

**Halbamtliche Wissenschaft –
Internationale Statistikkongresse und preußische Professorenbürokraten
im 19. Jahrhundert**

DISSERTATION
der Universität St. Gallen,
Hochschule für Wirtschafts-,
Rechts- und Sozialwissenschaften
sowie Internationale Beziehungen (HSG)
zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Sozialwissenschaften

vorgelegt von
Jan-Philipp Horstmann
aus
Deutschland

Genehmigt auf Antrag der Herren
Prof. Dr. Caspar Hirschi
und
Prof. Dr. Florian Schui

Dissertation Nr. 4893

Difo-Druck GmbH, Untersiemau 2019

Die Universität St. Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften sowie Internationale Beziehungen (HSG), gestattet hiermit die Drucklegung der vorliegenden Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

St. Gallen, den 20. Mai 2019

Der Rektor:

Prof. Dr. Thomas Bieger

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung:	1
1.1 Problemstellung: Die Janusköpfigkeit der amtlichen Statistik	1
1.2 Forschungsstand	6
1.3 Erkenntnisziele, Struktur und Methodik	10
1.4 Quellen	14
II. Akademisierung und Veramtlichung:	15
Der statistische Wissenschaftsbegriff im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert	15
2.1 Die Ablösung der Achenwall'schen Universitätsstatistik in Preußen	19
2.1.1 Staatenvergleiche und universitätsstatistische Methodologie	20
2.1.2 Empirische Hilfswissenschaft und administrative Regierungstechnik	21
2.1.3 Akademischer Methodenstreit und Werturteilsfreiheit	24
2.1.4 Historische Nationalökonomie und merkantilistisches Denken	27
2.1.5 Statistischer Enthusiasmus und Dualismus	28
2.2 Der Aufbau amtlicher Datensammlungen im internationalen Vergleich	29
2.2.1 Amtsstatistiken und nationalstaatliche Kategorienkonstruktionen	30
2.2.2 Skandinavische Verwaltungsstatistiker	31
2.2.3 Britische Amateur Gentlemen	32
2.2.4 Amerikanische Ad-hoc-Statistiker	35
2.2.5 Französische Gelehrte und Verwaltungsspezialisten	36
2.2.6 Preußische Professorenbürokraten	39
2.2.7 Politisierung und ökonomischer Diskurs	44
2.3 Die Begründung einer universalistischen Wissenschaft durch den Belgier Quetelet	46
2.3.1 Politische Arithmetik und Quantifizierungsparadigma	46
2.3.2 Kosmopolitismus und wissenschaftlicher Universalismus	48
2.3.3 Positivismus und soziale Physik	49
2.3.4 Durchschnittsmenschen und Wahrscheinlichkeitsrechnungen	51
2.3.5 Staatstatistiker und bürokratische Rationalität	54
2.3.6 Methodenpluralismus und defizitäres Datenmaterial	55
III. Internationalismus und Nationalismus:	57
Der halbamtliche Expertenaustausch seit der Mitte des 19. Jahrhunderts	57
3.1 Das internationale Kongresswesen	59
3.1.1 Definition internationaler Wissenschaftskongresse	62
3.1.2 Praxis internationaler Wissenschaftsbeziehungen	62
3.2 Der Internationale Statistische Kongress	66
3.2.1 Institutionelle Organisationstruktur	67
3.2.2 Teilnehmer und Internationalität	72
3.2.3 Inhaltliche Problemfeldorientierung	75
3.2.4 Wissenschaftliche Autonomie	85
3.3 Das Internationale Statistische Institut	93
3.3.1 Privatisierung und Instrumentalisierung	94
3.3.2 Integration und Differenzierung	100
3.4 Statistikexperten als Standardisierer und Reformer	101
3.4.1 Gesellschaftsanalyse und technokratischer Staatsinterventionismus	101
3.4.2 Publizistische Öffentlichkeitsarbeit und deutsche Sozialpolitik	104
3.4.3 Transnationale Expertennetzwerke und Ideenaustausch	106
3.4.4 Rollenbilder und Zwischenresümee	108

IV. Ideen und Reformen:	110
Der amtsstatistische Internationalisierungsprozess in Preußen und Deutschland	110
4.1 Die Programmatik der preußischen Zentralkommission	112
4.1.1 Erste Frage	113
4.1.2 Zweite Frage	115
4.1.3 Dritte Frage	118
2.4.4 Vierte Frage	119
4.2 Die Idee des statistischen Seminars	121
4.3 Die Reformierung der Gewerbeklassifikation	125
4.3.1 Erste Frage	127
4.3.2 Zweite Frage	131
4.3.3 Dritte Frage	136
4.3.4 Vierte Frage	137
4.4 Das Erhebungsverfahren der Selbstzählung	139
4.4.1 Erste Frage	140
4.4.2 Zweite Frage	144
4.4.3 Dritte Frage	145
4.4.4 Vierte Frage	146
4.5 Das metrische System als Maßeinheit	146
4.5.1 Erste Frage	147
4.5.2 Zweite Frage	148
4.5.3 Dritte Frage	152
4.5.4 Vierte Frage	152
4.6 Die Bilanzierung volkswirtschaftlicher Kennzahlen	154
4.6.1 Erste Frage	155
4.6.2 Zweite Frage	157
4.6.3 Dritte Frage	160
4.6.4 Vierte Frage	161
4.6.5 Europäisierung und Globalisierung	164
V. Schluss: Halbamtliche Wissenschaft	165
5.1. Theorie internationaler Statistik	170
5.2 Gegenwartsbezug und griechischer Statistikskandal	171
VI. Anhang:	175
6.1 Abkürzungsverzeichnis	175
6.2 Literatur- und Quellenverzeichnis	176

Zusammenfassung:

Mit dem globalen Aufstieg der Statistik zu einer der wichtigsten Ressourcen der politischen Rhetorik und administrativen Entscheidungsfindung, verstärkt sich gleichzeitig auch die Möglichkeit einer nationalstaatlichen Verzerrung statistischer Daten. Die strukturellen Ursachen dieser Kontroverse reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück. Kern der Dissertation ist die Darstellung der institutionellen Verflechtungen von Wissenschaft und Politik im Bereich der amtlichen Statistik. Genauer gesagt geht es um die Frage, wie auf internationaler Ebene verhandelte Ideen- und Methodendiskurse Einbindung in nationalstaatliche Verwaltungsstrukturen fanden. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen dabei Statistikexperten, die als Protagonisten nicht nur für die Verhandlung, sondern auch für die verwaltungstechnische Implementation einer internationalen Statistik verantwortlich waren. Durch die Gründung des Internationalen Statistischen Kongresses (1853-1878), und ab 1885 des Internationalen Statistischen Instituts, institutionalisierte sich erstmals ein grenzüberschreitender Austausch von Methoden und Daten mit dem Ziel, die Vergleichbarkeit statistischer Erhebungen zu ermöglichen. In der Analyse der halbamtlichen Wissenschaftskongresse wird deutlich, dass die statistische Wissenschaft nur über eine eingeschränkte Autonomie verfügte. Bedingt durch ihre institutionelle Verankerung im Grenzbereich von staatlicher Machtpolitik und wissenschaftlicher Forschung, entwickelte sich ein Spannungsfeld zwischen partikularistischem Nationalismus und universalistischem Internationalismus. Wie das Fallbeispiel der sogenannten Professorenbürokraten in Preußen und dem Deutschen Reich zeigt, standen die teilnehmenden Experten dabei zumeist vor der Herausforderung einer Doppelrolle als Wissenschaftler und Staatsdiener gerecht zu werden. Während Amtsstatistiker auf der einen Seite zu kompetitiven Akteuren der Außenbeziehungen avancierten, warben die Verhandlungsergebnisse des Expertenaustausches auf der anderen Seite für eine internationale Vereinheitlichung der amtlichen Statistiken. Hierdurch wurden nationalstaatliche Reformprozesse nachweisbar in Gang gesetzt. Die Internationalisierung der amtlichen Statistik fand ihren institutionellen Ausdruck etwa durch die Gründung einer statistischen Zentralkommission als direkte Reaktionen auf die Kongressbeschlüsse, aber auch durch die Einführung vergleichbarer Klassifikationen, Erhebungs- und Messmethoden oder volkswirtschaftlicher Kennzahlen. Mit Hilfe eines ideengeschichtlichen Methodenansatzes zum Institutionenwandel sowie historischen Quellendokumenten aus dem Geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz werden die prekären Entstehungsbedingungen und Beschränkungen einer als „halbamtliche Wissenschaft“ zu charakterisierenden internationalen Statistik dargestellt.

Semi-official Science - International Statistical Congresses and Prussian Professor Bureaucrats in the 19th Century

Abstract:

Due to the global rise of statistics to becoming one of the most important resources of political rhetoric and administrative decision-making, the possibility of distortion of statistical data by nation-states is increasing at the same time. The structural causes of this controversy date back to the 19th century. The central aspect of this dissertation is the presentation of the institutional interconnection of science and politics in the field of government statistics. More precisely, the central question to be answered is how discourses of ideas and methods negotiated at the international level found their way into national administrative structures. While doing so, the study focuses on statistical experts who were responsible not only for the negotiation but also for the administrative implementation of international statistics. As a consequence of the founding of the International Statistical Congress (1853-1878) and, from 1885, the International Statistical Institute, a cross-border exchange of methods and data was institutionalised for the first time with the aim of facilitating the comparability of statistical surveys. In the analysis of the semi-official science congresses it becomes clear that statistical science had only limited autonomy. As a result of their institutional anchoring at the boundary between state power politics and scientific research, a field of tension arose between particularist nationalism and universalist internationalism. The participating experts were mostly faced with the challenge of playing a dual role as scientists and civil servants, as the case study of the so-called professor bureaucrats in Prussia and the German Reich shows. While on the one hand administrative statisticians advanced to become competitive actors in foreign relations, the negotiation results of experts exchange on the other hand promoted an international unification of official statistics. This has demonstrably set nation-state reform processes in motion. The internationalization of official statistics found its institutional expression, for example, in the establishment of a central statistical commission as a direct response to Congress decisions, but also in the introduction of comparable classifications, survey and measurement methods, and economic indicators. With the help of a methodological approach to institutional change based on the history of ideas as well as historical source documents from the Secret State Archives of Prussian Cultural Heritage, the precarious formation conditions and limitations of international statistics – to be characterized as semi-official science – are presented.

Für meine Eltern

Danksagung

Mein erster Dank gilt den Vätern dieser Arbeit Caspar Hirschi und Florian Schui. Ich kann mir keine besseren Betreuer und Kritiker vorstellen. Mit ihrer persönlichen Art und ihrem intellektuellen Vorbild waren sie mir stets große Stützen und wichtige Orientierungshilfen in all den Jahren der euphorischen, aber auch manches mal zermürbenden Elaboration über das Wesen der Statistik.

Danken möchte ich auch meinen Kollegen der SHSS und vor allem dem Lehrstuhl für Allgemeine Geschichte der Universität St. Gallen. Das freundschaftliche und anregende Umfeld haben mir gezeigt, welch unglaubliches Privileg das Forscherhandwerk sein kann und welch wunderbare Freude das Leben als Wissenschaftler bereit hält.

Schließlich möchte ich mich auch bei den Menschen bedanken, die mich schon immer mit bedingungsloser Liebe und Zuversicht auf meinem Lebensweg begleitet und getragen haben: Mama, Papa, Steffen und Tina, euch ist mein fast unerschütterliches Selbstvertrauen geschuldet, das diese Arbeit hat entstehen lassen.

Berlin, den 20. Mai 2019

Jan-Philipp Horstmann

I. Einleitung:

„[...] im übrigen hole sie der Teufel und die Statistik!“

Friedrich Nietzsche, 1874.¹

„[...] unter den Stützen des Thrones ist die Statistik nicht die geringste.“

Adolf Günther, 1911.²

1.1 Problemstellung: Die Janusköpfigkeit der amtlichen Statistik

„Die Wahrheit zu ermitteln und sie öffentlich zu sagen, mag mancher politischen Richtung in der Regierung nicht passen. Daher ist die Gefahr bei der jetzt bestehenden Unterordnung der staatlichen statistischen Aemter drohend, daß zwar nicht die Statistik gefälscht wird, daß aber gewisse Gebiete der Statistik besonders bevorzugt, andere vernachlässigt oder unbequeme Resultate durch Geheimhaltung unterdrückt werden.“³

Kern dieser mehrfach in Zeitungsartikeln von 1909 veröffentlichten Kritik des Publizisten Georg Königshaus war die Sorge, dass die Unterstellung der amtlichen Statistik unter das Ministerium des Innern als das „politischste Ministerium“ die Unabhängigkeit der Erhebungen bedrohe.⁴ Sie war Teil einer öffentlichen Debatte über die Reorganisation der amtlichen Statistik in Deutschland, die im Rückblick auf das 19. Jahrhundert stattfand. Schon ein Jahrzehnt zuvor, 1899, bezog sich einer der wichtigsten Statistikprofessoren des Deutschen Reiches Wilhelm Lexis auf diese politische Kontroverse, indem er davon ausgehend die Nützlichkeit einer internationalen statistischen Vereinigung begründete:

„Viele Zweige der Statistik stehen ja ohne Zweifel in vollständiger Abhängigkeit von der Gesetzgebung und staatlichen Einrichtungen und sind daher lediglich nach Massgabe des betreffenden Landes zu ordnen. Auf manchen Gebieten dagegen haben die Leiter der amtlichen Statistik eine mehr oder weniger grosse Bewegungsfreiheit, sowohl hinsichtlich der zu erhebenden Einzelheiten, als auch der Verarbeitung und Verwerthung des Urmaterials [...]. Die internationalen Verhandlungen aber bieten die Möglichkeit, innerhalb der Grenzen dieser relativ freien Bewegung das rationellste und wissenschaftlich am besten begründete Verfahren festzustellen, wie auch die erwünschte Gleichmässigkeit zu befördern.“⁵

¹ Nietzsche 1874, S. 316.

² Günther 1911, S. 10.

³ Zeitungsartikel „Zur Reorganisation der amtlichen Statistik in Deutschland“ von Georg Neuhaus aus Königsberg am 1.10.1909, GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3880, B. 325; veröffentlicht auch in der Königl. Hartungsche Zeitung am 2.10.1909, B. 326.

⁴ Ebd.; zur Organisation der amtlichen Statistik in Preußen, vgl. Die Beziehungen der Verwaltung zur Statistik von Reg. Rat Prof. Dr. Franz Kühnert (Mitglied des Königlich Preussischen Statistischen Landesamtes). In: Verwaltung und Statistik (1. Jg., Januar 1911, Heft 1), GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3853, B. 27.

⁵ Lexis: Die Nützlichkeit der internationalen statistischen Vereinigung (1899), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 94.

Wie weit oder eng diese Grenzen zwischen wissenschaftlichem Anspruch und politischer Inanspruchnahme im langen 19. Jahrhundert waren, soll in dieser Arbeit am Beispiel des internationalen statistischen Austausches nachverfolgt werden.⁶

Zweifel an der grundsätzlichen Möglichkeit einer zwischenstaatlichen Vergleichbarkeit, die auch für das gegenwärtige Verhältnis von statistischer Wissenschaft und Politik virulent sind, können allgemein aus zweierlei Perspektiven begründet werden.⁷ Zum einen neigen Nationalstaaten dazu, in der amtlichen Statistik ihre eigene Gesellschaftsstruktur durch statistischen Kategorienbildung zu reproduzieren, um „[n]ationale Bilder zu erzeugen von denen eine einheitsstiftende Kraft ausgeht [...]“.⁸ Jeder Staat produziert dadurch zunächst einmal seine eigene Statistik. Politische Systeme prägen ihre jeweilige Ausgestaltung und Funktionsweise.⁹ In der wissenschaftsgeschichtlichen Forschung wurde diesbezüglich bereits auf die Bedeutung des Verantwortungsprozesses der statistischen Wissenschaft für die Herausbildung moderner Nationalstaaten hingewiesen.¹⁰ Zum anderen werden im Rahmen internationaler Organisationen hegemoniale Methodenmodelle einzelner Nationalstaaten zu universalen Standards erhoben, denen sich andere Nationalstatistiken anpassen müssen, um als Teil der Weltgemeinschaft wahrgenommen zu werden. Im Gewand methodologischer Universalisierungsdynamiken kommt es zu einer Verschleierung nationaler Differenzen und Ungleichheiten.¹¹ Beide Szenarien sind Ausdruck eines methodologischen Nationalismus.¹² Statistische Konstruktionen leisten damit einen Beitrag zur sozialen Verstetigung vorgestellter Gemeinschaften, sowohl in nationalstaatlichen, als auch in globalen Diskurskontexten.¹³

Es entsteht also ein Adäquationsproblem bei der Übertragung empirischer Besonderheiten unterschiedlicher Nationalstaaten in ein international vergleichbares Statistiksistem.¹⁴ Günter Menges stellte daher die provokative Frage nach der grundsätzlichen Möglichkeit einer Methode der internationalen Statistik.¹⁵ Denn die Institutionalisierung einer objektivistisch-universalistischen internationalen Statistik wurde durch eine nationalstaatlich geprägte Amtsstatistik eingeschränkt. Bedingt durch ihre institutionelle Verankerung im Grenzbereich von staatlicher Machtpolitik und wissenschaftlicher Forschung, entwickelte sich durch den grenzüberschreitenden statistischen Austausch seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ein Spannungsfeld zwischen partikularistischem Nationalismus und universalistischem Internationalismus. Innerhalb dieses institutionellen

⁶ Die Frage nach der grundsätzlichen „Möglichkeit der Organisation einer genuin wissenschaftlichen Statistik innerhalb der staatlichen Verwaltung“ aufgrund unauflösbarer institutioneller Interdependenzen bildet ein zentrales Thema für die Statistikgeschichte, Schneider 2013, S. 22.

⁷ Zum Konstruktionsprozess von statistischen Indikatoren und deren Vergleichbarkeit, vgl. Stehr 2001.

⁸ Barlösius 2005, S. 120 f.; vgl. auch Alonso/Starr 1983, S. 3; Bettina Heintz spricht sogar von der „Geburt der Gesellschaft aus dem Geist der nationalen Statistik“ zu Beginn des 19. Jahrhunderts, 2012, S. 18.

⁹ „Die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik kann [...] nicht losgelöst von der Staats- und Wirtschaftsordnung betrachtet werden, die in den einzelnen Ländern herrscht und damit von den Zielen und Aufgaben, die sich die staatliche Ordnung in den einzelnen Ländern gesetzt hat und von den Methoden und Mitteln, derer sich der Staat bedient, um seine Ziele zu verwirklichen“, Fürst 1963, S. 210; „Zur Politische Ökonomie der Statistik“, Heine/Oltmanns 2016.

