitiert nach Esser 1988, S. 4.  
<sup>2</sup> vgl. Statistik, in: Wikipedia – Die freie Enzyklopädie, abgerufen im Juli 2012.

- Auf Ebene der deutschen Territorialstaaten wurden Bevölkerungsstatistiken (Geburten, Eheschließungen und Todesfälle) seit 1683 zuerst in Preußen auf Anordnung des Kurfürsten erstellt und im Laufe der Zeit erweitert: 1719 um Hausbestand und Kommunalfinanzen; 1778 um Viehbestand, Aussaat, Getreidepreise, Flachs- und Tabakanbau, Fabriken, Hütten- und Bergwerke, Schifffahrt und Handel.<sup>3</sup> Bereits im Vorfeld der Stein-Hardenbergschen Reformen wurde dann im Mai 1805 das „Königlich Preußische Statistische Bureau“ als erstes statistisches Amt eines deutschen Staates geschaffen. Auftrag: Verlässliche Ergebnisse aus allem, was an Verwaltungsvorgängen statistisch zu bearbeiten ist, dem Staat und der Wissenschaft zur Verfügung stellen.
- Im bereits stark zentralisierten, absolutistisch regierten Frankreich machte der Staatsmann Jean-Baptiste Colbert den Anfang mit umfangreichen amtlichen statistischen Erhebungen – nämlich 1665 mit einer Handelsstatistik. Aber auch dort folgte die erste allgemeine Volkszählung erst 1801 unter Napoléon Bonaparte als erstem Konsul der Republik.<sup>4</sup>
- In Deutschland wird eine zentrale amtliche Statistik seit der Errichtung des Kaiserlichen Statistischen Amtes 1872 geführt. Seine Aufgaben bestanden darin, für die Reichsstatistik Material zu sammeln, zu prüfen, technisch und wissenschaftlich zu bearbeiten sowie auf Anordnung des Reichskanzlers statistische Nachweisungen aufzustellen und über statistische Fragen gutachtlich zu berichten.<sup>5</sup>

Im 19. Jahrhundert steht die sich zunehmend etablierende Statistik zwischen zwei Traditionslinien älteren und jüngeren Datums. Zum einen diente Statistik bis dahin als Stütze merkantilistischer Staatsverwaltung. Von zentraler Bedeutung waren dabei die politische Arithmetik englischer Prägung und die kameralistische Universitätsstatistik deutscher Prägung. Zum anderen entstanden Beschreibungen des Gemeinwesens nach den Jahren der Revolutionen gegen die feudale Herrschaft als bürgerschaftsnahe, wissenschaftliche Fundierung suchende „Moralstatistik“, als „soziale Physik“ (Adolphe Quetelet, 1835), als soziale Naturwissenschaft (Auguste Comte, 1830 / 46) oder auch alternativ zur zahlenbasierten Statistik als Entwicklung der verbal beschreibenden Monografie (Frédéric Le Play, 1855). In dieses Spektrum moderner Beschreibungen von Staat und Gesellschaft zählte auch die sich gegen traditionelle Zugriffe wehrende moderne amtliche soziale Statistik.

### Wurzeln der Statistik in England

Laut Elke Esser gingen die stärksten Impulse in der Entwicklung der empirischen Sozialforschung – und damit auch einer modernen Sozialstatistik, die in der Anfangszeit untrennbar damit verknüpft war – von

England aus.<sup>6</sup> Bereits Wilhelm der Eroberer ließ dort die erste groß angelegte Erhebung in den eroberten königlichen Domänen und in den Ländereien der Lehnsherren durchführen. Dabei ging es insbesondere um Besitzverhältnisse, Größe und Wert des Besitzes. Die Ergebnisse wurden 1086 in den „Domesday Books“ dokumentiert. Die damalige Bevölkerungszahl Englands dürfte demnach bei ungefähr zwei Millionen gelegen haben.

