

Gian Antonio Paravicini Bagliani  
Präsident der Konferenz der regionalen statistischen Ämter der Schweiz KORSTAT

## Kantone und Städte im Statistiksistem Schweiz

*Dem föderalistischen System unseres Staates entsprechend hat sich die Funktion der Statistik in heterogener Weise entwickelt. In Abhängigkeit von den Bedürfnissen und in Kenntnis der Wichtigkeit statistischer Instrumente für die Entscheidungsfindung haben Kantone und Städte im Lauf der letzten 150 Jahre statistische Ämter geschaffen und ausgestattet, um die Lücken einer schweizerischen Statistik zu überwinden, die Mühe bekundete, innerhalb der eidgenössischen Verwaltung ihren Platz zu finden.*

*Auch nach der Gründung des 1860 institutionalisierten Bundesamtes für Statistik (BFS) – mit Nachdruck gefordert von Stefano Franscini, der dessen Realisierung nicht mehr erlebte – hat die Weiterentwicklung der regionalen Statistik kein Ende gefunden, unter anderem auch weil die Optik des Bundes nicht immer die Bedürfnisse von Kantonen und Städten berücksichtigt oder berücksichtigen muss. Heute haben 17 Kantone und 8 Städte ihre eigenen Strukturen zum Zweck der Produktion, Analyse und Veröffentlichung statistischer Informationen und beschäftigen rund 250 Personen.*

*Wie sind die Beziehungen zwischen diesen regionalen Strukturen und dem Bundesamt für Statistik beschaffen? Wie ergänzen sich Bundes- und Regionalstatistik? Und welche Synergien sind möglich? Wie stellt sich die Organisationsform des Statistiksystems Schweiz aus der Optik der Regionen dar? Das Statistiksistem Schweiz muss die Vielfalt der heterogenen Situationen im Auge behalten, eben so wie unterschiedliche politische Visionen im Bereich der Statistik sowie die Kohärenz zwischen den Kantonen und mit dem Bund.*

### **Entstehungsgeschichte des Statistiksystems Schweiz auf regionalem Niveau**

Das derzeitige schweizerische Statistiksistem ist auf regionalem Niveau das Resultat eines langen historischen Prozesses, so alt wie die Geschichte des Bundesstaates, von der er nicht losgelöst denkbar ist. Es waren die städtischen Regionen, die als erste die Notwendigkeit zum Ausdruck brachten, die statistischen Aktivitäten zu institutionalisieren. Das erste regionale statistische Amt war jenes des Kantons Zürich, gegründet 1871, also fast gleichzeitig mit dem Bundesamt für Statistik, gefolgt von Aargau (1886) und der Stadt Zürich (1893). In der romanischen Schweiz gehören die statistischen Ämter der Kantone Freiburg (1895) und Genf (1896) zu den „Veteranen“ regionaler Statistikstellen, die bereits im 19. Jahrhundert entstanden sind. Noch vor dem Zweiten Weltkrieg oder unmittelbar zu dessen Beginn wurden statistische Ämter in den Kantonen Basel-Stadt (1902), Tessin (1929) und Luzern (1939) sowie in den Städten Bern (1917), Biel (1928) und St. Gallen (1938) ins Leben gerufen. Die meisten statistischen Ämter jedoch entstanden erst in der Nachkriegszeit, in den Jahren des Wirtschaftsaufschwungs, Jahren mit starker Einwanderung und allen Auswirkungen dieser Zuströme auf Bildung, Wohnungsmarkt, Raumplanung, Gesundheitspolitik usw. Diese Entwicklungen galt es aufmerksam zu verfolgen, auch mit statistischen, der lokalen Realität Rechnung tragenden, Instrumenten.

Nicht alle Kantone hatten indessen die Möglichkeit, Organisationsstrukturen zur Bewältigung statistischer Anforderungen aufzubauen. Acht Kantone oder Halbkantone verfügen noch heute über keine spezialisierten Organisationseinheiten für die Durchführung eidgenössischer und kantonaler statistischer Erhebungen, für die Analyse und die Verbreitung statistischer Informationen. Diese Aufgaben sind an die Departemente delegiert, die ihrerseits, in Abhängigkeit vom jeweiligen Fachgebiet, einzelne Verwaltungseinheiten mit statistischen Aufgaben beauftragen. Dieses ohne Zweifel kulturell bedingte Phänomen ist hauptsächlich auf die Zentralschweiz konzentriert, wo nur der Kanton Luzern ein statistisches Amt führt.