¹⁰ Zur Idee interventionistische Probleme der Staatsverwaltung mit Hilfe der Statistik zu lösen, vgl. Schmidt 2005, S. 9 und 191.

¹¹ Vgl. Berger/Weiß 2008; zum Entstehungsprozess und zur Problematik globaler Methodenstandards am Beispiel des von der UNO eingeführten *System of National Accounts* nach amerikanischem und britischem Vorbild, vgl. Speich Chassé 2013, S. 107 f.; zu den Irrenföhrungen durch afrikanische Entwicklungsstatistiken, vgl. Jerven 2013.

¹² Das Problem des methodologischen Nationalismus besteht nach Ulrich Beck in der Unterstellung der Gesellschaftswissenschaften, dass der Nationalstaat ihre primäre Untersuchungseinheit repräsentiere, vgl. Beck/Grande 2010, S. 189; Beck 2004; Beck 1997.

¹³ Vgl. Anderson 1983.

¹⁴ „Zählbegriffe der materiellen Statistik (Einheiten, Merkmale, Merkmalsausprägungen) [entstehen] auf einem Adäquationsweg von den abstrakten fachwissenschaftlichen Modellbegriffen der Wirtschafts- und Sozialtheorie über empirische Gattungsbegriffe [...] der Adäquationsweg eines statistischen Begriffs müsste daher anders aussehen, je nach der Wirtschaftsverfassung, dem Staatsaufbau, der regionalen Mannigfaltigkeit usw. eines Landes“, vgl. Menges 1960a, S. 11.

¹⁵ Ebd.

Rahmens bemühten sich amtliche Statistiker um ein vermeintlich objektives Bild der Realität.¹⁶ Dieser Spagat soll auch die Problemstellung der Untersuchung umschreiben.

Statistische Datensammlungen, welche sich an einer sozioökonomischen Wirklichkeitsbeschreibung versuchten, erzeugten ihre Validität und ihren Nutzen über die Vergleichbarkeit. Wie Lars Behrisch nachgewiesen hat, findet sich dieser Anspruch auch schon in den frühneuzeitlichen Ursprüngen des statistischen Denkens, denn die „Statistik war [...] von vornherein auf Wiederholbarkeit und auf Vergleichbarkeit angelegt, und zwar in zeitlicher wie in inhaltlicher und räumlicher Hinsicht“. ¹⁷ Damit einher ging ein stetiger Optimierungsanspruch, der die Intensivierung der Datenerhebung und ihrer Auswertung seit dem 17. Jahrhundert forcierte. Bedingt durch diese Dynamik entwickelten sich Zahlenverhältnisse nicht nur immer mehr zu einem Maßstab für die Wahrnehmung gesellschaftlicher Wirklichkeit, sondern die statistische Wissenschaft war auch zunehmend darauf angewiesen ihre Erkenntnisse zu verallgemeinern.¹⁸ Durch eine internationale Ausweitung der Datenbasis und die Anpassung von Erhebungstechniken und Klassifikationssystemen erhofften sich die Verfechter der Statistik ihren überwiegend quantitativen Methodenansatz in den Stand einer universal gültigen Naturwissenschaft zu erheben. Aber erst mit der Veramtlichung und einer damit einhergehenden Professionalisierung statistischer Datensammlungen gelang es einen institutionalisierten Wissenstransfer zu organisieren. Als eine Paradoxie der Statistikgeschichte erwuchs durch die strukturelle Abgrenzung der entstehenden Nationalstaaten gleichzeitig die Notwendigkeit eines kooperativen Austausches in Form von internationalen Wissenschaftskongressen, Vereinigungen und Organisationen.¹⁹ Nachdem es in zahlreichen Ländern zur Einführung von offiziellen Nationalstatistiken gekommen war, nahmen daraufhin mit der Gründung des Internationalen Statistischen Kongresses 1853 systematische Vergleiche statistischer Daten ihren Anfang. Um sich mit dem Rest der Welt statistisch messen zu können, mussten Regierungen an diesem Austausch teilnehmen. Eine Vergleichbarkeit statistischer Daten auch über das nationale Territorium hinaus, wurde vor allem für die Ordnung des eigenen Herrschaftsraumes relevanter, um aussagekräftige Einschätzungen über wirtschaftliche oder militärische Leistungsfähigkeiten treffen zu können.²⁰

Schon seit der Genese des statistischen Denkens in der frühen Neuzeit stellte das Zählen, Messen und Berechnen der Wirklichkeit nicht nur eine Form des Orientierungswissens dar, sondern implizierte immer auch eine Art Handlungspotential. Institutionelle Verflechtungen von statistischer Wissenschaft und staatlicher Administration entstanden aber erst im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert mit der Herausbildung des modernen Verwaltungs- und Interventionsstaats in Europa und Nordamerika durch die Einrichtung zahlreicher statistischer Ämter und Behörden. Die Quantifizierung wurde im 19. Jahrhundert zu einem umfassenden Maßstab für die Strukturierung von Gesellschaften, der bis in die Gegenwart Gültigkeit besitzt, auch wenn sich Kontroversen über die tatsächliche Aussagekraft des statistischen Zahlenwerks wiederholen.²¹ In dieser Epoche, so Jürgen Osterhammel, begann durch die Verfeinerung der Beobachtungspraktiken, ihre institutionelle Verstetigung und ihr neuartiger Geist der empirisch-quantitativen Objektivierung ein Wandel der Statistik.²² Mit ihm manifestierte sich eine quantitative Form der Gesellschaftsbeschreibung:

¹⁶ Vgl. Westerhoff 2007, S. 5.

¹⁷ Behrisch 2016, S. 22 f.

¹⁸ Die Wahrnehmung und Bewertung der sozialen Welt ist „immer auch eine Frage der offiziellen statistischen Erfassung“, Coser 1992, S. 39.

¹⁹ Vgl. Schneider 2013, S. 102 f.

²⁰ Schon der preußische König Friedrich der Große erkannte, dass die fehlende Genauigkeit und Zuverlässigkeit statistischer Erhebungen Grenzen staatlichen Verwaltungswissens aufzuzeigen vermochte, vgl. Schui 2013, S. 110.

²¹ Zur Soziologie der Quantifizierung, vgl. Espeland/Stevens 2008; das moderne Quantifizierungsideal ist mit Standardisierungsprozessen verbunden, diese bedeuten jedoch eine Einschränkung von Subjektivität, vgl. Reckwitz 2017, S. 35 und Megill 2007, S. 122 f.

²² Vgl. Osterhammel 2009, S. 60.

„Erst jetzt steigerte sich die Idee der Aufklärung, die Welt vollständig beschreiben und taxonomisch ordnen zu können, zum Glauben an die wahrheitserschließende Kraft der Zahl. [...] Statistik wurde das, was sie heute noch ist: eine Redeweise politischer Rhetorik. In den Händen der staatlichen Bürokratien verdinglichten sich die Kategorien, die Statistiker zwangsläufig bilden müssen. Kategorien, die aus technischen Notwendigkeiten der Sozialstatistik entstanden – Klassen, Schichten, Kasten, ethnische Gruppen – gewannen prägende Macht in Administrationen und Selbstwahrnehmungen. Die Statistik war doppelgesichtig: einerseits ein Instrument zur Beschreibung und soziologischen Aufklärung, andererseits eine große Stereotypisierungs- und Etikettierungsmaschine.“²³

Wissenschaft und Politik fungieren seitdem als Ressourcen füreinander und gehen dabei in der amtlichen Statistik eine ambivalente Liaison ein, weil statistische Behörden auf der einen Seite institutionalisierte Funktionseinheiten des Staates repräsentieren und auf der anderen Seite einem wissenschaftlichen Objektivitäts- oder Aufklärungsanspruch verpflichtet sind, aus dem sie ihre Legitimationskraft schöpfen. Dabei steht die Verwaltung sowohl in einem konsumierenden, als auch in einem produzierenden Verhältnis zur Statistik durch ihre Eigenschaft als Erhebungsbehörde. Die Gestalt der amtlichen Statistik ist janusköpfig; neben ihrem wissenschaftlichen Antlitz besitzt sie auch ein politisches Gesicht.

Die Protagonisten der amtlichen Statistik verkörpern diesen Dualismus durch die Annahme einer Doppelrolle. Amtliche Statistiker sind in ihrem Selbstverständnis sowohl ein Teil der staatlichen Administration, als auch Angehörige des Wissenschaftssystems mit der Funktion wissenschaftlich fundierte Expertise für die Politik bereitzustellen.²⁴ Als Verwaltungsstatistiker kennzeichnet sie eine Sonderstellung, weil sie im Unterschied zum universitären oder privaten Gelehrten administrativ eingebettet sind, aber ebenso vor der Herausforderung stehen die Kerntugenden des akademischen Experten, fachliche Kompetenz und sachliche Unbefangenheit, zu vereinen.²⁵ Ihr Profil als rein technische, Informationen sammelnde Wissensproduzenten unter politischer Kontrolle, steht dem Potential gegenüber, mit ihrem Expertenwissen auch selbst eine normative Gestaltungsmacht zu entwickeln. Durch ihre organisatorische Schlüsselposition in der Schnittstelle von Datenerhebung und Informationsaufbereitung praktizieren sie die Werte der statistischen Wissensvermittlung. Mit dem Entwurf von Klassifikationen und Kategorien nehmen sie Einfluss auf die Inhalte datenpolitischer Projekte.²⁶

Der französische Soziologe Pierre Bourdieu sieht deshalb in der amtlichen Statistik eine staatliche Wissenschaft mit nur beschränktem Zugang zum wissenschaftlichen Feld.²⁷ In seiner Problematisierung des Verhältnisses von Wissenschaftlern und amtlichen Statistikern wirft er diesbezüglich die Frage auf, ob Amtsstatistiker als tendenziell konservativ oder reformorientiert einzuschätzen sind. Das meint, ob sie im weitesten Sinne über eine „Reflexivität im Hinblick auf stillschweigende Annahmen von Problemstellungen oder Klassifikationsmodellen [...]“ verfügen.²⁸ Bourdieus Hinweis spezifiziert damit noch einmal die Fragestellung nach dem Wechselspiel von statistischer Wissenschaft und Politik, insofern er nach der Möglichkeit amtlicher Statistiker zu intellektueller Unabhängigkeit fragt.

²³ Ebd., S. 62.

²⁴ Vgl. Ehling 1996, S. 414; Lee 2009, S. 174 f.

²⁵ Die Leiter der preußischen Amtsstatistik wurden im Gegensatz zu verbeamteten Universitätsprofessoren vom Innenministerium ernannt, vgl. Schaer 1969, S. 234 f.; gegenwärtig sind die Präsidenten des Statistischen Bundesamtes zwar keine politischen Beamten, unterliegen aber als Vertreter einer oberen Bundesbehörde der Dienst- und Fachaufsicht des vorgesetzten Bundesinnenministeriums, d.h. die Frage der funktionalen Unabhängigkeit bleibt bestehen, vgl. Hahlen 2012, S. 395.

²⁶ Vgl. Lee/Schneider 2005, S. 60.

²⁷ Vgl. Bourdieu 2002, S. 84 f.

²⁸ Ebd.

Die Analyse der auf den internationalen Ideendiskurs ausgerichteten institutionellen Reform der preußischen und deutschen Amtsstatistik bietet in dieser Hinsicht einen geeigneten historischen Untersuchungsgegenstand um sich dem Rollenbild des Amtsstatistikers empirisch zu nähern. Denn in Preußen, dem größten Territorialstaat des späteren Deutschen Reiches, entfaltete sich die politische Integration der Statistik in doppelter Weise. Zum einen entwickelte sich, vorangetrieben durch die Gründung des Internationalen Statistischen Kongresses und seiner Nachfolgeorganisation dem Internationalen Statistischen Institut, ein weitreichender Austausch statistischer Methoden und Daten, der in einem Rückkopplungseffekt mit dem Entwurf einer preußischen Statistik interagierte. Preußische Statistiker wie der langjährige Direktor des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus (KPSB) Ernst Engel waren maßgeblich an den internationalen Verhandlungen und der nationalen Implementation beteiligt. Zum anderen erfolgte beinahe parallel die Gründung des Deutschen Reiches 1871, und die damit einhergehende Eingliederung der preußischen Statistik in ein weiteres übergeordnetes Klassifikationssystem. Das preußisch-deutsche Beispiel ermöglicht es aus diesem Grund, Institutionalisierungs- und Reformprozesse auf drei Ebenen zu beobachten: der preußischen, der gesamtdeutschen sowie der internationalen. Das zu untersuchende Spannungsfeld gewinnt dadurch an Kontrast, dass dramatischer als in anderen Ländern die deutschen Staaten, und allen voran Preußen, für ein nationalistisch geprägtes Wissenschaftsverständnis standen.²⁹

Am Beispiel Preußens lässt sich zudem ein Beziehungsverhältnis aufzeigen, in dem nicht nur die ständige Neukonzeption von Klassifikationssystemen realitätsprägend wirkte, sondern auch die Dynamik der Wirklichkeit die Gestaltung der amtlichen Statistik veränderte. Max Weber beschreibt dies in seinen Überlegungen zur Bürokratie im Denkmuster der zunehmenden *Verdinglichung* von Informationen.³⁰ Webers Analyse über die Entstehung des Fachwissens der Bürokraten durch den Einsatz von standardisierten Methoden hilft die Entwicklung statistischer Datenbanken als Teil eines staatlichen Informationssystems theoretisch zu verorten. So vermischten sich im Vereinheitlichungsprozess der amtlichen Statistik wissenschaftliche und bürokratische Standardisierungsideale. Aus diesem Grund entwickelte sich die Statistik nicht nur zu einer akademischen Wissenstechnik, sondern auch zu einer Herrschaftstechnik der politischen Administration.³¹ Dabei wird augenfällig, dass sich die legitimatorischen Herausforderungen für die Statistik als amtliche Institution bis heute kaum verändert haben.³² Denn „[d]ie Koexistenz und Konkurrenz von Wissen und Machtaspekten – von Objektivität und Amtlichkeit – zieht sich durch die ganze Geschichte der amtlichen Statistik.“³³ Im Verhältnis von statistischer Wissenschaft und politischer Verwaltung liegt der Schlüssel zum Verständnis einer Produktion von Wissen durch amtliche Statistiken. Mit der einsetzenden Internationalisierung der Statistik entstand ein ideengeschichtlich und strukturell neues Dispositiv ihrer Wissenschaftsgeschichte, dessen Einflusspotential erforscht werden muss, um historische Institutionalisierungsverläufe amtlicher Statistiken erklären zu können.

²⁹ Vgl. Somsen 2008; zum Verhältnis von deutscher Nation, Kultur und Wissenschaft, vgl. auch Lenoir 1997; Cahan 1989.

³⁰ Vgl. Weber 1972 [1922], S. 126-130 und 551-579.

³¹ Zu einer an Max Weber angelehnten Skizze bürokratischer Macht- und Herrschaftswirkung der Statistik, vgl. Köhler 2011.

³² Vgl. Hölder 1992; Köhler 2008, S. 75.

³³ Bonß/Köhler 2007, S. 103; „Überblickt man die Geschichte und Entwicklung der amtlichen Statistik seit ihren Anfängen, so zeigt sich, dass sie stets in ein sich wandelndes Geflecht von interessengeleiteten Einflüssen im Spannungsfeld von Politik, Staat und Gesellschaft eingebettet war“, Hohmann-Dennhardt 2001, S. 17.

1.2 Forschungsstand

Im Folgenden wird ein kurzer Abriss des aktuellen Forschungsstandes in Bezug auf die eingeführte Thematik präsentiert, der wiederum als Orientierung für die Entwicklung einer eigenen Vorgehensweise zur Erforschung der Janusköpfigkeit der amtlichen Statistik dient.

Die Geschichte der internationalen Statistik im 19. Jahrhundert ist noch weitestgehend unerforscht. Zum Verhältnis von transnationaler Wissensproduktion, statistischer Wissenschaftskongresse und nationalen Reformprozessen liegen bislang kaum systematische Untersuchungen vor.³⁴ Diese sind jedoch für das Verständnis des Entwicklungsprozesses der Statistik im 19. Jahrhundert von entscheidender Bedeutung, denn internationale Zusammenkünfte bildeten Knotenpunkte des wissenschaftlichen und politischen Transfers.³⁵ Vor allem im Hinblick auf Sozialreformen wurde bereits auf die Bedeutung von Expertengemeinschaften wie der International Social Science Association oder der International Association for Labour Legislation hingewiesen – sowie ihre Einbindung in nationale administrative Strukturen problematisiert.³⁶ Die vorliegende Arbeit versucht nun diese Forschungslücke zu schließen, indem sie die Akteurskonstellationen, Organisation, Diskurse, Beschlüsse und Wirkungen des internationalen statistischen Austauschs rekonstruiert und in den Kontext nationaler Reformprozesse der Amtsstatistik einordnet. Als Teil einer Kulturgeschichte der Statistik geht es darum, institutionelle Praktiken besser zu verstehen und deren Bedeutung ideengeschichtlich zu analysieren.³⁷

In Anknüpfung an die geschichtswissenschaftliche Forschungstradition des internationalen Vergleichs, hat sich seit der Mitte der 1990er Jahre eine methodologische Debatte um das Konzept des Transfers entwickelt.³⁸ Vor allem Michel Espagne argumentiert, dass Nationalgeschichte immer ein konstitutives Wechselverhältnis von eigenen Überlieferungen und kulturellen Transfers aus anderen Nationen beinhaltet.³⁹ Jürgen Osterhammel erweiterte den Transferbegriff auch auf soziale, politische und wirtschaftliche Prozesse und plädiert für ein Transferverständnis, das über den Nationalstaat hinausgeht.⁴⁰ Demgegenüber vertreten Michael Werner und Bénédicte Zimmermann in ihrem Ansatz der *histoire croisée* eine skeptische Position in Bezug auf das Einflusspotential transnationaler Milieus, Bewegungen, Gemeinschaften, Werte und Organisationen.⁴¹ Für sie bleibt die Nation weiterhin eine wichtige Orientierungseinheit, um Transferbeziehungen einordnen zu können. Bezogen auf die Theoriedebatte um die Bedeutung von Transferwissen herrscht folglich noch ein Interpretationsspielraum, der aber weniger den Transfer selbst in Frage stellt, sondern sich in erster Linie um die Gewichtung möglicher Faktoren dreht. Die geschichtswissenschaftliche Transferforschung erkennt damit sowohl transnationalen, als auch nationalen Institutionen eine Übermittlerfunktion zu. Modelluntersuchungen wie die vorliegende können helfen, empirische Einsichten über die Bedingungen und Auswirkungen des Transferprozesses zu erlangen.⁴² Der vorgestellte Untersuchungsgegenstand des Expertenaustauschs muss demnach nicht nur als Knotenpunkt eines Transfers von Wissen analysiert werden, vielmehr geht es darum zu zeigen, dass in ihm transnationale und nationale Wissens Elemente miteinander konkurrieren, bevor sie auf die Konstituierung des Nationalstaates zurückwirken.⁴³

³⁴ Vgl. Schneider 2014, S. 104.