Während des Zeitalters der Renaissance gewannen dann die Überzeugungen Francis Bacons (1561–1621) großen Einfluss. Er wandte sich gegen den praktizierten Aristotelismus und die Scholastik und vertrat stattdessen eine frühe Form des „Empirismus“: Er betonte die Rolle der Erfahrung als Grundlage aller Erkenntnis und entwickelte in der Folge die logische Schlussweise der Induktion weiter. Ihm wird der Ausspruch „Wissen ist Macht“ zugeschrieben, da er nicht nur eine nützliche Anwendung von Wissenschaft forderte, sondern Naturbeherrschung als Ziel aller Wissenschaft proklamierte. Die von ihm geduldeten oder geforderten Vorgehensweisen zur Erkenntnisgewinnung waren gegebenenfalls auch rabiat zu nennen – war er doch nicht nur Philosoph und Jurist, sondern in den Funktionen als Generalstaatsanwalt, Generalfiskal, Großsiegelbewahrer und Lordkanzler auch einflussreicher Politiker. Das durch Bacon geförderte intellektuelle Klima stützte mit dem Glauben an die Messbarkeit aller Dinge laut Einschätzung von Paul Lazarsfeld den „rationalen Geist des aufstrebenden Kapitalismus“.<sup>7</sup> Soziale Statistik übte sich insbesondere in der Entwicklung einer Überlebensstatistik. Diese zielte auf eine Systematik für die gehäuft auftretenden Seuchen und Epidemien, die infolge der frühkapitalistischen Produktionsweisen und der damit verbundenen Bevölkerungsdichte wie der Lebensumstände in den Städten zunehmend wichtig wurde.

Daraus entwickelte sich in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts die Politische Arithmetik, als deren Hauptvertreter John Graunt, William Petty und Edmund Halley gelten. Die erste bevölkerungswissenschaftliche Studie „Natural and Political Observations upon the Bills of Mortality“ (John Graunt 1662) beruhte auf Londoner Geburts- und Sterbelisten. Daraus wurden Aussagen zu Bevölkerungszahl und Bevölkerungswachstum, Lebenserwartung, Geschlechterverhältnis und Heiratsalter, zu Selbstmordraten und Gesundheitszustand abgeleitet. Vor allem William Petty entwickelte seine erfahrungswissenschaftlichen Methoden für das Studium sozialer Phänomene als argumentative Unterstützung der auf Weltmachtgeltung und nationalen Reichtum abzielenden Politik der englischen Krone. Seine 1672 veröffentlichte Studie „Political Anatomy of Ireland“ gilt laut Hans Zeisel als erste soziografische Schrift. Sie enthält „Angaben über Art und Umfang des Bodens, Handel und Leute, ihre Kleidung, ihre Nahrung“.<sup>8</sup> Petrys empirische Erfahrungen stammten bereits aus seiner Zeit als Sekretär des Armeeführers gegen den irischen Aufstand 1641. Er strebte Quantifizierung an, weil ihm die zahlenmäßige Darstellung gesellschaftlicher Verhältnisse als objektiv, überindividuell gültig und reproduzierbar erschien – und weil in Irland die Neuordnung der Besitzverhältnisse genaue Kenntnis

<sup>3</sup> vgl. Statistik, in: Wikipedia – Die freie Enzyklopädie, abgerufen im Juli 2012.

<sup>4</sup> ebd.

<sup>5</sup> Statistisches Bundesamt 1972, S. 15.

<sup>6</sup> Esser 1988, S. 4.

<sup>7</sup> Paul Lazarsfeld 1961, S. 149, zitiert nach Esser 1988, S. 7.

<sup>8</sup> Zeisel 1933/1975, S. 114. Soziografie bezeichnete Anfang des 20. Jahrhunderts den Versuch, durch einen systemati-

schen Methodenmix aus Beobachtung, Befragung und diversen anderen Verfahren auf induktivem Weg zu einer verallgemeinerbaren regelhaften Kernaussage zu gelangen.

der beschlagnahmten Gebiete voraussetzte. Trotz Pettys Bemühungen, mit Bevölkerungsstudien rationales Regieren zu unterstützen, gab es bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts keine nennenswerten Nachfolgestudien. In einem konstruktiven und umfassenden Sinn ist die Idee der Quantifizierung und Mathematisierung erst vom Belgier Adolphe Quetelet weitergeführt worden.