## **Heterogene Strukturen, Strategien, Aktivitäten, Methoden und Instrumente**

Heute sind in 17 von 26 Kantonen Strukturen institutionalisiert (Ämter, Dienste, Abteilungen), deren Kernaufgabe die öffentliche Statistik darstellt. Diesen fügen sich 8 städtische Statistikstellen an. Zusammen beschäftigen diese regionalen Statistikstellen rund 250 Personen, die den 600 Personen des Bundesamtes zur Seite gestellt, ein beachtliches Potenzial an Spezialisten im Dienste der öffentlichen Statistik bilden.

Die komplexe Entstehungsgeschichte regionaler Strukturen mit teilweise unterschiedlichem Ergebnis, stark abweichenden Grössenverhältnissen, heterogenen Strategien und zuweilen miteinander in Konkurrenz stehend – ein typisches Phänomen eines stark dezentralisierten Landes – führte jedoch zu einem schweizerischen statistischen System, das auf regionalem Niveau wenig koordiniert und – sprechen wir es aus – im Verhältnis zu den verfügbaren Mitteln wenig effizient war. Neben der unterschiedlichen Arbeitsweise – die regionalen Ämter wickeln ihre Tätigkeiten mit je eigenen Methoden und Instrumenten ab – blieben die regionalen Strukturen ungenügend organisiert, um gegenüber der Bundesstatistik als echter Partner auftreten zu können.

## **Konzentration auf Spezialisierung, Koordination und Kooperation**

Die Erkenntnis der Notwendigkeit, sich in adäquaten Strukturen zu organisieren, entstand gegen Ende der Siebzigerjahre des letzten Jahrhunderts, und die Strukturen wurden im Laufe der letzten zwanzig Jahre permanent verbessert. Diese zwanzig Jahre waren geprägt durch eine fundamentale Umwandlung der Bundesstatistik, nicht zuletzt beeinflusst durch das 1993 eingeführte Bundesstatistikgesetz. Es waren die französisch- und italienischsprachigen Kantone, die 1979 in Lugano mit der Gründung der Gruppe der regionalen statistischen Ämter der Romandie und des Tessins (GORT) die ersten Schritte zur Zusammenarbeit wagten. Einige Jahre später gründeten auch die deutschschweizerischen regionalen statistischen Ämter eine solche Gruppierung (DRSA). Während vieler Jahre arbeiteten diese beiden Gruppen zusammen, um – in Kooperation mit dem BFS – ihre Aktivitäten zu koordinieren, immer grösseres Gewicht auf das Gespräch mit der Bundesstatistik legend, um die regionale Dimension vermehrt auch in jene statistischen Aktivitäten einzubringen, die nicht an die Kantone delegiert sind.

Mit Inkrafttreten des Bundesstatistikgesetzes und neuer Organisationsstrukturen zur Koordination im Rahmen der Statistik Schweiz wurde die Notwendigkeit erkannt, die beiden sprachlich getrennten Gruppen GORT und DRSA unter einem gemeinsamen Dach zu vereinen, realisiert durch die Gründung der Konferenz der regionalen statistischen Ämter der Schweiz KORSTAT im Jahre 1999.

## **Aufgaben und Strukturen der KORSTAT**

Obwohl erst vor kurzem ins Leben gerufen, hat sich die Rolle der KORSTAT in diesen wenigen Jahren bereits gut eingespielt. Die Zentralisierung hat stark von der Mitwirkung der beiden in der KORSTAT zusammengeschlossenen Organisationen CORT und DRSA profitiert. Auf ihre Weise hat die neue Organisation die Koordination der beiden regionalen Konferenzen durch die Einbindung ihrer Tätigkeiten in eine zentrale Struktur mit klarer Zielsetzung verbessert. Dabei werden zunehmende Anstrengungen zur Förderung der immer wichtiger werdenden Beziehungen mit der Bundesstatistik unternommen.

Die beiden Hauptziele der KORSTAT sind

- Mitwirkung an der Realisierung des Statistiksystems Schweiz,
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen.

Die Umsetzung dieser Ziele impliziert die Unverzichtbarkeit des Einbezugs der regionalen statistischen Ämter in zahlreichen Gremien, Kommissionen und Arbeitsgruppen.

Die Zusammenarbeit mit der Bundesstatistik wird auf drei Ebenen garantiert:

- in ständigen Gremien, in denen der Einbezug regionaler Vertreter als Experten in ständigen Kommissionen und in thematischen Arbeitsgruppen erfolgt;
- in Begleitgruppen zur Vertiefung besonderer Fragestellungen oder laufender eidgenössischer Erhebungen wie der eidg. Volkszählung;
- und schliesslich in anderen Arbeitsgruppen, in denen ganz spezifische Aspekte der öffentlichen Statistik entwickelt werden.