³⁵ Vgl. Leonards/Randeraad 2015, S. 126.

³⁶ Vgl. Rodogno/Struck/Vogel 2015, S. 6.

³⁷ Vgl. Bilo/Haas/Schneider 2019.

³⁸ Vgl. Kaelble 2005; Paulmann 1998.

³⁹ Vgl. Espagne 1999.

⁴⁰ Vgl. Osterhammel 2001.

⁴¹ Vgl. Werner/Zimmermann 2002.

⁴² Forderungen nach einer Fortsetzung der methodischen Debatte in die Praxis der historischen Forschung finden sich beispielsweise bei Hartmut Kaelble, vgl. 2005.

⁴³ Zum Wechselverhältnis von Wissenschaft und Nation sowie Internationalismus und Nationalismus in der Wissenschaft, vgl. Schroeder-Gudehus 1989; Crawford 1992; Jessen/Vogel 2002.

Grenzüberschreitende Austauschprozesse sowie deren Rückwirkungen auf den statistischen Integrationsprozess gewannen im Verlauf des 20. Jahrhunderts vor dem Hintergrund der ökonomischen Globalisierung an Dynamik. Sie sind dementsprechend auch ausführlicher in der Forschungsliteratur dokumentiert. So liegen etwa Studien zur statistischen Arbeit internationaler Organisationen wie dem Völkerbund, der Internationalen Arbeitsorganisation, dem Internationalen Landwirtschaftsinstitut oder den Vereinten Nationen vor.⁴⁴ Alle beschreiben die Funktionsmechanismen einer professionalisierten Koordination der internationalen Statistik, die zunehmend die Grundlage politischer Entscheidungsprozesse determinierte.

Die Arbeit unterscheidet sich an dieser Stelle auch von Adam Tooze's wirtschaftshistorischer Untersuchung zur deutschen Statistikgeschichte „Statistics and the German State, 1900-1945“.⁴⁵ Tooze weist zwar auf die Vorgeschichte der modernen Wirtschaftsstatistik nicht nur im 19. Jahrhundert hin, betont aber, dass erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts durch die zunehmende Vervollständigung wirtschaftsstatistischer Daten ein neues Verständnis wirtschaftspolitischer Zusammenhänge gewonnen werden konnte.⁴⁶ Darüber hinaus erkennt er die Rolle amtlicher Statistiker für die Vereinheitlichung der deutschen statistischen Wissenschaft an und benennt die von ihnen vorangetriebene Integration als Voraussetzung für den ökonomischen Erkenntnisgewinn in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Dabei vernachlässigt er aber – was seinem Untersuchungszeitraum geschuldet ist – die Internationalisierung der Statistik seit den 1850er Jahren. Der hierdurch erzeugte Innovationsdruck bildet jedoch die Keimzelle für den statistischen Transformations- und sozioökonomischen Modernisierungsprozess nicht nur in Deutschland. Sein Ansatz einer Kombination dogmengeschichtlicher Theoriebildung der Makroökonomie und institutionengeschichtlicher Analyse statistischer Produktionsstätten erweist sich als fruchtbar für die Erklärung der integrativen Entwicklung der amtlichen Statistik. Ebenso aufzunehmen ist seine Beschreibung der Kategorienauswahl des Kaiserlichen Statistischen Amtes (KSA) und der tatsächlichen Wirtschaftsstruktur des Deutschen Reiches, sowie die damit einhergehende Neukonzeption der statistischen Klassifikationssysteme. Vorbildhaft für die vorliegende Arbeit ist auch die Untersuchung des Verhältnisses zwischen statistischen Experten und Regierungsvertretern.

Aspekte dieser Art finden sich ebenso in Michael Schneiders Habilitationsschrift über die „Wissensproduktion im Staat“ wieder, jedoch liegt der Schwerpunkt seiner Studie auf den Möglichkeiten, Bedingungen und dem Eigenleben des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus vornehmlich zwischen 1860 und 1914.⁴⁷ Seine Grundannahme, die preußische amtliche Statistik habe in erster Linie nach ihrer eigenen Logik gearbeitet, das heißt ohne externe Einflüsse, muss jedoch hinterfragt werden. Die Stärke und Schwäche von Schneiders Forschungsansatz liegt in seiner Geschlossenheit. Denn die Eindrücke einer ausschließlichen Innenperspektive der staatlichen Wissensproduktion versperren das Erkenntnispotential einer Analyse der preußischen und deutschen Statistik im Kontext des transnationalen Wissensdiskurses.⁴⁸ Dennoch bildet Schneiders Analyse der preußischen Statistik eine wichtige Pionierarbeit und Orientierungshilfe für eine weiterführende Quelleninterpretation, insbesondere hinsichtlich des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik.⁴⁹

Mit Blick auf Preußen kommt Schneider zum Ergebnis: „Die amtliche Statistik produzierte die Elemente aus denen sie bestand (also: kommunizierbares statistisches Wissen in Form von Tabellen) mit Hilfe der Elemente, aus denen sie bestand, indem jede Tabelle, die Verschiedenes abbilden konnte, zugleich die Leerstellen sichtbar werden ließ,

⁴⁴ Zum Völkerbund, vgl. Bemann 2019; zur UNO, vgl. Ward 2004; Heintz 2012; Speich-Chassé 2013; zum Internationalen Landwirtschaftsinstitut als Vorgänger der FAO, vgl. Tosi 1989; zur Geschichte der ILO, vgl. Alcock 1971.

⁴⁵ Tooze 2001.

⁴⁶ Vgl. auch Tribe 1995.

⁴⁷ Vgl. Schneider 2013.

⁴⁸ Vgl. ebd., S. 18.

⁴⁹ Zur preußischen Statistik in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, vgl. auch Hacking 1987.

die nicht erfasst wurden, und damit wiederum eine Fülle von theoretischen Möglichkeiten eröffnete, die Operationen fortzusetzen.“⁵⁰

Diese Wissensproduktion im Sinne eines autopoietischen Systems trifft im Hinblick auf die quantitative Ausweitung der Datenbasis der amtlichen Statistik zu. Sie erklärt jedoch nicht, warum nur bestimmte der theoretischen Möglichkeiten statistischer Wirklichkeitsbeschreibungen auch tatsächlich genutzt wurden. Mit ihren qualitativen Kategorien ziehen amtliche Klassifikationen Grenzen oder schaffen Verbindungen. Sie leisten die Verwandlung von Quantität zur Qualität der statistischen Daten.⁵¹ Ohne Klassifikationen bleiben Daten ungeordnet, das heißt sie schränken ihren Informationscharakter ein. Wie alle statistischen Informationsquellen ist auch die amtliche Statistik auf Klassifikationssysteme angewiesen, um Wissen produzieren zu können. Wobei ich unter dem Begriff Klassifikationssysteme nicht nur die Taxonomien oder Kategorienauswahl selbst, sondern auch vorgeordnete Erhebungstechniken und nachgeordnete Interpretationsmuster verstehe. Statistische Daten sind nicht unabhängig gegebene Werte, sondern das Resultat einer sozialen und materiellen Reproduktion.⁵² Die durch statistische Ämter eingesetzten „juristisch verbürgten sozialen Klassifizierungen [sollen den] Anschein wissenschaftlicher Neutralität verleihen“, wie Bourdieu bemerkt.⁵³ Bezogen auf die Entwicklungsgeschichte einer international vergleichenden Statistik erweist sich hierbei ein Ausdruck Stephen Palings als hilfreich: „Classification takes place within a horizon of material conditions and social constraints that are best viewed through a hermeneutic or deconstructive lens, termed the „classificatory horizon“.“⁵⁴ Um zu erklären, welchen Konstruktionsmechanismen amtliche Programmatiken, Klassifikationssysteme, Methoden und Indizes unterliegen, gilt es, sich den Konstrukteuren und dem Konstruktionsprozess der Statistik zu widmen.⁵⁵ Nur so ist es möglich, sich dem klassifikatorischen Horizont zu nähern.

Daher grenzt sich die vorliegende Arbeit von rein systemtheoretischen Ansätzen ab, die den Prozess der staatlichen Wissensproduktion durch die Statistik lediglich auf eine systemische Eigenlogik im Sinne einer stetig voranschreitenden Quantifizierung der Wirklichkeit zurückführen. In Niklas Luhmanns Systemtheorie bleibt die Entwicklung von Klassifikationssystemen für die amtliche Statistik unvollständig: „Das beobachtende System operiert mit Hilfe von Unterscheidungen, die als Unterscheidungen in der Außenwelt keine Entsprechung haben.“⁵⁶ „Und nur deshalb“, so Luhmann weiter, „ist alles, was für einen Beobachter Realität ist, Realität dank der Einheit der Unterscheidung, die er verwendet, also Konstruktion“.⁵⁷ Das Funktionssystem Wissenschaft beschreibt er ebendeswegen als ein grundsätzlich geschlossenes.⁵⁸ Statistiker sind jedoch wie alle Wissenschaftler, wenn sie Beobachtungen durchführen, auf die Konstruktion von Unterscheidungen angewiesen. Unterscheidungslose Klassifikationen sind undenkbar. Eine Geschlossenheit von wissenschaftlichen Klassifikationskonstruktionen und deren Implementierungsprozessen, verzichtet auf den Einbezug eines kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Kontextes. Um die Sonderrolle des amtlichen Statistikers als

⁵⁰ Schneider 2013, S. 15.

⁵¹ Das bedeutet eine Rückverwandlung oder qualitative Umwandlung, denn dem Klassifikationsprozess vorausgegangen sind numerische Erhebungen, die Qualitäten in Quantitäten transformiert haben, „Ungleichnamiges [wurde] komparabel gemacht“, vgl. Adorno/Horkheimer 2003 [1969], S. 13.

⁵² Vgl. Desrosières 2005, S. 275.

⁵³ Bourdieu 1992, S. 107.

⁵⁴ Palings 2004, S. 588.

⁵⁵ „Doing an ethnography of indicators means examining the history of the creation of an indicator and its underlying theory, observing expert group meetings and international discussions where the terms of indicator are debated and defined [...]“, vgl. Merry 2011, S. 85.

⁵⁶ Luhmann 1992, S. 518.

⁵⁷ Ebd., S. 519.

⁵⁸ Vgl. ebd., S. 518; im Unterschied zu Luhmann gehe ich davon aus, dass konstruktivistische Realitätsbeschreibungen in der statistischen Wissenschaft nicht ausschließlich wissenschaftsfördernd sind, sondern potentiell auch die Förderung politischer Macht beinhalten können, vgl. ebd., S. 7.

Grenzgänger zwischen der wissenschaftlichen und einer politischen Systemlogik staatlicher Datensammlungen zu analysieren, muss also ein anderer Forschungsansatz gewählt werden.

Als methodologisches Vorbild dient deshalb eher der Aufsatz „Amtliche Statistik zwischen Wissenschaft und Politik, 1872-1939“ ebenfalls von Michael Schneider und Robert Lee.⁵⁹ Sie untersuchen die Rolle amtlicher Statistiker als Beamte der staatlichen Bürokratie, die mit ihrer Expertenmeinung einen Beitrag zur Formulierung und Implementierung staatlicher Bevölkerungspolitik leisten und gleichzeitig Teil einer *scientific community* sind.⁶⁰ Ihr Forschungsansatz soll hinsichtlich des Internationalisierungsprozesses der Statistik sowie der Transformation der preußischen zur Reichsstatistik weiter vertieft werden, da auch zu diesem Themenaspekt bisher kaum Forschungsergebnisse vorliegen.⁶¹

Eine Ausnahme bildet die Untersuchung Nico Randeraads „States and statistics in nineteenth century“ zur Entwicklung des Internationalen Statistischen Kongresses von 1853 bis 1876.⁶² Seine Analyse beschreibt die großen Ambitionen des transnationalen wissenschaftlichen Austausches, verweist aber auch auf die Grenzen einer international einheitlichen Statistik im 19. Jahrhundert. Sie stellte ein in gewisser Weise prekäres Narrativ dar, das in vielen Bereichen eine Diskrepanz zwischen ganzheitlichem Anspruch und unvollständiger Wirklichkeit überdeckte. Es bleibt jedoch weitestgehend offen aus welchem Grund transnationale Expertennetzwerke wie der statistische Kongress entstehen und welchen Einfluss diese auf nationale Reformprozesse nehmen. Die Bearbeitung dieser Fragen dient somit einer systematischen Erweiterung des Forschungsstandes.

Als weiterer Orientierungspunkt dient die Dissertationsschrift von Daniel Schmidt, der in seiner politikwissenschaftlichen Arbeit den Zusammenhang von „Statistik und Staatlichkeit“ beleuchtet.⁶³ Aus methodischer Sicht nutzt Schmidt das Foucault'sche Konzept der Gouvernamentalität, das Wissen, Macht und Subjektivierungspraktiken verbindet.⁶⁴ Darüber hinaus liefert Schmidt inhaltlich durchaus Anknüpfungspunkte für die vorliegende Arbeit, wenn er zunächst nach den Motiven für den Ausbau staatlicher Datensammlungen fragt und die Diskurse der Verstaatlichung der Statistik beschreibt. Statistisches Wissen bedeutet für ihn Interventionsmacht, die Regierungen akquirieren, um Kontrollfunktionen im Sinne des staatlichen Gewaltmonopols erfüllen zu können.⁶⁵ „Die Implementierung der amtlichen Statistik war Teil des modernen Staatsbildungsprozesses.“⁶⁶ Zudem thematisiert er das Verhältnis von amtlicher Statistik und gesellschaftlicher Öffentlichkeit, wobei er am Beispiel des damals noch in Sachsen tätigen Statistikers Ernst Engel, dem späteren Direktor des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus, ausführt, wie die Statistik als „Waffe im politischen Kampf“ instrumentalisiert wurde.⁶⁷ Der liberale Engel beschränkte sich nicht nur auf die reine Darstellung, sondern wollte seine Interpretation der Daten der Öffentlichkeit nicht vorenthalten. Sein Rollenverständnis, und das seiner Amtskollegen, soll näher beleuchtet werden.

⁵⁹ Lee/Schneider 2005.

⁶⁰ Vgl. ebd., S. 50; „Methodisch konzentriert sich die Untersuchung zwar auf die Organisation der amtlichen Statistik und die Akteure in den Ämtern, berücksichtigt aber deren Einbettung in verschiedene wissenschaftliche und semiwissenschaftliche Netzwerke und trägt gerade dadurch dem Umstand Rechnung, dass sich Institutionen und Personen gerade in der Wissenschaftsgeschichte nicht isoliert betrachten lassen...“, ebd., S. 84.

⁶¹ Vgl. Vom Brooke 1998, S. 42; Lee/Schneider 2005, S. 51.

⁶² Randeraad 2010.

⁶³ Schmidt 2005.

⁶⁴ Michel Foucault beschreibt den auch für diese Arbeit grundlegenden Vorgang des Klassifizierens als qualitative Vorbereitung einer statistischen Quantifizierung der Wirklichkeit, vgl. Foucault 1974, S. 165 f.; Foucault, auf den in der Erforschung der Statistikgeschichte immer wieder Bezug genommen wird, hat in seinem Werk auf den Zusammenhang von Wissensproduktion als Herrschaftsmechanismus aufmerksam gemacht, vgl. Porter 1996, S. 44 f.; Foucault 2006.

⁶⁵ Vgl. Schmidt 2005, S. 85 f.

⁶⁶ Ebd., S. 9.

⁶⁷ Ebd., S. 121.

1.3 Erkenntnisziele, Struktur und Methodik

Aus der einführenden Problembeschreibung und der Auseinandersetzung mit dem Forschungsstand zur amtlichen Statistik können nun eigene Erkenntnisziele enger definiert werden, welche die inhaltliche Struktur und methodologische Vorgehensweise bestimmen sowie Einfluss auf die Auswahl der Forschungsquellen nehmen. Zielsetzung der Arbeit ist die Darstellung der institutionellen Verflechtungen von Wissenschaft und Politik im Bereich der Statistik. Am Beispiel des Internationalen Statistischen Kongresses (ISK) und seiner Nachfolgeorganisation, dem Internationalen Statistischen Institut (ISI), soll gezeigt werden, wie auf internationaler Ebene verhandelte Ideendiskurse Einbindung in nationalstaatliche Verwaltungsstrukturen gefunden haben. Die Studie will damit einen Beitrag zur Verbindung von Ideen- und Institutionengeschichte leisten.⁶⁸ Im Fokus der Untersuchung stehen dabei Experten der Statistik, die als Protagonisten nicht nur für den Entwurf, sondern auch die verwaltungstechnische Implementation einer internationalen Statistik verantwortlich waren. Die von ihnen produzierte Statistik wird nicht nur zum Medium moderner Politik, sondern ihre Entstehungsgeschichte ist auch als Teil eines politischen Aushandlungsprozesses zu verstehen. Vor dem Hintergrund staatlicher Neubildungen von Nationen und eines internationalen Strebens nach Vergleichbarkeit soll geklärt werden, welche historischen Bedingungen für die Institutionalisierung der Statistik von Bedeutung waren. Der Untersuchungszeitraum umfasst daher die akademischen Anfänge des statistischen Staatenvergleichs in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts und reicht hauptsächlich bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges. Das statistische Klassifizieren der Gesellschaft als eine Form der Beschreibung von Wirklichkeit lässt sich, wie bereits erwähnt, schon in der frühen Neuzeit dokumentieren, entwickelte aber erst durch die Einbettung in moderne Verwaltungsstrukturen, wie sie in Preußen nach den Verwaltungsreformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts entstanden, ihre volle Wirkmacht.⁶⁹ Seit den 1850er Jahren betrieb das Königlich Preußische Statistische Bureau den internationalen Austausch statistischer Informationen und unterhielt dokumentierte Beziehungen zu anderen statistischen Ämtern und Organisationen.⁷⁰ Die Integration der internationalen Statistik in Preußen und später dann im Deutschen Reich nimmt hier also ihren Lauf, so dass sich der zeitliche Schwerpunkt der Studie vor allem auf die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts konzentriert.