Bis dahin hatten die ökonomisch-sozialen Erschütterungen im Prozess der ursprünglichen Akkumulation allerdings massiv zugenommen. Während die Arbeiterbewegung zu Streiks oder Boykotts aufrief, entstanden in den 1830er- und -40er-Jahren in vielen großen englischen Städten „Statistical Societies“, die mit ihren Erhebungen auf das Informationsbedürfnis des Bürgertums wie das verschiedener Reformbewegungen hinsichtlich der „Sozialen Frage“ reagierten. Daraufhin ließen sich auch Parlament und Regierung überzeugen, Untersuchungskommissionen für Routine-Datensammlungen einzurichten. Einen Höhepunkt erreichte diese Phase in den sozialpolitischen Enqueten des britischen Parlaments. Das Material dieser Enqueten sowie eigene Beobachtungen und Zeitungsberichte wurden dann unter anderem von Friedrich Engels zusammengeführt und 1845 unter dem Titel „Die Lage der arbeitenden Klasse in England“ veröffentlicht.

In Deutschland tat man sich schwer mit der Akzeptanz der politischen Arithmetik. Ihre Anhänger wurden verbreitet als „Tabellenknechte“ oder „Zahlenmänner“ bezeichnet. Erst 1741 gelang es in Berlin Johann Peter Süßmilch eine bedeutende Schrift in der Tradition der politischen Arithmetik zu veröffentlichen: „Die Göttliche Ordnung in den Verhältnissen des menschlichen Geschlechts, aus der Geburt, dem Tode und der Fortpflanzung desselben erwiesen“. Er war Pfarrer und Demograf und wurde aufgrund seiner Studien ab 1745 Mitglied der Königlich-Preußischen Akademie der Wissenschaften. Als Pfarrer waren ihm die damals üblichen Quellen gut vertraut. Denn nicht nur in Deutschland waren Kirchbücher („liber status animarum“) bis gegen Ende des 18. Jahrhunderts die hauptsächliche Grundlage bei der Erfassung der Bevölkerung. Erst infolge der bürgerlichen Revolutionen wurden sie als Datenquelle in immer mehr Staaten durch regelmäßige Volkszählungen abgelöst. Die Idee der Quantifizierung und Mathematisierung gesellschaftlicher Analysen passte folglich gut zu den Rationalitätsvorstellungen der aufsteigenden bürgerlichen Gesellschaften.

### **Kameralistische Universitätsstatistik im 18. Jahrhundert**

Statistische Erhebungen der Neuzeit waren in erster Linie administrativen und fiskalischen Zwecken geschuldet. Im Zeitalter des Absolutismus lag es dann bereits in der bewussten Absicht der „geschulten Bürokratie“, die „Kraft- und Machtverhältnisse der bestehenden Staaten wissenschaftlich zu erforschen und zum Gegenstand objektiver Belehrung zu machen“.<sup>9</sup> Wird die herrschende Wirtschaftspolitik jener Zeit in Frankreich als Merkantilismus bezeichnet, spricht man in Deutschland vom Kameralismus. Und die Kameralistik ist entsprechend die Wissenschaft von der staatlichen Verwaltung (Rechnungsführung,

Finanz-, Wirtschafts-, Verwaltungslehre, Rechts- und Polizeiwissenschaft) sowie der Volkswirtschaftspolitik.