Die KORSTAT pflegt jedoch auch eigene Aktivitäten, zum einen, um allen Mitgliedern dienende Instrumente zu entwickeln und das notwendige Fachwissen zu vertiefen.

### **Thematik Kantonales Musterstatistikgesetz**

Eine Arbeitsgruppe der KORSTAT beschäftigt sich mit der Ausarbeitung eines Mustergesetzes zur kantonalen Statistik. Auf der Basis bereits existierender Statistikgesetze erarbeitet diese Arbeitsgruppe einen Basis-Gesetzesentwurf. Damit soll vermieden werden, dass jeder Kanton für sich allein langwierige Recherchen zu juristischen Aspekten auf sich nehmen muss, da die Problemstellungen grundsätzlich für alle Kantone analog sind. Jedes kantonale statistische Amt wird auf dieses Mustergesetz unter Anpassung an die spezifischen Bedürfnisse seines Umfeldes zurück greifen können. Diese Art von Aktivitäten zu Themen, die alle Mitglieder der KORSTAT beschäftigen, hat einen sehr hohen Stellenwert im Prozess der Verbesserung des Statistiksystems Schweiz. Insbesondere kleine Statistikstellen hätten nie die Möglichkeit und die Mittel, sich allein solch schwerwiegenden Problemen zu stellen. Aber auch kleine statistische Ämter sind, wenn vielleicht auch in geringerer Masse, mit den gleichen Fragestellungen zu Datenschutz, zur Koordination zwischen den Statistikproduzenten, zur Nutzung von Verwaltungsregistern, zum Statistikgeheimnis konfrontiert wie die grossen regionalen Statistikstellen und das Bundesamt.

### **Thematik Verbreitung statistischer Informationen**

Eine andere Arbeitsgruppe der KORSTAT beschäftigt sich mit der Thematik der Verbreitung statistischer Informationen. Sie entwickelt neue Diffusionskonzepte unter Berücksichtigung der Möglichkeiten des Internets, nicht zu vergessen die hochaktuellen Aspekte des e-commerce. Die Arbeitsgruppe erarbeitet Lösungen zur Koordination der diversen Internetauftritte, dies auch im Interesse der Statistikbenutzer, die durch die teilweise mühsamen und in keiner Weise virtuellen Wege zur gewünschten statistischen Information im Internet verunsichert sind.

### **Thematik Kunden- und Einwohnerbefragungen**

Eine weitere Arbeitsgruppe befasst sich mit der Thematik Kunden- und Einwohnerbefragungen. Es handelt sich dabei um Verfahren wie Meinungs-Umfragen oder Umfragen zur Zufriedenheit, die im Zusammenhang mit New Public Management zunehmende Bedeutung erlangen. Verschiedene statistische Ämter möchten sich für diese Thematik das notwendige Fachwissen aneignen, um ihre Dienste der öffentlichen Verwaltung anbieten zu können. Da es sich um ein relativ neues Aktionsfeld handelt, bemüht sich die Arbeitsgruppe um die Konzeption von Standardmethoden für Umfragen und um ein spezielles Ausbildungsangebot für an dieser Thematik Interessierte.

### **Thematik Grenzüberschreitende Projekte**

Im Rahmen der interregionalen Zusammenarbeit verfolgt die KORSTAT mit besonderer Aufmerksamkeit die grenzüberschreitenden Projekte im Bereich der öffentlichen Statistik. Mit Inkrafttreten der bilateralen Verträge erhält diese Dimension zunehmende Bedeutung, und die Projekte, die sich mit der Ausarbeitung einer statistischen Dokumentation für Vergleiche der Grenzregionen befassen, werden höchste Bedeutung erlangen, nicht nur für die von dieser Entwicklung direkt betroffenen Regionen, sondern auch für den Bund.

### **Die regionale Statistik vor grossen Herausforderungen**

Obwohl die regionale Statistik in der Schweiz vor allem in den letzten Jahren ein bemerkenswertes Niveau hinsichtlich Professionalität und Effizienz erlangt hat, zeigt sie sich noch immer zu heterogen und den modernen Herausforderungen an die statistische Informationsvermittlung nicht in genügendem Masse gewachsen. Etwas vereinfacht können drei Bereiche identifiziert werden, mit denen sich die regionale Statistik in den nächsten Jahren konfrontiert sehen wird.