Drei aufeinander aufbauende Forschungsfragen spezifizieren die oben skizzierte Problemstellung. In Anlehnung an Nico Randeraad, der vorgeschlagen hat, transnationalen Wissensaustausch in Form eines vereinfachten Kommunikationsprozesses zu modellieren, unterscheide ich zwischen (1) der Art des statistischen Wissens, (2) der Organisation des Transfers und (3) der Rezeption, also der Umsetzung einer übermittelten Botschaft.⁷¹ Übertragen auf die vorliegende Untersuchung ergeben sich daraus folgende Fragen.

1. Was waren die Voraussetzungen für die Gründung des Internationalen Statistischen Kongresses 1853, das heißt, welche Formen und Begriffe statistischen Wissens existierten vor der Internationalisierung?
2. In welchem Rahmen fand der grenzüberschreitende Austausch statt und was waren die Ziele der Zusammenkünfte?
3. Inwiefern haben transnationale Ideendiskurse Einfluss auf nationale Reformprozesse in Preußen und dem Deutschen Reich genommen?⁷² Dabei geht es in einer tiefergehenden Analyse auch um die Frage, inwiefern individuelle und kollektive, akademische und administrative, nationale und internationale oder

⁶⁸ Plädoyer für die Verknüpfung von Ideen- und Institutionengeschichte, vgl. Gierl 2010.

⁶⁹ Vgl. Becker 2008.

⁷⁰ Vgl. GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94, Nr. 094, Bd. 01-07.

⁷¹ Vgl. Randeraad 2011, S. 53; zur Institutionalisierung als Kommunikationsprozess, vgl. auch Gierl 2004.

⁷² Vgl. Leonards/Randeraad 2010, S. 237.

partikularistische und universalistische Denkstile im Prozess des transnationalen Wissenstransfers miteinander verschmelzen.⁷³

Die genannten Erkenntnisziele gliedern auch die Struktur und bestimmen die Methodologie der Studie. In einem ersten Schritt werde ich Experten der Statistik und die Entwicklung ihres Wissenschaftsbegriffs im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert als Vorbedingungen für einen Internationalisierungsprozess analysieren.⁷⁴ Die Entstehung der internationalen Statistik beginnt bereits in der frühen Neuzeit, ihren Aufbruch erlebte sie jedoch erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts durch die Institutionalisierung einer Art supranationalen Koordinierungsinstanz in Form des Internationalen Statistischen Kongresses. Dabei unterscheide ich drei Faktoren, die zur Entstehung des Internationalen Statistischen Kongresses beigetragen haben.⁷⁵ Mit ihnen beschreibe ich eine Wissenschaft in der Konstituierungsphase, die einerseits intradisziplinäre Auseinandersetzungen um einen gemeinsamen statistischen Methodenbegriff auszufeuchten hatte sowie gleichzeitig um ihre Stellung als akademische Disziplin kämpfte, und die andererseits zum Instrument des staatlichen Verwaltungsapparats erhoben wurde und damit immer stärker nationalen Differenzierungen unterlag. Als erster Faktor soll daher der Bedeutungsverlust qualitativer Beschreibungstechniken erläutert werden. Zweitens geht es um den Aufbau amtlicher Datensammlungen im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik. Bevor daran anschließend als dritter Faktor die Entstehung eines universalistischen Quantifizierungsideals dargestellt wird. Alle drei Entwicklungen sind miteinander verbunden und werden hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den statistischen Wissenschaftsbegriff untersucht.

Zur Jahrhundertwende um 1800 verfügte die erst allmählich zur wissenschaftlichen Disziplin heranreifende Statistik noch über keinen einheitlichen Methodenkanon. Statistische Experten verbanden mit dem Begriff oftmals unterschiedliche Vorstellungen. Persönlichkeiten wie Gottfried Achenwall und Adolphe Quetelet standen nicht nur für unterschiedliche Typen des statistischen Experten, sondern prägten auch abweichende Methodenverständnisse und damit unterschiedliche Formen des statistischen Wissens. In den deutschen Ländern, allen voran Preußen, verstand man unter Statistik in erster Linie einen qualitativen Methodenansatz, bei dem es darum ging Staatenbeschreibungen zu systematisieren. Der sogenannten deutschen Universitätsstatistik gelang es damit sich als erste statistische Methode auch akademisch zu etablieren.⁷⁶ Erst später im Verlauf des 19. Jahrhunderts erfolgte dann eine weitergehende akademische Institutionalisierung der Statistik als Fachwissenschaft im Rahmen statistischer bzw. staatswissenschaftlicher Universitätsseminare. Dennoch verlor ihr deskriptiver Ansatz gegenüber einer immer stärker einsetzenden Tendenz zur Quantifizierung an Bedeutung. Andere Zweige der Statistik wie die politische Arithmetik und die Wahrscheinlichkeitsrechnung, die ohnehin den methodologischen Schwerpunkt auf quantitative Berechnungen legten, bestimmten zunehmend die Definition der neuentstehenden Wissenschaft und verschwammen zu einem gemeinsamen Methodenkomplex.⁷⁷ Durch die quantitativen Analysen entstand ein neues gesellschaftliches Reflexionspotential, dass sich staatliche Administrationen mit dem Aufbau nationaler Datensammlungen zu eigen machen wollten. Mit der stetigen Zunahme statistischer Informationen sowie weltwirtschaftlicher Verknüpfungen wurde vielen Amtsstatistikern

⁷³ Vgl. Osterhammel 2003, S. 29; das Transfermodell hat meist den Nachteil, dass die Transformation von Information im Austauschprozess nicht deutlich gemacht werden kann. Um im Sinne der Fragestellung auch inhaltliche Positionsüberschneidungen oder -verschiebungen im Zuge der Wissensübermittlung identifizieren zu können, ergänze ich das Modell durch die Methode des *Framing*. Sie strukturiert den Ideendiskurs mit Hilfe von Ordnungskategorien und deren Entwicklungsverläufen, vgl. Béland 2005 und 2009.

⁷⁴ Siehe Kap. II.

⁷⁵ Wie für die gesamte Studie charakteristisch, geht es um den Zusammenhang von sprachlichen Äußerungen und institutionellen Strukturen, vgl. Landwehr 2008, S. 130.

⁷⁶ Der Name Universitätsstatistik geht auf die erstmals an der Universität Helmstedt durch Hermann Conring (1606-1681) etablierte Methode einer wissenschaftlichen Staatenkunde zurück.

⁷⁷ Der Begriff politische Arithmetik geht auf das wirtschaftsstatistische Hauptwerk des englischen Ökonomen William Petty (1623-1687) zurück.

schnell deutlich, dass eine rein nationale Programmatik der Statistik keineswegs mehr der Beschreibung gesellschaftlicher Dynamiken gewachsen war.

Nach dieser Einordnung des statistischen Wissenschaftsbegriffs untersuche ich in einem zweiten Schritt den Expertenaustausch der Statistiker anhand des Internationalen Statistischen Kongresses und des Internationalen Statistischen Instituts in Bezug auf ihre Organisation, Beschlüsse sowie die Funktionen der Verhandlungen.⁷⁸ Sie bilden ein Forum für den Vergleich und Transfer nationaler, aber auch für die Schaffung neuer transnationaler Wissensbestände. So gehörte der Internationale Statistische Kongress 1853 in Brüssel zu den frühesten institutionalisierten grenzüberschreitenden Zusammenkünften. Als ein Beispiel der im 19. Jahrhundert erstmals ins Leben gerufenen internationalen Wissenschaftskongresse knüpfte er an die lange Tradition des publizistischen Austausches von europäischen Gelehrten an.⁷⁹ In der diskursanalytischen Aufarbeitung dieser Treffen geht es mir darum, den Status der Zusammenkünfte als Wissenschaftskongresse zu hinterfragen. Mit Hilfe von institutionellen Merkmalen wie Organisationsstruktur, Teilnehmer, Problemfeldorientierung und Autonomie soll der statistische Ideendiskurs der Kongresse eingeordnet und bewertet werden.⁸⁰ Methodologisch orientiert sich die Analyse dabei an Sylvia Kesper-Biermanns Modellierung internationaler Wissenschaftskongresse.⁸¹ Im Anschluss an die Kongresstätigkeit entstand mit dem Internationalen Statistischen Institut 1885 ein neues Kommunikationsforum für den wissenschaftlichen Ideenaustausch. Auch hier sollen Verhandlungsergebnisse vorgestellt und mit den vorausgegangenen Praktiken des Wissenstransfers verglichen werden. Zum Abschluss des zweiten Untersuchungsschrittes wird die spezifische Rolle der am Austausch teilnehmenden Statistiker thematisiert.

Indem sie sich für die Einführung allgemein gültiger statistischer Standards einsetzten, übernahmen sie eine Brückenfunktion zwischen der nationalen und internationalen Ebene. Als eine besondere Form international organisierter Zusammenarbeit verhandelten die Kongresse wissenschaftliche Sachthemen immer auch vor dem Hintergrund eines latenten Spannungsverhältnisses zwischen Nationalismus und Internationalismus wie sich aus den Tagungsberichten schließen lässt. Was waren also nationale Partikularinteressen und wie lässt sich der universalistische Anspruch eine statistische Weltwissenschaft durch methodologische Harmonisierungen ins Leben zu rufen erklären?⁸² In diesem Zusammenhang soll besonders auf das Verhältnis von Standardisierungs- und Reformprozessen eingegangen werden, wodurch sich das Profil des Amtsstatistikers nicht nur als innenpolitischer, sondern auch als außenpolitischer Akteur schärft. Um daran anschließend die Auswirkungen des Expertenaustauschs auf einen nationalen Institutionenwandel näher beleuchten zu können.

Es folgt dann im dritten Schritt eine Analyse der Internationalisierung der amtlichen Statistik in Preußens und dem Deutschen Reich.⁸³ Im Rückgriff auf die theoretischen Grundlegungen des kanadischen Soziologen Daniel Béland soll ein Zusammenhang von transnationalen Netzwerken – bzw. den sich daraus entwickelnden Ideendiskursen – und nationalen Reformen hergestellt werden.⁸⁴ Bélands Ansatz des historischen Institutionalismus versucht institutionellen Wandel ideengeschichtlich zu erklären und verbindet dabei politikwissenschaftliche Ideenkonzeptionen mit soziologischen *Framing*-Theorien.⁸⁵ Aus seiner Perspektive bestehen drei Möglichkeiten der Einflussnahme von Ideendiskursen auf Institutionen:⁸⁶ Erstens helfen solche Diskurse, die Probleme und Fragen zu konstruieren, die auf der politischen Agenda stehen. Zweitens prägen Ideendiskurse die Annahmen, die den

⁷⁸ Siehe Kap. III.

⁷⁹ Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 322.

⁸⁰ Dabei werden integrationstheoretische Erklärungsmuster des historischen Institutionalismus wie Autonomiestreben, inhaltliche Überlastung (*thematic overload*) oder Übertragungseffekte (*spill-over*) verwendet, vgl. Pierson 1996, S. 131 f.

⁸¹ Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 310 f.

⁸² Vgl. Stichweh 2000, S. 170 f.

⁸³ Siehe Kap. IV.

⁸⁴ Vgl. Campell 2002; Béland 2005; Béland/Cox 2011; Leonards/Randeraad 2015.

⁸⁵ Vgl. Béland 2009, S. 709-718.

⁸⁶ Zur politischen Bedeutung und Definition eines breiten Institutionenbegriffs, der auch Normen, Werte und Konventionen beinhaltet, vgl. March/Olsen 1989; Thelen/Steinmo 1992, S. 2.

Inhalt von Reformvorschlägen beeinflussen. Drittens können diese Ideen zu diskursiven Ressourcen werden, die am Aufbau von Reformimperativen beteiligt sind. Transnationale Ideendiskurse sind aber nicht der einzige Katalysator politischer Reformen, denn auch institutionelle Zwänge oder Pfadabhängigkeiten können einen Institutionenwandel bestimmen.⁸⁷ Trotz der unbestreitbaren Rolle transnational agierender Akteure, Organisationen und Ideen, bleiben laut Béland nationale Institutionen der zentrale Ansatzpunkt für politische Reformprozesse.⁸⁸ Um die Verbindung zwischen transnationalem Ideendiskurs und nationaler Institutionenentwicklung nachzuweisen, verwende ich einen von Béland vorgeschlagenen Methodenkatalog aus vier Fragen, der hilft, den ideengeschichtlichen Bezugsrahmen zu konkretisieren, indem inhaltliche Differenzierungen, Verbindungen, zeitliche Abfolgen und mögliche Einflussvariablen analysiert werden.⁸⁹

In Anlehnung an den Vorschlag Manfred Ehlings die Internationalisierung der amtlichen Statistik als einen mehrstufigen und in der Regel hierarchischen Prozess zu verstehen, versuche ich mit Hilfe des Fragenkatalogs den Einfluss des Expertenaustauschs auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen darzustellen. Als erste und grundlegende institutionelle Veränderung steht die programmatische Ausrichtung im Fokus. Es soll geklärt werden, inwiefern Ideen wie die Einrichtung einer statistischen Zentralkommission und die Verwissenschaftlichung der statistischen Ausbildung von Staatsbeamten einer internationalen Programmatik entsprechen und wie diese im preußischen Deutschland umgesetzt wurden. Auf einer zweiten Stufe sollen dann klassifikatorische Anpassungen auf ihren Internationalisierungsgrad hin untersucht werden, wobei der Prozess der Begriffsbildung von statistischen Kategorien, insbesondere die Reformierung der Gewerbestatistik in Preußen und dem Deutschen Reich im Zentrum der Betrachtung stehen. In den darauffolgenden Abschnitten – der dritten Hierarchiestufe – werde ich mich mit methodologischen Reformen am Beispiel des innovativen Erhebungsverfahrens der Selbstzählung sowie der Vereinheitlichung von statistischen Maßeinheiten durch die Einführung des metrischen Systems beschäftigen. Im letzten Teil des Kapitels analysiere ich die höchste Entwicklungsstufe des Internationalisierungsprozesses einer amtlichen Statistik. Indizes bilden die komplexeste statistische Integrationsform, weil sie alle anderen Entwicklungsstufen vereinen und darüber hinaus einen vermeintlich universell gültigen Erhebungsgegenstand, wie beispielsweise die Bilanzierung einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, definieren. Auch hier soll geprüft werden, ob der transnationale Ideenaustausch als Vorbild für eine institutionelle Reform des nationalen Statistiksystems in Deutschland diente und damit die Frage beantwortet werden, wie weit seine Einflussphäre im 19. und sogar darüber auch im 20. Jahrhundert reichte, bevor dann andere internationale Organisationen die Koordination einer weltweit einheitlichen Statistik maßgeblich prägten. Ehlings Entwicklungsstufenmodell dient deshalb nicht nur einer Strukturierung der Erkenntnisziele, sondern bietet auch eine Orientierungshilfe zur Bewertung des Internationalisierungsgrads der nationalen Amtsstatistik.

Zusammenfassend formuliert, untersucht die vorliegende Arbeit das Wechselspiel zwischen wissenschaftlichem und politischem Ideendiskurs am Beispiel der Auswirkungen internationaler Statistikkongresse auf die amtliche Statistik in Preußen und dem Deutschen Reich – aber auch deren Rückwirkungen auf die Ausgestaltung internationaler Standards. In vielerlei Hinsicht erscheinen hier Parallelen zwischen den Herausforderungen, mit denen sich die statistischen Ämter in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland konfrontiert sahen, und der Entwicklung einer europäischen Statistik seit der Mitte des 20. Jahrhunderts.⁹⁰ Die wissenschaftsgeschichtliche Aufarbeitung des Entstehungs- und Implementationsprozesses der internationalen Statistik als eine halbamtliche Wissenschaft stellt damit auch einen Beitrag für das gegenwärtige Verständnis einer

⁸⁷ Zum Konzept der Pfadabhängigkeit im historischen Institutionalismus, vgl. Pierson 2004, S. 10 f.

⁸⁸ Zum Einfluss internationaler Organisationen auf nationalstaatliche Reformprozesse, vgl. Béland/Orenstein 2013.

⁸⁹ Vgl. Béland 2005, S. 12-14.

⁹⁰ Vgl. Schneider 2013, S. 10.

„reflexiven Modernisierung des Zählens“ von der amtlichen zu einer post-amtlichen Statistik dar.⁹¹ Dabei geht es vor allem darum die Strukturen und Randbedingungen statistischer Konstruktionen – Ian Hacking benennt unter anderem explizit Institutionen, Experten, Wissensformen und Klassifikationen – zu hinterfragen und damit eine neue Perspektive statistischer Objektivität entwickeln zu können.⁹² Das bedeutet, eine transparente Aufklärung über die Bedingungen der Möglichkeiten eines Zahlenvergleichs.

1.4 Quellen

Archivalische Quellengrundlage der Arbeit ist das – im Gegensatz zu den Hinterlassenschaften anderer deutscher statistischer Ämter – ausführliche Datenmaterial zur preußischen Statistik, das aber bislang nur wenig Beachtung in der wissenschaftlichen Forschung gefunden hat.⁹³ Insbesondere zur Thematik des Einflusses der internationalen Statistikkongresse auf die nationalen Statistiksysteme sind bislang noch keine spezifischen Untersuchungen vorgenommen worden.⁹⁴ Teilweise ist zu vermuten, dass Akten des Geheimen Staatsarchivs Preußischer Kulturbesitz sogar zum ersten Mal eingesehen werden konnten. Von besonderem Interesse für diese Arbeit sind dabei die Dokumentationen der preußischen Statistik in Bezug auf die Sammlung statistischer Informationen über das Ausland sowie der Sonderbereich „Vorschriften, Verfahren und Behörden zur staatlichen Statistik in anderen Staaten und internationalen statistischen Konventionen und Kongressen“.⁹⁵

Die insgesamt sieben Bände beinhalten ausführliche Veröffentlichungen, die im Kontext des Internationalen Statistischen Kongresses und des Internationalen Statistischen Instituts erstellt wurden. Unter anderem handelt es sich dabei um Berichte von Kommissionen, Tagungsberichte oder rückblickende Analysen durch vornehmlich preußische Statistiker, aber ebenso ausländischer Kollegen. Daneben finden sich ministeriale Korrespondenzen der preußischen Regierung, später dann auch Korrespondenzen mit der Reichsregierung sowie Zeitungsberichte aus dem In- und Ausland zum Thema. Sie erlauben eine möglichst genaue Rekonstruktion der Abläufe und Funktionen des internationalen statistischen Austausches. Durch die intensive Kontrolle des Innenministeriums finden sich detaillierte Berichte beispielsweise über die Vorbereitungen und Beschlüsse des Internationalen Statistischen Kongresses in Berlin 1863 und anderswo. Über die Einrichtung einer dort vorgeschlagenen interministeriellen Zentralkommission zur Koordinierung des statistischen Integrationsprozesses liegen ebenfalls zahlreiche Akten vor, die neben Verhandlungs- und Sitzungsprotokollen auch Mitgliederlisten sowie Informationen über die Organisation und Zentralisation der amtlichen Statistik enthalten.⁹⁶ Zurückgegriffen werden kann auch auf zwei Bände über die Einrichtung eines Statistischen Seminars beim Statistischen Bureau zur theoretischen und praktischen Ausbildung für die Aufgaben der amtlichen Statistik.⁹⁷ Einblicke in die Ausbildungsinhalte lassen Rückschlüsse auf die Ausrichtung des preußischen Statistikprogramms zu. Dokumente über die Beziehungen des KPSB zu anderen statistischen Ämtern in Preußen und im Reich zeigen am Beispiel statistischer Konferenzen mit Beauftragten der deutschen Bundesstaaten den Verlauf der Integrationsbemühungen.⁹⁸ Zudem sind die Verfahren der Anfertigung von Statistiken über den preußischen Staat mehrbändig dokumentiert, so dass die Entstehung und Entwicklung von Klassifikationssystemen nachvollzogen

⁹¹ Bonß/Köhler 2007; vgl. Bourdieu 2002, S. 84 f.; siehe auch Kap. V.