Die später darauf gründende deutsche Universitätsstatistik wurde durch Gottfried Achenwall geprägt: Den Begriff Statistik leitete er von „statista“, dem Staatsmann, und der „ragione di stato“, der Staatsräson, ab. Statistik als „Staatswissenschaft einzelner Reiche ... enthält eine gründliche Kenntniß der wirklichen Merkwürdigkeiten einer bürgerlichen Gesellschaft“ (1749).<sup>10</sup> Ihre Kenntnis erlangte die Universitätsstatistik jedoch selten aufgrund von Zählungen. Sie pflegte vielmehr deutliche Distanz gegenüber der Verwendung standardisierter Erhebungsmethoden und quantitativer Analysen. Ihre Vorgehensweise war rein deskriptiv und darauf gerichtet, durch „Kenntniß der Staaten zur Staatsklugheit zu gelangen“. Zugleich betonte zumindest August Ludwig Schlözer (1804) die Bedeutung einer guten „amtlichen Statistik“ als unerlässliches Quellenmaterial für wissenschaftliche Analysen. Inhaltlich zählte für ihn zu einer vollständigen Staatskunde, „alle Daten der Glückseligkeit eines Volkes zu beachten und aufzusuchen“.<sup>11</sup> Die Kritik der deutschen Universitätsstatistik an einer (zu starken) Quantifizierung sozialer Tatbestände weist in zwei Richtungen: Zum einen schwingt darin ein spezifisch deutsches Gesellschaftsverständnis mit und zum anderen verweist sie auf die Grenzen einer rein quantifizierenden Erfassung sozialer und politischer Tatbestände.<sup>12</sup>

### **Zwischenfazit**

Bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts stand Statistik immer im Dienste einer feudalen Herrschaft. Von Gedanken der Aufklärung bewegte Fürsten – auch im aufgeklärten Absolutismus Preußens – legten verstärkt Wert auf tatsächliche Einsicht in Bestände und Entwicklungen in ihrem Herrschaftsbereich. Für das Volk waren die gewonnenen Erkenntnisse in der Regel nicht zugänglich.

Infolge von Aufklärung und fortschreitender Industrialisierung verbreiteten sich sowohl Vorstellungen von Rationalität, Abstraktion und eines unabhängigen Individuums als auch diverse Ausprägungen der Arbeitsteilung und des Zusammenlebens, veränderte Wertschöpfungsprozesse und Infragestellung bisheriger Hierarchien. Damit verknüpften sich massive soziale und politische Umschichtungen. Sozialforschung und Statistik wurden in diesem Prozess zu Werkzeugen der Informationsgewinnung. Zugleich erwiesen sich die gewonnenen Informationen nicht als eindeutig, vielmehr gab es von Anfang an Streit um die mögliche bzw. richtige Auslegung.

Auch der bis heute immer wieder aufflammende Streit um quantitative oder qualitative Sozialforschung ist bereits in der Statistik der Frühmoderne angelegt – unter anderem in der Gegnerschaft der deutschen Universitätsstatistik zur Politischen Arithmetik. Der Begriff Statistik der deutschen Kameralisten wurde gleichwohl ab Ende des 18. Jahrhunderts auch in England als „statistics“ schnell gebräuchlich, ohne dass sich die Verständnisse angeglichen haben.

<sup>9</sup> August Meitzen 1886, zitiert nach Maus 1973, S. 23.  
<sup>10</sup> zitiert nach Kern 1982, S. 20.

<sup>11</sup> zitiert nach Maus 1973, S. 24.  
<sup>12</sup> Kern 1982, S. 26f.

### Gesellschaftliche Entwicklung im 19. Jahrhundert

Im 19. Jahrhundert löste der Nationalstaat als dominierende politische Organisationsform die feudale Herrschaft ab, was für die meisten Länder mit heftigen sozialen Kämpfen einherging. Technische Erfindungen, zahlreiche neue naturwissenschaftliche Erkenntnisse und eine Neuordnung des Wissenschaftsbetriebs unterstützten die Industrialisierung. Menschen wanderten vom Land in die Stadt, das Bild der Städte änderte sich grundlegend, Arbeit und Reichtum verteilten sich nach anderen Kriterien. Wirtschaftswachstum und die neuen Möglichkeiten der Mobilität führten zugleich zu Konkurrenzen zwischen den Nationen um wirtschaftliche und weltpolitische Vormachtstellung.