- **Definition der Rolle der Regionen im Rahmen eines neuen Statistiksystems der Schweiz**  
Während Konzeption und Realisierung statistischer Erhebungen aus Gründen der Professionalität, Methoden und räumlichen Vergleichbarkeit zunehmend auf schweizerischer Ebene angesiedelt werden müssen, wird sich die regionale Statistik auf die Funktion regionaler

Observatorien konzentrieren, um sich dadurch in die Lage versetzen zu können, wichtige Beiträge zur Beantwortung politischer und gesellschaftlicher Fragestellungen zu liefern, mit denen sich die Regionen konfrontiert sehen. Statistik im allgemeinen und regionale Statistik im besonderen müssen sich aus der Isolation befreien, in die sie heute geraten sind (oder sich begeben haben), und sich vermehrt am gesellschaftlichen Diskurs beteiligen.

Befreit von der Einschränkung, sich ausschliesslich um die Produktion statistischer Daten zu kümmern, werden sich die regionalen Zentren auf Analysen, Studien und die Veröffentlichung regionaler statistischer Informationen konzentrieren.

- **Aufbau angepasster Organisationsstrukturen zur Bewältigung der neuen Rolle**  
Gemäss einer durch zwei Experten der kanadischen öffentlichen Statistik erstellten Studie zum schweizerischen Statistiksistem (peer review) müsste das Bundesamt für Statistik ein nationales Institut mit hohem Autonomiegrad werden, also mit eigener Rechtspersönlichkeit. Dieses Institut dürfte nicht ausschliesslich durch den Bund betrieben werden, sondern auch durch Forschungsstätten und durch die Kantone. Zur besseren Erfüllung der Aufgaben auf dem gesamten Gebiet der Schweiz wäre eine beschränkte Anzahl regionaler Zentren von gewisser Grösse denkbar, die durch Bund und Kantone mitfinanziert würden.
- **Neudefinition und Realisierung eines Diffusionskonzepts für statistische Informationen**  
Dieses Diffusionskonzept soll die Benutzerbedürfnisse besser berücksichtigen und sich der neuen Kommunikationsmedien in effizienterer Weise bedienen. Auf der einen Seite gilt es, das Volumen der gedruckten statistischen Ergebnisse zu reduzieren und gleichzeitig Analysen und Kommentare zu statistischen Resultaten zu verbessern und zu verstärken. Auf der anderen Seite muss der Zugang zu den statistischen Informationen schneller und effizienter werden, indem etwa Internetseiten produziert werden, die einfach im Gebrauch sind und eine grosse Fülle an statistischen Indikatoren beinhalten.

Das zukünftige Statistiksistem Schweiz muss eine bessere Integration der nationalen und regionalen Visionen ins Auge fassen, eine Aufteilung der grundlegenden Aufgaben, mit der Zentralisierung gewisser mit der Statistikproduktion verbundener Funktionen und der Ausgestaltung einer regionalen Spezialisierung im Bereich der Analyse und Datendistribution. Dies impliziert strukturelle Anpassungen, rechtliche Grundlagen und neue Formen der Finanzierung. Mit dem BFS zusammen arbeitet die KORSTAT an Konzepten für solche Szenarien.

Personen und Stellen der regionalen statistischen Ämter der Schweiz  
Stand 31. Oktober 2000

Institutionen	Gründungs- jahr	Personen	Vollzeit- Äquivalente
Statistisches Amt des Kantons Zürich	1871	28	23,00
Statistisches Amt der Stadt Zürich	1893	26	22,50
Stadtverwaltung Winterthur	1987	2	1,00
Finanzverwaltung des Kantons Bern, Statistikstelle	1993	1	0,30
Statistikdienste der Stadt Bern	1917	9	7,10
Service de statistique de la Ville de Bienne	1928	1	0,50
Amt für Statistik des Kantons Luzern	1939	12	10,30
Service de statistique de l'Etat de Fribourg	1895	16	9,00
Finanzdepartement des Kantons Solothurn Abteilung Finanzausgleich und Statistik	1978	4	2,80
Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt	1902	20	16,10
Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft	1968	14	12,45
Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen	1997	2	2,00
Statistisches Büro der Stadt St. Gallen	1938	1	1,00
Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden, Statistik	1967	3	1,20
Statistisches Amt des Kantons Aargau	1886	9	8,60
Statistisches Amt des Kantons Thurgau	1946	2	1,50
Ufficio di statistica del Canton Ticino	1929	22	15,25
Service cantonal de recherche et d'information statistiques Vaud – SCRIS	1971	26	21,25
Ville de Lausanne / BuLStat – Bureau lausannois de statistique	1965	5	3,50
Office de statistique du Canton du Valais	1970	5	5,00
Office cantonal de statistique Neuchâtel	1975	3	1,30
Service économique de la Ville de la Chaux-de-Fonds	1969	1	0,20
Office cantonal de la statistique Genève – OCSTAT	1896	35	31,70
Bureau de la statistique de la République et Canton du Jura	1979	2	2,00
<b>Total</b>		<b>249</b>	<b>199,55</b>