⁹² Vgl. Hacking 1975, 1986 und 1990; Hopwood 1987, S. 230; Köhler 2008, S. 89.

⁹³ Ausnahmen für den Untersuchungszeitraum bilden die bereits erwähnten Studien von Ian Hacking, vgl. 1987; und Michael Schneider, vgl. 2013.

⁹⁴ Vgl. Schneider 2014, S. 104.

⁹⁵ Vgl. GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94, Nr. 099, Bd. 01-07.

⁹⁶ Vgl. GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3877-3887.

⁹⁷ Vgl. GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 113 Bd. 01/02.

⁹⁸ Vgl. GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3891-3893.

werden kann.⁹⁹

Festgehalten sind zum Beispiel auch Vorschläge zu Methoden- und Klassifikationsänderungen in der Amtszeit des Direktors des KPSB Ernst Engel von 1860 bis 1882. Vor allem im Hinblick auf die Entwicklung einer modernen Wirtschaftsstatistik liegen ab 1862 detaillierte Akten zu den Verhandlungen über Entwicklung der Zollvereinsstatistik vor, deren Übergang zur Reichsstatistik ebenfalls weitreichend belegt ist.¹⁰⁰ Ab 1876 finden sich dann Archivalien zur Gewerbe- und Berufsstatistik, die hinsichtlich ihrer Klassifikationen mit den Reformvorschlägen und Ergebnissen des Expertenaustausches verglichen werden können.¹⁰¹

Hieraus ergibt sich ein Referenzrahmen für die Entwicklung der amtlichen Statistik sowie die Eröffnung eines transnationalen Handlungsfeldes der statistischen Experten in Preußen und Deutschland. In Ergänzung zum archivalischen Aktenmaterial liegen Fachzeitschriftsaufsätze aus der Zeitschrift des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus, Publikationsreihen wie der Königlich Preußische Staatsanzeiger oder das Allgemeine Statistische Archiv vor. Und auch das Internationale Statistische Institut bietet neben einer archivalischen Bibliothek, eine Reihe von Fachzeitschriften an wie die Bulletin de l'Institut international de statistique, die es ermöglichen, die Entwicklung der internationalen Statistik nachzuvollziehen.

Trotz der umfassenden Quellenlage zur preußischen Statistik im 19. Jahrhundert gibt es auch Grenzen ihrer Erforschung. So fehlt es an originalen Fragebögen mit ihren vielfältigen Bearbeitungen und Korrekturen, die Hinweise zur Ermittlung statistischer Tatsachen oder deren Manipulation geben könnten.¹⁰² Aus diesem Grund soll es schwerpunktmäßig um den Zusammenhang von Ideendiskurs und institutionellem Wandel gehen, denn dieser lässt sich mit Hilfe des vorhandenen Archivmaterials in aufschlussreicher Weise nachzeichnen.

II. Akademisierung und Veramtlichung:

Der statistische Wissenschaftsbegriff im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert

Um die Entstehung der internationalen Statistik zu erklären, ist es notwendig die Entwicklung des statistischen Wissenschaftsbegriffs nachzuvollziehen. Experten der Statistik prägten im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert einen vielfältigen Methodenkomplex, der, wie sie selbst, zwischen Akademisierung und Veramtlichung oszillierte. Folgt man dem Expertenbegriff von Peter Haas, lassen sich Statistikexperten als Personen mit anerkanntem Fachwissen und Kompetenz in einem bestimmten Bereich und maßgeblichem Autoritätsanspruch auf die Brauchbarkeit dieses Wissens definieren.¹⁰³ Das bedeutet, die gesellschaftliche Anerkennung wissenschaftlicher Fachexpertise gewann in dem Moment an Bedeutung, als diese auch flächendeckend zur praktischen Anwendung

⁹⁹ Vgl. GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 031 Bd. 01-05.

¹⁰⁰ Vgl. GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94, Nr. 131 Bd. 01/02 und Adh. 01-03.

¹⁰¹ Vgl. GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3921/3922 und 151 Bd. 01-09.

¹⁰² Vgl. Schneider 2013, S. 24; im Hinblick auf die Untersuchung der praktischen Wissenschaftlichkeit – in Anlehnung an die Wissenschaftsforschung Bruno Latours oder Karin Knorr-Cetinas – steht nur wenig Datenmaterial zur Verfügung, vgl. Knorr-Cetina 1991; Latour 2000.

¹⁰³ Vgl. Haas 1992, S. 3; neben der akademischen Wissenschaft, können auch wissensbasierte Berufe Expertise hervorbringen, vgl. Stehr/Grundmann 2011, S. 21 f.; Leendertz 2012, S. 355.

kam. Mit dem Anstieg des politischen Gebrauchs der Statistik im 19. Jahrhundert begann deshalb auch der Aufstieg des statistischen Gelehrten- zum Expertentum.¹⁰⁴ Das Rollenverständnis des Experten zwischen akademischer Disziplinentwicklung und amtlicher Vereinnahmung wurde damit zum Paradigma für die Ausgestaltung einer neuentstehenden Wissenschaft. In einem ersten Schritt sollen deshalb verschiedene Faktoren der modernen Statistikgeschichte und ihre Protagonisten analysiert werden, die zusammen nicht nur den historischen Ausgangspunkt, sondern ebenso eine wissenschaftstheoretische Grundlage der internationalen Statistik bilden.

Im Verlauf der Neuzeit entstanden erste wissenschaftliche Konzeptionen statistischer Ländervergleiche. Diese unterschieden sich jedoch sowohl in Bezug auf die verwendeten Beschreibungsverfahren, als auch im Hinblick auf ihren Institutionalisierungsgrad. Neben der zwar wissenschaftlichen, aber in der Regel von einzelnen Privatgelehrten praktizierten politischen Arithmetik, konnte sich die universitätsstatistische Methode in Deutschland auch erstmals als ein akademisches Fach etablieren. Der für sie gebrauchte Begriff Universitätsstatistik verweist bereits auf einen Akademisierungsprozess, stand jedoch in erster Linie für eine Technik des Staatenvergleichs, die sich weniger der Zahl als dem Wort verpflichtet sah. Gleichzeitig begann eine diskursive Auseinandersetzung um die Definition eines universalistischen Wissenschaftsbegriffs der Statistik zwischen qualitativen und quantitativen Methodenkonzeptionen. Verstärkt wurde dieser Methodenkonflikt durch die vor allem im deutschsprachigen Raum diskutierte Frage, ob es sich bei der Statistik um eine eigenständige Disziplin oder eine Art methodologische Hilfswissenschaft für andere Disziplinen handele.

„Die Statistik als selbständige Wissenschaft“, urteilte der Ökonom Karl Gustav Adolf Knies 1850, konzipiere sich historisch aus drei Zweigwissenschaften: der deutschen Universitätsstatistik, der englischen politischen Arithmetik und der französischen Wahrscheinlichkeitsrechnung.¹⁰⁵ Seine simplifizierende Darstellung nationaler Differenzierungen erwies sich in der Empirie durchaus anfällig für Ausnahmen, veranschaulicht aber die Herausforderungen, welche sich aus den unterschiedlichen wissenschaftsgeschichtlichen Traditionslinien hin zu einer internationalen Statistik ergaben. Als gemeinsamen Orientierungspunkt aller drei methodischen Ansätze identifizierte Knies im Kern den Staat als zentralen Gegenstand statistischer Forschung und begründete damit das Zusammenwachsen der drei Zweige.¹⁰⁶

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts homogenisierte sich der Wissenschaftsbegriff der Statistik, nachdem es zuvor zu intensiven Konflikten aufgrund divergierender Expertenmeinungen gekommen war. Trotz ihrer gegensätzlichen Auslegung des statistischen Wissenschaftsbegriffs standen Statistiker vor der Aufgabe, dass sie ihre Methoden in einem neuen Spannungsfeld zwischen akademischer Disziplinentwicklung einerseits, und amtlicher Vereinnahmung andererseits verorten mussten. Denn der Statistiker um 1800 verdankte seinen Ruf als Experte entweder seinem akademischen Rang, der Qualität seiner wissenschaftlichen Publikationen oder seiner Stellung als Verantwortlicher für die Durchführung amtlich initiiert statistischer Großprojekte.¹⁰⁷ Im folgenden Kapitel soll dieses Ringen unterschiedlicher statistischer Wissenschaftstraditionen als Ausgangspunkt und Faktor für den grenzüberschreitenden Expertenaustausch rekonstruiert werden.¹⁰⁸

In einem Bericht an die Vorbereitungskommission des Internationalen Statistischen Kongresses 1863 in Berlin, blickte der damalige Direktor des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus, Ernst Engel, auf die Entstehungsgeschichte der internationalen Statistik zurück:

¹⁰⁴ Vgl. Füßel 2012, S. 287; mit der Spezialisierung der akademischen Ausbildung auf ihre spätere Berufsanwendung löste sich auch das Idealbild eines autonomen und allgemeinen Gelehrtentums auf, vgl. Schelsky 2017 [1963].

¹⁰⁵ Knies 1850, S. 26 f.; vgl. auch Flaskämper 1949, S. 233.

¹⁰⁶ Vgl. Knies 1850, S. 124.

¹⁰⁷ Vgl. Hildebrandt 2005, S. 187.

¹⁰⁸ Die Spezialisierung und disziplinäre Differenzierung der statistischen Wissenschaft wird zum Motor des internationalen Austausches sowie einer dadurch angestrebten methodologischen Homogenisierung, vgl. Stichweh 2000, S. 171.

„Mögen und müssen einzelne unter dem neueren Namen Statistik mit begriffene Thätigkeiten ihr Alter auch nach vielen Jahrtausenden zählen, so bleibt's doch immer wahr, dass die in ein System gebrachte und zu einer positiven Wissenschaft erhobene Staatskunde viel neueren Datums ist, und dass einem norddeutschen Gelehrten, dem Professor Achenwall zu Göttingen, unbestritten das Verdienst zugesprochen wird, im Jahre 1749 das erste Universitäts-Collegium über Statistik gelesen zu haben. Ungefähr 100 Jahre später entstand in einem zweiten Achenwall, in dem um die Statistik unsterblich verdienten Belgier A. Quetelet der Gedanke der Begründung des internationalen statistischen Congresses. Abgesehen von dem hohen Aufschwunge, den die Statistik durch die baldige Verwirklichung dieses Gedanken überhaupt nahm, so legte Quetelet damit gleichzeitig die sicheren Fundamente der vergleichenden Statistik.“¹⁰⁹

Seine Zusammenfassung gibt deutliche Hinweise auf entscheidende Entwicklungsstationen und soll deshalb als Leitfaden für eine wissenschaftsgeschichtliche Analyse der internationalen Statistik verwendet werden. Engel erinnert daran, dass Elemente der Statistik eine bis in die Antike zurückreichende Tradition besitzen. Doch beginnt für ihn die Entwicklung der modernen Statistik erst mit der Einführung der Universitätsstatistik, das heißt mit der ersten überlieferten Institutionalisierung einer statistischen Methode als wissenschaftliche Disziplin. Diesen Verdienst schreibt er dem Göttinger Staatswissenschaftler Gottfried Achenwall zu.

Die vergleichende Staatenbeschreibung Achenwalls war sowohl theoretisch als auch praktisch in Form des zusammengestellten Datenmaterials eine internationale Statistik, auch wenn der Begriff erst viel später in der Mitte des 19. Jahrhunderts – im Rahmen der Gründung des Internationalen Statistischen Kongresses – zum ersten Mal auftauchte. Um zu verstehen, warum sich der Begriff der internationalen Statistik erst verspätet durchsetzen konnte, sollen drei Entwicklungsfaktoren gegenübergestellt werden: Erstens die Ablösung der von Achenwall entwickelten universitätsstatistischen Staatenvergleiche, zweitens der Aufbau offizieller Nationalstatistiken durch einen neuen Typus des Amtstatistikers und drittens die durch den Belgier Quetelet eingeleitete Zusammenführung von politischer Arithmetik und Wahrscheinlichkeitsrechnung zu einem universalistischen Statistikbegriff.

Im Bestreben nach wissenschaftlicher Exaktheit und Rationalisierung geriet die universitätsstatistische Methode, vor allem ihr erzählerischer Stil, trotz ihrer akademischen Wurzeln unter den Verdacht der Unwissenschaftlichkeit, und musste im Zuge des preußischen Methodenstreits quantitativen Statistikkonzeptionen weichen. Damit begann gleichzeitig eine zunehmende wirtschaftspolitische Vereinnahmung der statistischen Forschung, die ihren Anspruch als eigenständige und unabhängige Wissenschaft bedrohte.

Im Fokus des zweiten Analyseschritts steht der Aufbau amtlicher Datensammlungen und die damit verbundene Herausbildung eines neuen technokratischen Expertentypus des Professorenbürokraten im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert. Zusammen mit den Idealtypen des Privatgelehrten bzw. Universitätsprofessors und des Amts- bzw. Verwaltungsstatistikers bildet er repräsentative Inkarnationen des Statistikexperten. Internationale Vergleiche unterschiedlicher Rollenbilder erweitern ein Erklärungsmodell, welches hilft den Entwicklungsprozess des statistischen Wissenschaftsbegriffs besser zu verstehen.

Der nationalstaatliche Veramtlichungsprozess verzögerte die Geburt der internationalen Statistik und prägt bis in die Gegenwart ihre wissenschaftliche Disposition. Die Gründung nationaler Statistikämter institutionalisierte die neue wirtschafts- und sozialpolitische Nutzbarmachung statistischen Wissens auch als verwaltungstechnische Praxis.¹¹⁰ Amtliche Bedürfnisse nach möglichst übersichtlichen und in der Verwaltungspraxis nützlichen Ordnungssystemen der Datenverarbeitung wurden zum wichtigen Element einer methodologischen Entwicklung

¹⁰⁹ Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 95.

¹¹⁰ Vgl. Gumpłowicz 1882, S. 200; zu amtlichen statistischen Erhebungen als „technologies of government“, vgl. auch Miller 2001, S. 379.

der statistischen Wissenschaft. Infolgedessen erfüllte die Statistik eine Doppelfunktion. Neben der repräsentativen Aufgabe der Wirklichkeitsbeschreibung erhielt sie im 19. Jahrhundert eine zusätzliche Rolle. Sie diente der Begründung politischer Interventionen in die zuvor lediglich beschriebene Wirklichkeit. Es entstand ein Spannungsverhältnis zwischen der Vorstellung einer fortschreitenden akademisch geprägten Verwissenschaftlichung der Gesellschaft durch die Entwicklung universalistischer Statistikmethoden einerseits, und einer durch die Veramtlichung herbeigeführten Politisierung der statistischen Wissenschaft andererseits.¹¹¹ Der Statistiker August Meitzen schilderte die Veränderung des statistischen Wissenschaftsbegriffs durch die Einführung amtlicher Statistik treffend: „Schon in dieser Richtung auf das Detail des eigenen Staates, welches alle Kräfte beanspruchte, lag ein gewisser Gegensatz zu der Achenwall'schen allgemeinen Staatenbeschreibung.“¹¹² Nicht mehr der internationale Staatenvergleich stand im Vordergrund, sondern zunächst einmal die statistische Erfassung der eigenen nationalstaatlichen Ressourcen. Die neu entstandenen nationalen Statistikbehörden lieferten zwar viel präzisere Zahlen als es die in der Mehrzahl privaten statistischen Gelehrten bis dato hätten leisten können, doch waren diese zumeist auch nur im nationalen Rahmen vergleichbar. Häufig unterlagen sie sogar noch regionalen und lokalen Messunterschieden aufgrund unterschiedlicher Maßstäbe und Messverfahren. Als Resultat entwickelte sich eine zunehmende Inkommensurabilität statistischer Informationen in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Durch die Diversifizierung amtlicher Erhebungsmethoden entstand das Problem der internationalen Vergleichbarkeit nationaler Statistiken. Eine Herausforderung, die erst durch die administrative Einbettung der statistischen Wissenschaft an Bedeutung gewann, denn die vergleichenden Beschreibungen der Universitätsstatistik waren zwar international angelegt, aber viel zu ungenau um eine grenzüberschreitende Koordinierung als sinnvoll erscheinen zu lassen.¹¹³

Neben solchen Nationalisierungseffekten setzte die Suche nach einem einheitlichen statistischen Wissenschaftsbegriff aber auch integrative Kräfte frei. Beinahe im gleichen Zeitraum erkannten die an einer naturwissenschaftlich-mathematischen Verfahrensweise orientierten Experten der politischen Arithmetik und der Wahrscheinlichkeitsrechnung, allen voran Adolphe Quetelet, der als eine Art Syntheseschmied oder „statistischer Papst“ den Methodenpluralismus zu homogenisieren versuchte, die gemeinsame analytische Zielsetzung.¹¹⁴ Die Zusammenführung beider Techniken schuf eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung eines universalistischen Methodenbegriffs, der als Grundlage einer internationalen Statistik dienen sollte.