Aus den Erfahrungen der französischen Revolution und auf Grundlage der Diskussionen in den neuen Naturwissenschaften entwickelte sich im 19. Jahrhundert der „Positivismus“ als einflussreichste Denkrichtung. Hauptvertreter war Auguste Comte (1798–1857). Dieser betonte, dass Beziehungen zwischen Tatsachen nur durch Beobachtung und Denken zu entdecken seien – in Ablehnung des Kantschen „a priori“. In Anlehnung an die zahlreichen Erfolge in den Naturwissenschaften sollten auch historisch-gesellschaftliche Gegebenheiten in entsprechenden Regelsystemen darstellbar und erkennbar werden. Viele Wissenschaftler nutzten diesen Ansatz nicht nur als erkenntnistheoretische Position, sondern gingen sogar davon aus, dass der wissenschaftliche Positivismus auf Dauer Religion ablösen und zum bestmöglichen Zusammenleben der Menschen beitragen würde. Dagegen ging der „Marxismus“ von zunehmenden Klassenkonflikten aus, die zur Weltrevolution als Ausgangspunkt für ein gutes Leben im zukünftigen Kommunismus führen würden.

In Deutschland nahm die industrie-kapitalistische Gesellschaft erst ab Mitte des Jahrhunderts Gestalt an. Damit gewann auch hier die „Soziale Frage“ an Bedeutung. Die sogenannte industrielle Revolution begann in den 1850er-Jahren und veränderte Deutschland innerhalb einer Generation zu einer kapitalistischen Industriegesellschaft. Zunächst verfassten meist nur einzelne Wissenschaftler empirische Untersuchungen zu sozialen Problemen. Erst 1873 gründete sich der „Verein für Sozialpolitik“ als Zeichen für eine zunehmende Institutionalisierung der Forschungsprozesse. Mit seiner sozialreformistischen Konzeption steht er in Deutschland für die zuvor schon in Großbritannien sichtbar gewordene Orientierung bürgerlicher Sozialpolitik hin zur Sozialforschung.<sup>13</sup>

### Die amtliche soziale Statistik im 19. Jahrhundert

Die Gründung und Etablierung des „Statistischen Bureaus der Stadt Berlin“ als unabhängige kommunale Statistikstelle ist im Rahmen der Entwicklungen jener Jahre zu verstehen.

Der Ausbau einer staatlichen Verwaltungsstatistik machte in Mitteleuropa schnelle Fortschritte. Beispielgebend war die Organisation der belgischen amtlichen Statistik, die unter Einfluss Adolphe Quételets, dem Protagonisten der sogenannten „Sozialen Physik“ und Initiator des „1. Internationalen Statistischen Kongresses“ 1853, früh den zeitgenössisch fortschrittlichsten wissenschaftlichen Kriterien folgte. Die neu gegründeten statistischen Büros als Protagonisten des neuen Staatsapparats stellten staatliche Sammel- und Veröffentlichungsstellen für statistisches Material dar. Um eine fortlaufende Berichterstattung gab es allerdings immer wieder Konflikte. Da stand das Prinzip der Geheimhaltung gegen das der Veröffentlichung. Zunächst waren viele die Ökonomie betreffende Statistiken des „Königlich Preussischen Statistischen Bureaus“ nur verwaltungsintern zugänglich. 1845 erschien dann als umfassendes Tabellenwerk „Die statistischen Tabellen des preussischen Staates nach amtlichen Aufnahmen“. 1850 änderte sich der Titel für das daraus entstehende erste Periodikum der staatlichen statistischen Ämter in „Tabellen und amtliche Nachrichten über den preussischen Staat, herausgegeben von dem Statistischen Bureau zu Berlin“.<sup>14</sup> Damit hatten sich die Ansprüche der um ihren Platz kämpfenden bürgerlich-publizistischen Öffentlichkeit mehr oder weniger durchgesetzt.