In der statistischen Wissenschaft gilt bis in die Gegenwart die Unterscheidung zwischen beschreibender bzw. deskriptiver und mathematischer bzw. induktiver Statistik. Wobei der Begriff der deskriptiven Statistik im 19. Jahrhundert einen Bedeutungswandel erfahren hat. Verstand man im 18. Jahrhundert Statistik ohnehin als deskriptive und in nur sehr geringem Maße quantitative Form der Landesbeschreibung, so änderte sich dies mit dem Gebrauch neuer Quantifizierungstechniken.¹¹⁵ Deskriptive und induktive Methoden wurden Bestandteile einer implizit quantitativen Statistik und damit eines modernen statistischen Wissenschaftsbegriffs. Während die deskriptiven Methoden zum Ziel hatten, empirische Daten mit Hilfe von Kennzahlen, Tabellen und Grafiken darzustellen und zu ordnen, gingen induktive Methoden darüber hinaus, indem sie stochastische Verfahren der Mathematik zur Datenproduktion und Datenanalyse einsetzten. Diese suggerierten Rückschlüsse von Einzelfällen auf allgemeine Gesetzmäßigkeiten. Qualitative Entscheidungsprozesse wie Begriffs- und Kategorienbildungen gerieten dabei in den Hintergrund. Wie die Verhandlungen des Internationalen Statistischen Kongresses später zeigen sollten, waren sie aber unabdingbare Elemente der angestrebten Methodensynthese zwischen akademischer und amtlicher Statistik.

¹¹¹ Vgl. Weingart 1983.

¹¹² Meitzen 1886, S. 30.

¹¹³ Vgl. Menges 1960a, S. 9.

¹¹⁴ Menges 1960b, S. 39.

¹¹⁵ Vgl. Behrisch 2016, S. 284.

Die Hoffnung vieler Wissenschaftskongresse eine international einheitliche und vergleichbare Statistik zu entwickeln, blieb trotz der methodologischen Herausforderungen untrennbar mit der Frage nach der spezifischen Rolle der teilnehmenden Statistiker im Wissenschaftssystem verbunden, welche sowohl ihr Selbstverständnis als Wissenschaftler, als auch ihr Verhältnis zur Politik umfasste. Denn sie waren es, die dem Internationalisierungsprozess seine Gestalt gaben. Der Rollenwandel des statistischen Gelehrten zum Experten und sogar zum Staatsdiener wird damit nicht nur zur Vorgeschichte für das Verständnis, sondern zu einer zentralen Entstehungsbedingung für die internationale Statistik.

2.1 Die Ablösung der Achenwall'schen Universitätsstatistik in Preußen

Auf der Grundlage seines „Abriß der neuesten Staatswissenschaft der vornehmlich Europäischen Reiche und Republiken zum Gebrauch in feinen akademischen Vorlesungen“ von 1749 leitete Gottfried Achenwall eine Reform des Göttinger Verwaltungstudiums ein. Er etablierte damit die statistische Staatenkunde als neuen zentralen Ausbildungsinhalt zukünftiger Regierungsbeamter sowie gleichzeitig als akademische Disziplin.¹¹⁶ Seine Idee war es, die verschiedenen europäischen Staaten mit Hilfe der von ihm entwickelten wissenschaftlichen Methode nach den historischen und geographischen Eigenschaften miteinander zu vergleichen. Die Studenten sollten dadurch in erster Linie auf künftige außenpolitische Regierungstätigkeiten vorbereitet werden. Statistik hatte für ihn nicht nur die Funktion, möglichst viele länderspezifische Fakten zusammenzutragen, sondern im Rahmen des Staatenvergleichs diese empirischen Informationen in Beziehung zueinander zu setzen.¹¹⁷

Achenwall, der 1751 auch zum außerordentlichen Mitglied der Göttinger Akademie der Wissenschaften berufen wurde, begründete damit nicht nur einen wissenschaftlichen Institutionalisierungsprozess im deutschsprachigen Raum, sondern definierte gleichzeitig auch den universalistischen Anspruch der Statistik. Aufgrund seiner Stellung als Universitätsprofessor und Pionier einer ersten systematischen Statistikkonzeption entstand auch die Bezeichnung als sogenannte Universitätsstatistik. Durch die Betonung des Vergleichs ebnete er zudem den Weg für die Entstehung einer internationalen Statistik.

Trotz seiner Vorreiterrolle und Verdienste um die institutionelle Etablierung der Statistik, entbrannte kurz nach der Jahrhundertwende ein Streit zwischen den Vertretern von Achenwalls Methode der Universitätsstatistik und den Befürwortern einer quantifizierenden Tabellenstatistik. Als Konsequenz der Vielfalt statistischer Methodenansätze verebbten die internationalen Ambitionen des universitätsstatistischen Staatenvergleichs jedoch zunächst in disziplineninternen Grabenkämpfen. In den Auseinandersetzungen um die Definition eines einheitlichen statistischen Methodenkomplexes wurde zugleich deutlich, dass andere quantitative Beschreibungsverfahren im Hinblick auf die sich verändernden politischen Rahmenbedingungen verwaltungspraxistauglicher und international anschlussfähiger waren. Der Tabellenstreit beschleunigte somit die Ablösung der Universitätsstatistik in Preußen.¹¹⁸ Im Folgenden soll dieser deutsche Statistikerstreit am Beginn des 19. Jahrhunderts und seine Vorgeschichte als Ausgangspunkt für die Entwicklung eines universalistischen Wissenschaftsbegriffs der Statistik dargestellt werden.

¹¹⁶ Achenwall 1749.

¹¹⁷ Vgl. Köhler 1994, S. 37.

¹¹⁸ Vgl. ebd., S. 60.

2.1.1 Staatenvergleiche und universitätsstatistische Methodologie

Sucht man nach den Anfängen der wissenschaftlichen internationalen Statistik, so findet sich, abgesehen von antiken Darstellungen, ein erster wissenschaftlicher Ländervergleich in der Mitte des 16. Jahrhunderts. In seinem mehrbändigen Werk *Cosmographia* präsentierte der ehemalige Franziskanermönch und Professor für Theologie an der Universität Basel, Sebastian Münster, nichts weniger als eine „Weltbeschreibung“ wie es in der Vorrede heißt.¹¹⁹ Ohne einen Begriff von Statistik zu besitzen, entwarf er zahlenmäßige Charakterisierungen des Nationalreichtums sowie der Handels- und Besiedlungsstrukturen für die einzelnen europäischen Staaten, aber auch statistische Übersichten für Asien und Afrika ohne diese Kontinente jemals selber bereist zu haben.¹²⁰

Als Ausgangspunkt der deutschen Universitätsstatistik wird aber das Werk des Polyhistor Hermann Conring angesehen.¹²¹ Conring zog in seinen Vorlesungen an der Universität Helmstedt seit den 1650er Jahren systematische Vergleiche zwischen verschiedenen europäischen Staaten auf Basis empirischer Fakten, die er in ein räumliches Schemata einordnete, um auf diese Weise länderspezifische Differenzierungen herausarbeiten zu können.¹²² Diese frühen Formen einer internationalen Statistik entstanden vor dem Hintergrund eines immer mächtiger werdenden Staatsgedankens nach dem Ende des Dreißigjährigen Krieges.¹²³ Vergleichende Statistiken halfen die staatliche Konkurrenzfähigkeit in unterschiedlichen Bereichen wie Finanzkraft, Militär- oder Bevölkerungsstärke, nicht wirklich zu messen, aber doch wissenschaftlich zu dokumentieren. Sie waren dadurch ebenfalls Ausdruck eines anhaltenden Misstrauens unter den europäischen Nachbarstaaten im Angesicht der langwierigen Kriegserfahrungen auf dem Kontinent.

Auch wenn der Begriff einer internationalen Statistik im 17. und 18. Jahrhundert noch nicht existierte, beginnt in diesem Zeitraum des Staatenbildungsprozesses die Entwicklungsgeschichte der internationalen Statistik durch die Gegenüberstellung von Nationen. Statistische Staatenbeschreibungen trugen damit nicht nur zur narrativen Erfindung nationaler Identitäten bei, sondern forcierten auch den Wettkampf der Nationen untereinander.¹²⁴ Ernst Engel drückte dieses Potential der Statistik später überschwänglich mit den Worten aus: „Vom mächtigsten Kaiser bis zum freigelassenen Neger haben sie Alle sich der Überzeugung nicht verschliessen können, dass namentlich die vergleichende Statistik das wirksamste Mittel sei, um unter den verschiedenen Völkern einen heilsamen und mächtigen Wetteifer für das Gute und Nützliche anzufachen.“¹²⁵

Indes wirkte aber auch die Nationenbildung auf die Wissenschaft der Statistik zurück, wie Johannes Fallati in seiner Einleitung in die Wissenschaft der Statistik bereits 1843 deuschümelnd festhielt: „Erst das Bewusstsein, dass der Begriff des Staates das Prinzip der Einheit der Statistik, ihrer Grenzen nach aussen und ihrer Systematik im Innern sein müsse, erweckte die Theorie der Statistik. Dies war Deutschland, dem Lande der theoretischen Bildung vorbehalten.“¹²⁶

In Anlehnung an Conring etablierte Achenwall den internationalen Staatenvergleich als akademische Disziplin und Methode im deutschsprachigen Raum. Er teilte der Statistik einen abgesteckten Gegenstandsbereich zu und brachte sie damit in eine „scientivische Form“.¹²⁷ Sein Statistikbegriff implizierte vor allem ein praxisorientiertes Wissen über die Verfassungen und Merkwürdigkeiten der Staaten. Aufgabe der statistischen Staatskenntnis sei es,

¹¹⁹ Münster 1544, Vorrede; vgl. auch Wessel 2004, S. 12 f.

¹²⁰ Vgl. Menges 1960b, S. 26.

¹²¹ Vgl. John 1884, S. 41.

¹²² Vgl. Köhler 1994, S. 45 f.

¹²³ Vgl. Menges 1960a, S. 8; Zur Bedeutung des Krieges für die Staatenbildung, vgl. auch Burkhardt 1994, S. 487 f.; Zum Verhältnis von Statistik und Staatlichkeit, vgl. auch Schmidt 2005.

¹²⁴ Vgl. Hobsbawm/Ranger 1992; Hirschi 2005.

¹²⁵ Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 91.

¹²⁶ Fallati 1843, S. 144.

¹²⁷ Bonß 1982, S. 75.

„[...] aus dem unzählbaren Haufen derer Sachen, die man in einem Staatskörper antrifft, daßjenige fleißig herauszusuchen und dessen Ursache sorgfältig aufzuspüren, was die Vorzüge oder Mängel eines Landes anzeigt, die Stärke oder Schwäche eines Staats darstellt [...]“.¹²⁸

Doch die Zielsetzung, praktische Erkenntnisse für die Politik zu erzeugen, löste zunächst auch öffentliche Bedenken gegen die Einführung der Universitätsstatistik aus, da man in Regierungskreisen zwar gerne Nutznießer der neuen Wissenschaft seien wollte, aber nur ungern eigene Staatsgeheimnisse preiszugeben bereit war. Durch die politische Wissenschaft der Statistik entstand auch die Gefahr, dass administrative Entscheidungsprozesse beschnitten werden könnten. Zudem kritisierte man die methodologischen Defizite der bereits existierenden Staatsbeschreibungen, einen Vorwurf dem Achenwall jedoch zunächst mit seiner neuen Systematik entgegenwirken konnte.¹²⁹

Im Unterschied zu Conrings deduktivem Klassifikationsverfahren verschrieb sich Achenwalls neues Methodensystem einer empirischen Vorgehensweise, die zuerst die Fakten erhob und sie dann kategorisierte. Als Informationsquellen dienten ihm eigene Reisen sowie ein Netz ausländischer Kontaktpersonen. Die statistische Methode der Achenwall'schen Staatenkunde stützte sich in erster Linie auf eine umfassende qualitative Beschreibung des Zustandes von Staaten durch die Benennung und Bewertung von Charaktereigenschaften: „Die natürlichen Eigenschaften einer Nation, wodurch sie sich von anderen unterscheidet nenne man ihren Charakter. Er zeigt sich im Körper, mehr aber noch im Gemüthe. Wie verschieden sind nicht die Völker in der Farbe, Länge oder Stärke! Es gibt sogar Krankheiten die gewissen Nationen eigen sind.“¹³⁰

Den Einwohnern Spaniens schreibt er etwa folgende Attribute zu: „An dem Spanier ist nichts mittelmäßig als sein Körper; seine Tugenden sind groß, seine Laster noch größer. Man rühmt seine Mäßigkeit, Standhaftigkeit und Treue: man wirft ihm den Hochmuth biß auf den Bettelstolz; Prahlerey, Geist, Grausamkeit, Verstellung und Eifersucht vor.“¹³¹ In einer anderen Kategorie beurteilt er beispielsweise die spanischen Staatsinteressen: „Aber der Mangel einer gesunden Regierungskunst und hauptsächlich die unsinnige Staatswirthschaft unter dem letzten Könige haben das Reich im vorigen Jahrhundert in die äußerste Erniedrigung gestürzt.“¹³²

Im Vergleich zu quantitativen Übersichten ließen qualitative Staatenbeschreibungen wie diese, politischen Entscheidungsträgern nur wenig Interpretationsspielraum. Hans Erich Bödeker weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Achenwall den Zweck der Statistik abwechselnd mit „Staatskenntnis“ und „politische(r) Kenntnis“ beschrieben hat.¹³³ Eine Doppeldeutigkeit in der sich die politischen Ambitionen der Göttinger Schule der Universitätsstatistik – als spezifischer Ausbildungsinhalt für die Vorbereitung auf den preußischen Staatsdienst – widerspiegeln.¹³⁴

2.1.2 Empirische Hilfswissenschaft und administrative Regierungstechnik

In der Nachfolge Achenwalls wurden dennoch immer detailliertere Klassifizierungssysteme entwickelt, um die Politik und Gesellschaft der Staaten noch genauer erfassen zu können. Als bedeutendster Schüler übernahm August Ludwig Schlözer die staatswissenschaftlichen Vorlesungen in Göttingen von seinem Lehrer Achenwall. Im Zuge dessen präziserte er die universitätsstatistische Methode durch eine begriffliche Trennung von Statistik und Geschichte. Seine Unterscheidung dieser zwei Formen der enzyklopädischen Staatsbeschreibung, die nach

¹²⁸ Achenwall 1752, S. 4.

¹²⁹ Vgl. Köhler 1994, S. 47 f.

¹³⁰ Achenwall 1752, S. 10.

¹³¹ Ebd., S. 49.

¹³² Ebd., S. 89.

¹³³ Achenwall 1763, S. 3.

¹³⁴ Vgl. Bödeker 2008, S. 332 f.

Achenwalls Vorstellung noch zusammengefasst waren, offenbarte damit deutlicher als zuvor die epistemischen Einschränkungen der Universitätsstatistik. Im Gegensatz zur Praxis der Geschichtsschreibung war sie nicht in der Lage, die Prozesshaftigkeit historischer Fakten darzustellen, sondern reduzierte sich auf die Sammlung von Daten „vergänger Gegebenheiten“, wie Achenwall es ausdrückte.¹³⁵ Schlözers Credo „Geschichte ist fortlaufende Statistik, und die Statistik ist stillstehende Geschichte“, schrieb der Statistik lediglich die Rolle einer Hilfswissenschaft der historischen Forschung zu.¹³⁶ „Geschichte“, so Schlözer, „ist das Ganze, Statistik nur ein Teil derselben“.¹³⁷

Schlözers Definition nimmt die sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts stärker durchsetzende Einsicht vorweg, dass der statistische Methodenkomplex zwar „unentbehrlich wie Zahl, Maß und Waage in den Naturwissenschaften“ für die Staatswissenschaften wäre, aber dennoch über den Status einer Hilfswissenschaft nicht hinauskommen konnte.¹³⁸ Unter dem Begriff der Hilfswissenschaft verstand Ernst Engel, aber auch andere deutsche Statistiker wie Gustav von Rümelin – Staatsrat im Kultusministerium von 1856 bis 1861, Leiter des Königlich-Württembergischen Statistisch-Topographischen Bureaus von 1861 bis 1873 und seit 1867 zusätzlich Professor an der Tübinger Universität –, eine Untersuchungsmethode zur Verwirklichung einer sozialen Empiristik. Rümelin etwa vertrat die Auffassung, die Aufgabe der Statistik bestehe darin „[...] durch methodische Massenbeobachtung [...] Tatsachen festzustellen und aufzuhellen und hierdurch einer ganzen Gruppe anderer Disziplinen als ihre gemeinsame Hilfswissenschaft empirisches Material und Beweismittel zu bieten“.¹³⁹ Dabei beklagte er noch zum Ende des 19. Jahrhunderts die fehlende Einheit der mannigfaltigen Formen und Inhalte statistischer Datensammlungen, die es nicht erlauben würde, von einer einheitlichen und eigenständigen Wissenschaft zu sprechen, obwohl mit dem Wort Statistik zumeist gleiche Vorstellungen assoziiert würden.¹⁴⁰ Im Gegensatz zu anderen Disziplinen kann sie sich nicht durch die Fokussierung auf einen spezifischen Untersuchungsgegenstand abgrenzen, denn sie ist in erster Linie an eine datenorientierte Praxis gebunden. Folglich besäße die statistische Wissenschaft auch keine eigenständige Existenz, so Rümelins strenges Fazit.¹⁴¹

In Schlözers Idealvorstellung kommt dem Statistiker die Rolle des sogenannten „21. Wissenschaftlers“ zu, der die Erkenntnisse aus allen anderen 20 Disziplinen verwertet.¹⁴² Mit der Generalisierung der Funktion des Statistikexperten ging aber auch die – von Rümelin beschriebene – Degradierung der statistischen Disziplin zur Hilfswissenschaft einher. Sie leistete einer Ablösung der universitätsstatistischen Methode Vorschub, die Schlözer selbst zwar nicht beabsichtigte – er setzte sich im Gegenteil für die Aufwertung ihres Status‘ als akademisches Fach ein –, den seine neue Theorie der Statistik letztendlich aber beförderte. Indem er deutlicher als sein Vorgänger Prinzipien der Statistik definierte, veränderte er das Wesen der Universitätsstatistik in Richtung einer stärkeren Zweckorientierung: „Das ganze Wesen unserer Wissenschaft im Erschaffen und Sammeln zuverlässiger Materialien: aber man muß zu einem bestimmten Zweck brauchbare Materialien kennen, man muß die brauchbaren von den unbrauchbaren zu sichten wissen; man muß die Kunst verstehen, die ersten auszufinden, zu berichten; ferner die Kunst sie in lichter Ordnung darzustellen.“¹⁴³ Dementsprechend sei die Kunst des Statistikers die Abwägung zwischen brauchbaren und unbrauchbaren Informationen. Unter brauchbaren Daten verstand Schlözer vor allem verwaltungstechnisch relevante Angaben zur Bevölkerungszahl, zu physischen Eigenschaften oder der wirtschaftlichen Produktion und dem Handel eines Landes. Anders als Achenwall sah er das Ziel der

¹³⁵ Achenwall 1752, S. 5.

¹³⁶ Schlözer 1804, S. 86.

¹³⁷ Ebd., S. 93.

¹³⁸ Engel in der Zeitschrift des KPSB 1862, GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3880, B. 299; vgl. auch Randeraad 2011, S. 54.

¹³⁹ Rümelin 1867, S. 11.

¹⁴⁰ Vgl. Rümelin 1898, S. 206.

¹⁴¹ Vgl. Köhler 1994, S. 8.

¹⁴² Vgl. Hildebrandt 2005, S. 174.

¹⁴³ Vgl. Köhler 1994, S. 91.

statistischen Staatsbeschreibung nicht in der Summierung, sondern im Zusammenspiel der Einzelaspekte.¹⁴⁴ Schlözer forderte, dass die Statistik eine öffentliche Sache in der Staatsverwaltung werden solle und deshalb von den Studierstuben in die Regierungsbehörden verlagert werden müsse. Die „wichtigsten statistischen Data kann nur die Regierung, nicht der PrivatMann schaffen“. ¹⁴⁵ Denn bis zur Gründung der ersten statistischen Behörde in Preußen 1805 erfolgte die Analyse von Bevölkerungsdaten in Deutschland größtenteils durch private Gelehrteninitiativen.¹⁴⁶ Nach Schlözers Auffassung war diese Transformation der Statistik zu einer staatlichen Regierungstechnik der Schlüssel für eine effizientere und effektivere Politik. Für ihn bildeten Verwaltung, statistische Beamtenausbildung und Politik eine Einheit. Die Statistik sollte zu einem Teil der öffentlichen Verwaltung, aber auch des öffentlichen Diskurses und damit zur Grundlage für politische Reformen werden.¹⁴⁷ Neben der Repräsentationsfunktion gewann der interventionistische Nutzen von statistischem Wissen zunehmend an Bedeutung: „Schlözers Interesse an der Regierungswissenschaft gründete in seiner Auffassung von der Verwaltung als Hauptinstrument des sozialen Wandels, in seiner politischen Überzeugung, daß gerade die Verwaltung ein bevorzugtes Mittel zur rechtmäßigen Verwendung politischer Macht für soziale Zwecke sein könnte, wenn die Beamtenschaft entsprechend „aufgeklärt“ wäre.“¹⁴⁸ Diese Einschätzung Hans Erich Bödekers verstärkt eine progressive Deutung von Schlözers Wissenschaftsverständnis und weist damit bereits auf eine funktionale Erweiterung der statistischen Methode hin, die später noch deutlicher zu Tage treten sollte. Durch seine Vorstellung einer administrativen Ausrichtung stellte Schlözer die Universitätsstatistik zwar nicht als akademische Ausbildungsdisziplin in Frage, doch aber ihre qualitative Methode der Staatenbeschreibung. Auf seinen Reisen nach Schweden und Russland kam Schlözer auch mit anderen bevölkerungsstatistischen Methoden der praktischen Verwaltungsstatistik in Kontakt.¹⁴⁹ Vor allem stärker quantifizierende Tabellenstatistiken versprachen im Gegensatz zum ursprünglich qualitativen Beschreibungsverfahren der Universitätsstatistik eine übersichtlichere Handhabung der gesammelten Daten. Zudem repräsentierten Informationen und Vergleiche im Medium der Quantifikation eine besonders effiziente Technik der kommunikativen Distanzüberbrückung, indem numerische Beschreibungen inhaltliche Verkürzungen ermöglichen, aber auch leichter in andere Sprachräume übersetzbar sind.¹⁵⁰ Zahlen ermöglichen eine selektive Verdichtung von Informationen.¹⁵¹ Tabellen stellen Beziehungen zwischen Einheiten her und erlauben es, wie Gottfried Wilhelm Leibniz formulierte, „was zusammen gehört, gleichsam in einen augenblick zu übersehen, [...] dann das ist das Amt einer tafel, dass die Connexion der Dinge sich darinn auf einmahl fürstellet, die sonst ohne mühsames nachsehen nicht zusammen zu bringen [sind]“. ¹⁵² Die administrative Anwendungsorientierung, die Schlözer selbst forciert hatte, löste einen Diskurs um die Wahl der statistischen Methode aus. Er und die Schule der Universitätsstatistik wurden damit zum Opfer einer Rationalisierungsdynamik, die sie durch ihren Anspruch einer Verwissenschaftlichung der Politik eigens in Gang gesetzt hatten.

¹⁴⁴ Vgl. ebd., S. 56.

¹⁴⁵ Schlözer 1804, S. 41.

¹⁴⁶ Vgl. Köhler 1994, S. 60.

¹⁴⁷ Vgl. ebd., S. 57.

¹⁴⁸ Bödeker 1990, S. 97.

¹⁴⁹ Vgl. Köhler 1994, S. 57.

¹⁵⁰ Vgl. Heintz 2012, S. 33 f.

¹⁵¹ Vgl. ebd. S. 12.

¹⁵² Leibniz 1986 [1680], S. 345; vgl. auch Heintz 2012, S. 8.

2.1.3 Akademischer Methodenstreit und Werturteilsfreiheit

Tabellenstatistiker wie der Däne Johann Peter Ancherson versuchten sich seit der Mitte des 18. Jahrhunderts an der quantitativen Beschreibung verschiedener Staatseigenschaften wie Fläche, Bevölkerung, Finanzen, Armeen oder Maßen und Gewichten, indem sie deren numerische Größen bestimmten.¹⁵³ Ein anderer Vertreter dieser Schule, Anton Friedrich Büsching, der kurzzeitig ebenfalls in Göttingen lehrte, entwickelte eine Methode, die Länder nach quantitativen Kriterien ordnete, und nicht wie bei Achenwall aus einer ethnographischen Abhandlung einzelner Staaten bestand.¹⁵⁴ August Friedrich Wilhelm Crome, ein Verwandter Büschings, ergänzte den tabellarischen Staatenvergleich durch graphische Darstellungstechniken.¹⁵⁵ In seiner „Produktenkarte von Europa“ kennzeichnete er Bodenschätze und Ressourcen durch bildliche und sprachliche Symbole, die auf einer topographischen Umrisskarte Ländern zugeordnet wurden. Auf anderen Karten vermerkte er Exportprodukte oder fertigte Handelsbilanzen an. Seine zwar noch sehr groben und ungenauen ökonomischen Übersichtskarten veranschaulichten die Verhältnisse zwischen verschiedenen Größen und erleichterten damit vergleichende Analysen.¹⁵⁶ Auch er distanzierte sich von Achenwalls Vorstellung, dass eine vollständige Staatsbeschreibung sich ausschließlich aus der Summe der einzelnen Informationen ergeben würde, sondern differenzierte zwischen den statistischen Datensätzen.¹⁵⁷ Diese neue heuristische Qualität der quantitativen Tabellenstatistik privilegierte sie gegenüber der Universitätsstatistik. Regierungen verlangten zunehmend nach Vernunftentscheidungen und Kalkulierbarkeit für gesellschaftliche Entwicklungsprozesse. Im Gegensatz zu den ausschweifenden universitätsstatistischen Beschreibungen, boten nüchterne Zahlen, Tabellen und Grafiken präzisere politische Entscheidungshilfen. Der Statistikerstreit zu Beginn des 19. Jahrhunderts besiegelte daraufhin den Bedeutungsverlust der universitätsstatistischen Methodenschule, deren qualitative Konzeption den Anforderungen der amtlichen Administrationen nicht mehr gewachsen waren.

Für den Ausbruch dieser Kontroverse zeichnete der Geschichtsprofessor Arnold Herren verantwortlich, der in einem Streitartikel 1806 – veröffentlicht in den „Göttingischen gelehrten Anzeigen“ – ausgehend von einer Würdigung universitätsstatistischer Arbeiten gegen die Zahlenwerke der Tabellenstatistiker polemisierte: „Wir schätzen dieses Verdienst nach ganzem Umfange; denn unseres Erachtens ist es der Mißbrauch der Tabellen-Methode, die alles auf Zahlen reducieren will, welche diesem Studium nicht nur seinen Geist raubte; sondern auch practische Folgen von ganz anderer Art hatte.“¹⁵⁸

Nach Heerens Auffassung war der Geist des Staates nicht auf Zahlen zu reduzieren. Die Tabellenmethode erschien ihm daher als unbrauchbares Mittel der statistischen Staatsbeschreibung, wie er weiter kritisierte: „Hat man hier in einigen Columnen die Zahl der Quadratmeilen, der Einkünfte, der Einwohner und des lieben Viehes vor Augen, so hat man auch die Übersicht von den Kräften des Staats; für Nationalgeist, Freyheitsliebe, das Genie und den Charakter großer und kleiner Männer an der Spitze gibt es keine Columnen.“¹⁵⁹

Es folgten Jahre des diskursiven Konflikts um die numerische Darstellung und Aussagekraft materieller Faktoren in wissenschaftlichen Staatenvergleichen. Eine Publikation des Tabellenstatistikers Crome am Ende dieses Methodenstreits 1811 scheint die Vorwürfe von Heeren direkt aufzunehmen, und repräsentiert damit die argumentative Gegenposition: „Die Größe und Volkszahl eines Landes, machen immer die Basis der Grundmacht eines Staates aus, worauf alle anderen staatswirtschaftlichen Operationen und Berechnungen sich gründen. Es versteht sich dabei von selbst, daß Lage, Fruchtbarkeit und Cultur, Bildung der Nation und deren Gewerbe, sowie

¹⁵³ Vgl. John 1884, S. 88.

¹⁵⁴ Vgl. ebd., S. 90 f.

¹⁵⁵ Vgl. Crome 1782.

¹⁵⁶ Vgl. Köhler 1994, S. 64-66.

¹⁵⁷ Vgl. ebd., S. 68.

¹⁵⁸ Göttingische gelehrten Anzeigen 1806, S. 834.

¹⁵⁹ Ebd.

die Regierung und Administration des Staates ec. mit dabey in Anschlag kommen müssen. Indeß werden doch jene beiden Data, Flächenraum und Volkszahl [...] dabey zum Grunde liegen, mithin sind diese zuvörderst auszumachen.“¹⁶⁰

Aus Cromes Sicht waren die beiden Grundgrößen Staatsgebiet und Staatsvolk entscheidende Bedingungen für die materielle und geistige Entwicklung einer Nation. Er und seine Kollegen – unter ihnen der preußische Statistiker Leopold Krug – waren der Überzeugung, dass alles, was mit dem Staat in Verbindung steht, in einen Geldwert umgerechnet und daher auch tabellarisch erfasst werden kann.¹⁶¹ Heeren und seine Mitstreiter – darunter der Göttinger Philosoph Ernst Brandes – insistierten dagegen auf Achenwalls Definition der Staatsmerkwürdigkeiten, die zwei Prinzipien beinhaltete: wörtliche und vollständige Beschreibung der physischen und geistigen Merkmale eines Volkes.¹⁶² Einer sich vom beschreibenden Text als Darstellungsform lösenden Tabellenstatistik sprachen sie grundsätzlich eine Wissenschaftlichkeit ab.¹⁶³

Vergleicht man die qualitative mit der quantitativen Argumentationslinie, vertraten beide Lager konzeptionelle Extrempositionen. Denn sowohl der Anspruch einer allumfassenden qualitativen Analyse, als auch die Überzeugung, dass alle Charakteristika eines Staates quantifizierbar seien, entbehrten damals schon jeder wissenschaftlichen Grundlage. Sie sind ein Beleg für die Vehemenz der Auseinandersetzungen auf der Suche nach einer einheitlichen statistischen Methodik. Der Niedergang der universitätsstatistischen Methode ist daher weniger in deren überambitioniertem Wissenschaftsanspruch begründet, sondern entwickelte sich vielmehr aus ihrer Beziehung zur Staatsverwaltung. Beide Streitparteien sahen in ihrem jeweiligen Verfahren ein wichtiges Werkzeug der Regierungsführung. Die Göttinger Universitätsstatistik war seit ihrer Gründung angetreten, um die Beamtenausbildung im Hinblick auf statistisch-staatswissenschaftliche Inhalte zu erweitern.¹⁶⁴ Ihre Vertreter befürchteten, dass die aufkommende Quantifizierungsdynamik eine „Ertödtung alles Geistes in der Staatsdienerschaft“ herbeiführe.¹⁶⁵ Darüber hinaus vertrat Heeren die Meinung, dass die von der Tabellenstatistik produzierten „kalten“ Zahlen „Staaten zu Maschinen“ und Statistiker zu bloßen „Tabellenknechten“ degradieren würden, und deshalb ohnehin politisch unbrauchbar seien.¹⁶⁶ Statistische Datensammlungen benötigten aus seiner Perspektive die Einbettung in eine handlungsrelevante politische Philosophie.¹⁶⁷ Diese Einschätzung sollte sich jedoch als fataler Irrtum erweisen, denn die tabellenstatistische Quantifizierung, Rationalisierung und Bürokratisierung des Staates wurde zum ausschlaggebenden Vorteil für die Durchsetzung numerischer Statistikverfahren. Im Gegensatz zu den qualitativen Beschreibungsverfahren der universitätsstatistischen Schule, deren Vertreter gleich selbst eine Interpretation der Daten vornahmen, boten die nackten Zahlen quantitativer Methodenkonzeptionen politischen Entscheidungsträgern eine Möglichkeit, die Deutungshoheit über die Statistik zurückzugewinnen. Untermauert wird diese These durch die Äußerungen des Tabellenstatistikers Krug, der zum ersten Behördenleiter der 1805 neugegründeten preußischen Landesstatistik berufen wurde, und in diesem Zusammenhang dezidiert Zeugnis von seinem Verständnis des Wissenschaftsbegriffs der Statistik ablegte:

„Die Statistik darf als historische Wissenschaft, die Gegenstände nur darstellen, wie sie sind, und muß sich alles Urtheils über dieselben oder aller Vorschläge, wie sie seyn sollten, enthalten; sonst greift sie in das Gebiet der Nazionalökonomie und Staatswirtschaft; aber sie muß eben dem Staatswirtschaftler und Nazionalökonom vorarbeiten, und die in das Gebiet dieser Wissenschaften

¹⁶⁰ Zit. nach Köhler 1994, S. 85.

¹⁶¹ Vgl. ebd., S. 83-86.

¹⁶² Vgl. ebd., S. 89.

¹⁶³ Vgl. Hildebrand 2005, S. 181.

¹⁶⁴ Vgl. Kaufhold/Sachse 1987, S. 78.

¹⁶⁵ Göttingische gelehrten Anzeigen 1807, S. 1303.

¹⁶⁶ Ebd.

¹⁶⁷ Vgl. Hildebrandt 2005, S.180.

gehörenden Gegenstände von so vielerlei Art darstellen als es ihre Quellen erlauben, und da diese Quellen in vielen Ländern und bei vielen Gegenständen arm sind, so muß sie durch Kombinationen und Wahrscheinlichkeitssätzen zu Resultaten oder Zusammenstellungen einzelner Notizen nach Wahrscheinlichkeitssätzen zu Resultaten zu kommen suchen, welche vielleicht bei dem Mangel an historischen Aufgaben anfänglich nur Hypothesen sind, deren Widerlegung oder Bestätigung aber den Staatsmann auffordern kann, der Wissenschaft mehr historische Daten zu verschaffen, oder deren Betrachtung ihm doch einen Fingerzeig giebt, auf welche Gegenstände er vorzüglich seine Aufmerksamkeit zu wenden habe.“¹⁶⁸

Krug betonte die Werturteilsfreiheit der quantitativen Statistik gegenüber anderen Methoden im Hinblick auf staatliche Entscheidungsfindungen, deutete aber dennoch eine doppelte Positionierung gegenüber dem Politischen an:¹⁶⁹ Auf der einen Seite sah er die Bedeutung der eigenen Wissenschaft für die Politik und verwies auf das Potential der Statistik zur Sichtbarmachung gesellschaftlicher Herausforderungen. Auf der anderen Seite bekräftigte er den Anspruch einer strengen Empiristik und distanzierte sich davon, normative Handlungsanleitungen für die Politik bereitzustellen. Tabellenstatistiker und Universitätsstatistiker trennte also nicht nur der Einsatz unterschiedlicher Beschreibungstechniken, sondern vor allem auch ein damit einhergehendes Verständnis wissenschaftlicher Normen und Zielsetzungen, obwohl beide Vorgaben den machtpolitischen Interessen des Nationalstaates zu dienen. Ein Credo das für das 19. Jahrhundert sowohl in den entstehenden Sozialwissenschaften wie der Soziologie und der Nationalökonomie, als auch in den Naturwissenschaften prominent vertreten wurde.¹⁷⁰ Als charakteristisches Beispiel für diesen nationalistischen Geist innerhalb der deutschen Wissenschaft finden sich entsprechende Äußerungen etwa in der Freiburger Antrittsvorlesung Max Webers 1885, der erst später die Werturteilsfreiheit der Wissenschaft forderte.¹⁷¹

Der Vorwurf der Tabellenstatistiker gegenüber den Universitätsstatistikern, sie würden mit ihren qualitativen Beschreibungen politische Werturteile vorwegnehmen, wohingegen sie selbst Dank ihrer quantitativen Methode einen neutralen wissenschaftlichen Blick auf die empirischen Tatsachen bieten könnten, muss deshalb eingeschränkt werden. In Krugs Zitat wird eine doppelte Positionierung zum Politischen deutlich, die den Methodenstreit der Statistik als Scheingefecht erscheinen lassen. Die Beschreibung der eigenen wissenschaftliche Tätigkeit bezieht sich einerseits positiv auf das Politische im Sinne eines allgemeinen Staatsinteresses, weil sie den Staatsmann bei der Regierungsführung unterstützen sollte. Andererseits wiesen Tabellenstatistiker jede Form von urteilenden Bewertungen und politischer Parteilichkeit zurück, indem sie die wissenschaftliche Neutralität ihrer Methode im Gegensatz zur Universitätsstatistik betonten.¹⁷² Zumeist unbeachtet blieb dabei, dass die quantitativen Beschreibungen dynamischer gesellschaftlicher Entwicklungen mit Hilfe der tabellarischen Statistik nicht so neutral waren, wie es ihre Befürworter vorgaben. Die Produktion der Tabellen beruhte nicht nur auf der empirischen Beobachtung des Untersuchungsgegenstandes, sondern ebenso auf der klassifikatorischen Definition von statistischen Tatsachen. Ein Interpretationsspielraum bei der Erhebung und Auswertung der Daten enthielt dabei unabdingbar auch Werturteile und schränkte den Objektivitätsgrad, sowie die damit verbundene Exaktheit auch dieser Forschungsmethode ein. Qualitative Werturteile blieben, trotz des Bedeutungsverlusts der Universitätsstatistik, auch Bestandteile eines quantitativen Wissenschaftsbegriffs der Statistik.¹⁷³

Anschuldigungen gegenüber der Universitätsstatistik sie würde zu einer Politisierung der Wissenschaft beitragen, lassen sich deshalb in der historischen Rückschau relativieren, da sich hinter einer solchen Kampfformel zumeist

¹⁶⁸ Krug 1807, S. IX.