Nach der Niederlage Napoléons hatten sich im Deutschen Bund (1815–1866) weitgehend die alten monarchischen Herrschaftsverhältnisse gehalten. Aber auch in den deutschen Staaten revoltierten 1848 und 1849 Bürgerinnen und Bürger mit ihren Forderungen nach weiterreichender Teilhabe an der politischen Macht. Nachdem 1852 ein erstes „kommunales“ Statistisches Amt für Berlin im Königlichen Polizeipräsidium eingerichtet worden war, folgte dem zehn Jahre später die Gründung des unabhängigen „Statistischen Bureaus der Stadt Berlin“.<sup>15</sup> Ausschlaggebend für die Neugründung war wohl die Argumentation, dass die Statistik eine „bestimmte“ Organisation erhalten müsse und nicht mit einer anderen Verwaltungsdienststelle verbunden werden dürfe.<sup>16</sup> In Preußen wurde diese bürgerliche Gründung einer von der feudalen Obrigkeit unabhängigen kommunalen Statistik erleichtert durch die Magistratsverfassung. Dabei handelte es sich um eine auf die preussische Städteordnung von 1810 zurückgehende Kommunalverfassung, die eine strikte Gewaltenteilung zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung vorsieht. Diese unterstützte rein formal die Verfechter einer kommunalen Selbstverwaltung und größerer Bürgerbeteiligung.

Der Gründung der von staatlicher Obrigkeit unabhängigen kommunalen Statistikstelle war vorausgegangen, dass Berlin zum Jahreswechsel 1860/61 infolge der Eingemeindung einiger Vororte sein Stadtgebiet flächenmäßig nahezu verdoppelt hatte. Dies machte eine kommunale Volkszählung erforderlich, die die Reformen in der Stadtverordnetenversammlung nutzten, die überregional starke Aufmerksamkeit erweckende „Berliner Reform“ des Volkszählungswesens voranzubringen. Deren Konzept war unter anderem durch die Verwendung von selbst auszufüllenden Haushaltsbögen und den Ein-

<sup>15</sup> 1862 wurden ebenfalls die kommunalen Ämter in Rom und Wien gegründet.

<sup>16</sup> Eckart Elsner 1999, S. 15.

<sup>13</sup> Kern 1982, S. 69 und S. 87ff.

<sup>14</sup> Kern 1982, S. 47ff.

satz von Freiwilligen, die nicht aus dem Militär oder der Polizei stammen durften, als Zähler gekennzeichnet. Auch durch die starke Rezeption dieser Reform durch den 1863 in Berlin tagenden „5. Internationalen Statistischen Kongress“ verbreiteten sich die darin ausgearbeiteten Maßstäbe weltweit und gelten ähnlich bis heute.<sup>17</sup>

### **Volkszählungen – historisch und aktuell**

Wie bereits eingangs erwähnt, haben Volkszählungen eine lange Tradition und bieten die ältesten Zeugnisse für statistisches Handeln. Im Römischen Reich gab es alle fünf Jahre einen Zensus. Er diente der Aktualisierung des Bürgerverzeichnisses, der Festlegung der Besteuerung und der Waffengattung, zu der ein Bürger einberufen werden konnte. Zum Stichtag wurden alle Männer einberufen, die sui iuris (frei, unabhängig) waren. Wer nicht kam, durfte als Sklave verkauft werden.

In England schuf Wilhelm der Eroberer 1086 mit den „Domesday Books“ ein umfangreiches Reichsgrundbuch, in dem alle neu entstandenen Lehnverhältnisse ausführlich dargelegt wurden. Jede Legitimation von Landbesitz entsprang fortan allein diesem Register. Rund 700 Jahre später lehnte 1753 das britische Parlament hingegen eine Volkszählung ab, weil man nicht „Englands Feinden dessen Schwächen“ aufzeigen wollte.

In den USA gibt es Volkszählungen verfassungsgemäß seit 1790. Später wurde für diesen Zweck vom Kongress das „United States Census Bureau“ als Bundesbehörde eingerichtet. Allerdings gibt es in den USA bis heute kein Melderegister. Die Zählungen werden in allen Dekadenjahren durchgeführt, was den Empfehlungen des „Internationalen Statistischen Kongresses“ entsprach und zunächst vom „Völkerbund“ und später von den „Vereinten Nationen“ übernommen wurde.

Der „Internationale Statistische Kongress“ 1872 stellte weiterhin eine Empfehlung auf, welche persönlichen Daten bei jeder Volkszählung erfragt werden sollten:

- Vor- und Zunamen,
- Geschlecht,
- Alter,
- Verhältnis zum Haupte der Familie oder des Haushalts,
- Zivilstand,
- Beruf oder Beschäftigung,
- Religionsbekenntnis,
- im gewöhnlichen Verkehr gesprochene Sprache,
- Kenntnis des Lesens und Schreibens,
- Herkunft, Geburtsort und Staatsangehörigkeit,
- Wohnort und Art des Aufenthalts am Zählungstag (ob dauernd oder vorübergehend anwesend, respektive abwesend),
- Blindheit, Taubstummheit, Blödsinn und Kretinismus, Geisteskrankheit.

Diese Personendaten bilden ähnlich auch heute noch die Grundlage für einen Zensus.

Widerstand gegen Volkszählungen oder die Veröffentlichung ihrer Ergebnisse hat es zu fast allen Zeiten und aus recht unterschiedlichen Perspektiven gegeben. Seitens der politischen Spitze oder ihrer Verwaltung wurde und wird immer wieder das Argu-

ment des Geheimnisverrats bzw. Landesverrats, der Staatsräson angeführt. Seitens einer bürgerlichen Öffentlichkeit geht es dagegen um den Schutz der Persönlichkeit. Volkszählungen werden im „kollektiven Gedächtnis“ (Maurice Halbwachs) vieler Gesellschaften mit Aktionen politischer Willkür verbunden. Klassisch ging es dabei immer ums Militär und um Steuern. In Europa waren vielerorts Bürgerrechte an die Befunde einer Volkszählung gebunden – insbesondere hing häufig das aktive wie das passive Wahlrecht vom in der Zählung dokumentierten Jahreseinkommen bzw. Grundbesitz ab. In der Kolonialgeschichte wurde die einheimische Bevölkerung bewusst unter- oder überschätzt, um beispielsweise ein politisch erwünschtes „Gleichgewicht“ oder „Ungleichgewicht“ zu dokumentieren.

Speziell in Deutschland kommen die schlechten Erfahrungen aus der Zeit faschistischer Herrschaft dazu. Die Zählungen aus den Jahren 1933 und 1939 dienten – im Nachhinein betrachtet – einer Umsetzung der NS-Rassengesetzgebung. Auch wenn es nicht in der Absicht der statistischen Ämter bzw. der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dort gelegen hat, bereiteten sie damit auch den bürokratischen Weg für die Deportation und Vernichtung der jüdischen Mitbürgerinnen und Mitbürger vor. Die Zählung 1946 diente dann insbesondere dazu, die Kriegsverluste und die zahlreichen Ströme von Flüchtlingen und Umsiedlern zu erfassen. Beim Boykott der für Westdeutschland ursprünglich für 1981 geplanten Volkszählung, die dann letztendlich 1987 mehr oder weniger flächendeckend ausgeführt wurde, ging es einerseits um Datenschutz und andererseits um die mögliche Einschränkung von Bürgerrechten. Im Verlauf des um diese Zählung entbrannten Streits stärkte das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil des Jahres 1983 das „Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“, das sich aus der Menschenwürde und dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ableitet.

### **Fortwährende Probleme einer unabhängigen amtlichen Statistik**

Im Ausblick soll noch auf wenige ausgewählte Punkte eingegangen werden, die zum einen als methodologische Probleme jedem empirisch vorgehenden Erkenntnisprozess und damit auch jeder Statistik innewohnen oder zum anderen aus der historischen Erfahrung mit Statistik bis heute fortbestehen.

- Die in der Statistik verwendeten Zahlen entstehen immer durch eine Abbildung aus einem empirischen in ein numerisches Relativ. Eine Rückübersetzung der im numerischen Relativ gewonnenen Ergebnisse in Lesarten des empirischen Relativs ist entsprechend immer eine erfahrungsgestützte Interpretation. Insofern sind auch Analysen auf Grundlage von Statistik nie wertneutral.
- Wenn also immer gewisse Fokussierungen in die Kategorisierung eines empirischen Relativs oder in die Interpretation errechneter numerischer Ergebnisse eingehen, ist damals wie heute zu fragen, in

wessen Interesse statistische Datensammlungen – ihre Zuschnitte und damit behandelbare Fragestellungen – stattfinden oder wirksam werden können.

- Welchen Einfluss auf amtliche Statistik haben Bürgerinnen und Bürger heute? Welchen Schutz vor Datenmissbrauch gibt es? Und welche Filter gibt es heute hinsichtlich welcher Themenfelder, sodass bestimmte Informationen entweder die Entscheidungsebenen der Politik nicht mehr erreichen oder andererseits vor dem Volk geheim gehalten werden?

Waren die Anfänge des „Statistischen Bureaus der Stadt Berlin“ turbulent und mit zeitgenössisch typischen Schwierigkeiten behaftet, so dürfte auch das heutige „Amt für Statistik Berlin-Brandenburg“ kaum in ruhigen Zeiten wirken und walten. Die Umstände

haben sich geändert, aber viele Problematiken von und mit Statistik sind zumindest strukturell ähnlich geblieben. Unabhängigkeit kann in diesem Sinne nur bedeuten, dass Statistikerinnen und Statistiker ihren Handlungsrahmen immer wieder reflektieren und ausloten und dass die Erhebung von Daten, die Erarbeitung daraus abgeleiteter Ergebnisse und die Veröffentlichung der auf Statistiken beruhenden Befunde mit größtmöglicher Redlichkeit erfolgt. Die im Zusammenhang mit open data derzeit diskutierte Offenheit reicht dafür nicht aus bzw. trifft die hier angedeuteten Problematiken nicht. Insofern sei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (nicht nur) der Berliner Statistikstelle auch für die kommenden Jahrzehnte ein wacher Blick und – sofern notwendig – der ab und zu notwendige Mut zum kämpferischen Handeln gewünscht.

*Autorin: Gabriele Sturm*

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

#### Literatur

- Bonss, Wolfgang: Die Einübung des Tatsachenblicks, Frankfurt 1983.
- Elsner, Eckart: Macht und Zahl. Die Mächtigen, das Recht und die Statistik, Stuttgart 1999.
- Esser, Elke: Historische Entwicklung der empirischen Sozialforschung, in: Schnell, Rainer / Hill, Paul B. / Esser, Elke: Methoden der empirischen Sozialforschung, München 1988, S. 3-36.
- Halbwachs, Maurice: Das kollektive Gedächtnis. Frankfurt a.M. 1985 (Original 1939)
- Kern, Horst: Empirische Sozialforschung. Ursprünge, Ansätze, Entwicklungslinien, München 1982.
- Maus, Heinz: Zur Vorgeschichte der empirischen Sozialforschung, in: König, René (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Band 1: Geschichte und Grundprobleme (3. Aufl.), Stuttgart 1967/1973, S. 21-56.
- Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.), Bevölkerung und Wirtschaft 1872-1972, Stuttgart / Mainz 1972.
- Zeisel, Hans: Zur Geschichte der Soziographie, in: Jahoda, Marie / Lazarsfeld, Paul F. / Zeisel, Hans: Die Arbeitslosen von Marienthal, Frankfurt a. M. 1933/1975, S. 113-142.