¹⁶⁹ Vgl. Scholl 2015, S. 58.

¹⁷⁰ Vgl. Jessen/Vogel 2002.

¹⁷¹ Vgl. Weber 1895, S. 560.

¹⁷² Diese Positionierung findet sich später auch im Werturteilsstreit der Sozialwissenschaften, vgl. Scholl 2015, S. 58.

¹⁷³ Vgl. Desrosières 2005, S. 28.

vor allem ein Ringen konkurrierender Methodenkonzeptionen und Wissenschaftsvorstellungen verbarg. Die Frage nach der Zulässigkeit von Werturteilen, die sich im Methodenstreit der Statistik offenbarte, war damit abhängig von der Definition des jeweiligen Wissenschaftsbegriffs.¹⁷⁴

2.1.4 Historische Nationalökonomie und merkantilistisches Denken

Seit dem Ausklang des 18. Jahrhunderts legten die Industrialisierung und ein werdender Kapitalismus an Geschwindigkeit zu, so dass wissenschaftliche Erkenntnisse und Erklärungen wirtschaftlicher Prozesse zunehmend an politischer Bedeutung gewannen. Ökonomische Herausforderungen beeinflussten damit mehr und mehr auch die Entwicklung der statistischen Wissenschaft. Mit der Ablösung der Universitätsstatistik in Preußen übernahm die ebenfalls als neue akademische Fachdisziplin aufkommende Nationalökonomie nicht nur eine Reihe ihrer statistischen Lehrstühle, sondern auch Teile ihres Gedankenguts. Dadurch lässt sich eine Parallele zwischen dem Statistikerstreit um 1800 und dem Werturteilsstreit innerhalb der deutschen Sozialwissenschaften, insbesondere der Volkswirtschaftslehre, zu Beginn des 20. Jahrhunderts nachzeichnen. Denn in der Auseinandersetzung um den Einsatz qualitativer oder quantitativer Methoden der Statistik spiegelte sich bereits die Frage nach dem Verhältnis von Wissenschaft und Politik, genauer gesagt, nach den normativen Grundlagen von Wissenschaft im 19. Jahrhundert überhaupt. So wies einer der wichtigsten Protagonisten des Werturteilsstreits und Hauptvertreter der jüngeren Historischen Schule der Nationalökonomie Gustav Schmoller, im Vorfeld der Debatte 1898 auf die Unschärfen der Trennung zwischen Nationalökonomie und Statistik hin: „Alles primär Qualitative wurde der Nationalökonomie überlassen, alles primär Quantitative fiel unter die Zuständigkeit der Statistik, wenn auch keiner der Statistiker je bezweifelt hat, daß Schlüsse von fundamentalen quantitativen Veränderungen auf qualitativen Wandel durchaus in den Bereich der Statistik fielen. Zu ihrem Forschungsbereich gehörten auch quantifizierbare Qualitäten [...]“.¹⁷⁵

Für ihn entwickelte sich die Statistik im Verlauf des 19. Jahrhunderts sogar zum wichtigsten Instrument und Hilfsmittel der Volkswirtschaftslehre, da sie die Möglichkeit einer neuen empirischen Präzision versprach.¹⁷⁶ Ziel der Historischen Schule war die Befreiung der ökonomischen Theorie von „falschen Abstraktionen durch exakte historische, statistische, volkswirtschaftliche Forschung“ wie es Schmoller ausdrückte.¹⁷⁷ Ihre Grundsätze stellten eine Gegenbewegung zu den deduktiven Theoremen der klassischen Nationalökonomie dar.¹⁷⁸ Wiederholte Vorwürfe einer Politisierung wissenschaftlicher Forschung von Seiten der Vertreter der klassischen Nationalökonomie wurden mit Verweis auf die grundsätzliche Unzulänglichkeit eines absoluten Objektivitätsanspruchs zurückgewiesen.¹⁷⁹ Dabei knüpfte die Historische Schule der Nationalökonomie an die deskriptive Tradition der Göttinger Universitätsstatistik an, was erklärt warum sich die Argumentationsmuster der aufeinander folgenden Methodenkonflikte praktisch wiederholten.

Universitätsstatistik und Historische Nationalökonomie verband darüber hinaus der Bezug auf den Kollektivethos einer Volkswirtschaft – im Gegensatz zur klassischen Ökonomietheorie –, das heißt beide Schulen strebten eine Erweiterung und Vereinheitlichung des Untersuchungsgegenstandes vom Individuum zur Quantifizierung

¹⁷⁴ Vgl. Stavenhagen 1969, S. 214.

¹⁷⁵ Schmoller 1898 zit. nach Schäfer 1971, S. 155.

¹⁷⁶ Vgl. Schäfer 1971, S. 203; Grimmer-Solem 2003, S. 62; in den 1930er Jahren entstand aus dieser Verbindung ein eigenes Forschungsfeld: die Ökonometrie, vgl. Desrosières 2005, S. 182-185; Kellerer 1960, S. 211 f.

¹⁷⁷ Schmoller 1904, S. IV.

¹⁷⁸ Schäfer 1971, S. 32.

¹⁷⁹ Vgl. Scholl 2015, S. 66 f.

gesamtgesellschaftlicher Qualitätsmerkmale an. In dieser Perspektive ist ökonomische Theoriebildung nur dann Wissenschaft, wenn sie sich auch zur empirischen Gesellschaftslehre ausweitet. Der Wiener Ökonom Eugen Philippovich erinnert deshalb schon 1908 an die semantischen Kontinuitäten zwischen der Historischen Schule der Nationalökonomie und merkantilistischen Wirtschaftsvorstellungen: „Freilich war es falsch, zu meinen, daß man damit eine neue Theorie begründet habe, während man doch nur die Ansätze zu einer Gesellschaftswissenschaft, die seit den Merkantilisten in der Volkswirtschaftslehre vorhanden waren, weiter entwickelte.“¹⁸⁰

Das Sammeln von sozioökonomischen Daten war damit auch Ausdruck eines merkantilistischen Kontrollverständnisses über die Ökonomie, dass sich in den absolutistischen Staaten Europas manifestierte und durch die Institutionalisierung der amtlichen Statistik auch im 19. Jahrhundert nicht an Bedeutung verlor.¹⁸¹

Die Erweiterung der politischen Macht des Staates verbindet beide Ökonomietheorien miteinander, so der Wirtschaftshistoriker Erik Grimmer-Solem: „The message of this history was unambiguous: the state and its bureaucracy could defend the general interests and be forces of social improvement [...]“.¹⁸² Er unterstreicht zudem, dass die Vertreter der Historischen Schule der Nationalökonomie vor allem im preußischen Staat den Vorreiter eines solchen „rational, benvolent regulator of social strife“ sahen.¹⁸³

Durch die enge methodologische Verknüpfung der Historischen Nationalökonomie mit den in Preußen entwickelten Ideen einer wissenschaftlichen Verwaltungsstatistik, ergibt sich daraus auch ein Nachweis für die These einer Fortführung des merkantilistischen Denkens im Zeitalter des Freihandels und liberaler Staatssvorstellungen.

2.1.5 Statistischer Enthusiasmus und Dualismus

Neben der Nationalökonomie übernahmen auch andere Disziplinen die akademischen Lehrstühle der Universitätsstatistik. Die Geographie entwickelte die landeskundlichen Ansätze der Universitätsstatistik weiter, das Staatsrecht eignete sich die der Jurisprudenz nahestehenden Elemente an und die Bevölkerungsstatistik ging in der Wissenschaft der Versicherungsrechnung auf.¹⁸⁴ Dieser Bereich der Universitätsstatistik stand bereits vor ihrer Ablösung in enger Beziehung zu anderen eher quantitativ-mathematischen Statistikverfahren wie der politischen Arithmetik und der Wahrscheinlichkeitsrechnung. Für Rainer Mackensen ist der Niedergang universitätsstatistischer Ideen aber nicht nur ein Hegemonialkonflikt um die statistische Deutungshoheit, sondern auch eine Konsequenz aus dem „geringere[n] Niveau an mathematischen Kenntnissen und Fertigkeiten [...] mit Ausnahme einiger Spezialisten“ der deutschen Statistiker im Vergleich zu ihren englischen und französischen Kollegen in dieser Zeit.¹⁸⁵

Zu Beginn des 19. Jahrhundert entwickelte sich in Europa ein statistischer Enthusiasmus, der seinen institutionellen Niederschlag in der Gründung zahlreicher statistischer Ämter fand.¹⁸⁶ In dieser sogenannten

¹⁸⁰ Philippovich 1908, S. 33 f.; vgl. Schäfer 1971, S. 131.

¹⁸¹ Vgl. Schaefer 1993.

¹⁸² Grimmer-Solem 2003, S. 168.

¹⁸³ Ebd.; nach der reflexartigen Ablehnung des Merkantilismus durch den Liberalismus in Preußen, wies Schmoller auf eine Reihe von Beispielen hin, in denen gerade die merkantilistische Interventionspolitik weit eher im Interesse einer sozialen Harmonie zu wirken schien als die liberalen Strategien, dabei argumentierte er häufig mit statistischen Zahlen, vgl. Schmoller 1890.

¹⁸⁴ Vgl. Menges 1960a, S. 10.

¹⁸⁵ Mackensen 2006, S. 194.

¹⁸⁶ Vgl. Westergaard 1932.

„modern mania for measurement“ wurde die Zahl zum wichtigsten Indikator des staatlichen Vergleichs.¹⁸⁷ Im Gegensatz zu wörtlichen Beschreibungen boten standardisierte Tabellen eine praktischere Möglichkeit, die durch amtliche Behörden erhobenen und damit anwachsenden Datenmengen zu verarbeiten. Die universitätsstatistische Theorie wurde zunehmend durch eine Praxis der Verwaltung – auch „Kabinettsstatistik“ genannt – verdrängt.¹⁸⁸ Der Bedeutungsgewinn quantitativer Methodenvorstellungen erleichterte die Veramtlichung der Statistik im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert, weil sie qualitative Werturteile – wenn sie auch in Form von Klassifikationen weiterhin Bestandteile der Zahlenstatistik blieben – unter staatliche Kontrolle stellte.¹⁸⁹ Tabellenstatistiker boten sich der Regierung im Gegensatz zu den Vertretern der Universitätsstatistik als neutrale Datenlieferanten an. Die Schule der Universitätsstatistik, die ursprünglich als Verfechterin einer neuen wissenschaftlich-systematischen Methode der Staatenbeschreibung angetreten war, sah sich durch den Statistikerstreit mit dem Vorwurf mangelnder Wissenschaftlichkeit konfrontiert. Ihre Unterstützer wiederum diskreditierten den vornehmlich quantitativen Methoden- und Wissenschaftsbegriff der Tabellenstatistiker. In dieser Phase der Verwissenschaftlichung der Statistik konkurrierten akademische Forschung und amtliche Erhebungen miteinander. Durch die Marginalisierung der universitätsstatistischen Methode geriet auch der in Preußen begründete Akademisierungsprozess der Statistik ins Stocken. Die deutsche Statistik, welche noch im 18. Jahrhundert in weiten Teilen durch die Schule der Universitätsstatistik geprägt worden war, löste sich damit zu Beginn des 19. Jahrhunderts von der reinen akademischen Lehre. Nicht zuletzt auch als Ergebnis des Statistikerstreits bildete sich ein neuer disziplinimmanenter Dualismus zwischen einer Akademisierung einerseits, und einem zunehmend auf amtliche Interessen ausgerichteten Verständnis des statistischen Wissenschaftsbegriffs andererseits. Dieser Doppelbezug steht repräsentativ für ein Spannungsfeld dem auch andere Wissenschaften im 19. Jahrhundert ausgesetzt waren, wenn sie, ähnlich der Statistik, gesellschaftliche Ordnungsmodelle zur Verfügung stellten, die nationalstaatlichen Regierungen die Möglichkeit boten sie bei ihrem politischen Gestaltungsanspruch zu unterstützen.

2.2 Der Aufbau amtlicher Datensammlungen im internationalen Vergleich

Mit dem Aufbau amtlicher Nationalstatistiken entstand seit dem Ende des 18. Jahrhunderts ein zweiter wichtiger Faktor für die Entwicklung einer internationalen Statistik, der nicht nur für eine Professionalisierung der einzelnen Datenerhebungen und einen Anstieg der Datenmengen sorgte, sondern gleichzeitig auch die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Vereinheitlichung verstärkte.

Im folgenden Abschnitt soll ein Zusammenhang zwischen der Entstehung von Nationalstatistiken und der Entwicklung des statistischen Experten exemplarisch anhand einzelner Länderskizzen nachvollzogen werden. Der angedeutete Rollenwandel des Statistikers vom Gelehrten zum Staatsdiener fand jeweils länderspezifisch unterschiedliche Ausprägungen, insbesondere im Hinblick auf die Positionierung der statistischen Wissenschaft bzw. ihrer Exponenten gegenüber der Politik. Verantwortlich dafür waren divergierende nationale Wissenschaftskulturen und Verwaltungsstrukturen. Nicht überall in der Welt vollzog sich die Einbettung des

¹⁸⁷ Porter 2001, S. 10.

¹⁸⁸ Vgl. Grohmann 1989.

¹⁸⁹ Meine Erklärung einer Ablösung der Universitätsstatistik, knüpft hier an Theodor Porters Überlegungen an: „I interpret formal, quantitative technologies of decision-making as responses to an increasing democratic openness and suspicion of the arbitrary and the personal. The impersonality of numbers [...] is at least as crucial for their authority as is the plausibility of their claims to truth. [...] science shares with the political order certain technologies of objectivity [...]“, Porter 1994, S. 198.

Statistikexperten als Beamter im Verwaltungsstaat so konsequent wie im deutschsprachigen Raum.¹⁹⁰ Aber unabhängig davon, ob Statistiker ihre fachliche Expertise von innerhalb oder außerhalb des Staatsapparats einbrachten, bestimmten amtliche Datensammlungen die jeweils nationale Definition eines statistischen Wissenschaftsbegriffs. Amtsstatistiken wurden nicht nur zum methodischen Maßstab, sondern auch häufig zur materiellen Ressource für nichtamtliche Statistiker und ihre akademischen Arbeiten. Indem sich der aufkommende moderne Verwaltungsstaat an der Institutionalisierung der Statistik beteiligte, nahm er unmittelbaren Einfluss auf die methodischen und inhaltlichen Strukturen der wissenschaftlichen Disziplinentwicklung.¹⁹¹ Nationalstatistiken und die mit ihrer Einführung einsetzende Neudefinition des statistischen Experten bilden deshalb den Ausgangspunkt für die Ausgestaltung der internationalen Statistik in der Mitte des 19. Jahrhunderts.

2.2.1 Amtsstatistiken und nationalstaatliche Kategorienkonstruktionen

Im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert fand, trotz einer Abkehr von den wörtlichen Beschreibungen Achenwalls und einer Hinwendung zu numerischen Vergleichsdarstellungen, eine erste Etablierung der statistischen Wissenschaft als akademische Disziplin statt. Parallel dazu stiegen durch den Aufbau amtlicher Datensammlungen statistische Methoden zu einer offiziellen Verwaltungstechnik der Regierungsführung auf.¹⁹² Die Neugestaltung von Verfassungen und Verwaltungen der meisten europäischen Staaten hatte einen wachsenden Bedarf an Statistik hervorgerufen. Seitdem wurde von den Staatsregierungen zum Zweck der zielgerichteten Gesetzgebung immer häufiger auf statistisches Material zurückgegriffen. Der preußische Regierungsrat Prof. Dr. Franz Kühnert beschreibt diese „Beziehung der Verwaltung zur Statistik“: „[...] namentlich ergab sich für die Zentralbehörden immer mehr die Notwendigkeit, sich zur Motivierung von Gesetzesentwürfen, Rechtfertigung von Etatsausgaben usw. statistischer Unterlagen zu bedienen. Während bis dahin die Statistik vorwiegend der Wissenschaft diene, trat sie jetzt in ihrer Eigenschaft als Hilfsmittel für die Information der Staatsverwaltung in den Vordergrund.“¹⁹³

Sie übernahm damit auch am Nationalstaat ausgerichtete Kategorienkonstruktionen. Staatsgebiet und Staatsbürger bildeten logische Bezugsgrößen für statistische Erhebungen und Analysen. Statistiker im Dienste der Regierung prägten ein berufliches Metier, das die Informationsbedürfnisse des Staates und der Gesellschaft antizipieren sollte, und deshalb auch mit nationalstaatlichen Begriffskategorien operierte. Zielsetzung war der Ausbau des „Wissens über den Staat durch den Staat“.¹⁹⁴ Amtliche Datensammlungen übernahmen die Funktion eines „accounting eye“ als neue gesellschaftliche Organisationsform.¹⁹⁵ Von den Verwaltungen produzierte statistische Darstellungsformen veränderten das interventionistische Wissen des Staates auf der einen Seite, erweiterten aber auf der anderen Seite auch die repräsentative Macht der staatlichen Selbstinszenierung im Sinne einer narrativen Nationenbildung.¹⁹⁶

In Anlehnung an den deutschen Ökonomeprofessor – und Gründer des ersten statistischen Bureaus der Schweiz 1860 – Bruno Hildebrand, der sich ausführlich mit dem Aufgabenbereich der Statistik auseinandergesetzt hat, entsteht aus diesem Wechselverhältnis eine Einschränkung für die Entwicklung ihres Wissenschaftsbegriffs.¹⁹⁷

¹⁹⁰ Gemeint ist damit vor allem die Ausrichtung auf ein regierungstreues Handeln, vgl. Hildebrandt 2005, S. 174 f.

¹⁹¹ Vgl. ebd., S. 188.

¹⁹² Vgl. Porter 1986.

¹⁹³ Die Beziehungen der Verwaltung zur Statistik von Reg. Rat Prof. Dr. Franz Kühnert (Mitglied des Königlich Preußischen Statistischen Landesamtes). In: Verwaltung und Statistik (1. Jg., Januar 1911, Heft 1), GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3853, B. 28.

¹⁹⁴ Vgl. Supik 2013, S. 47 f.

¹⁹⁵ Hopwood 1987, S. 216.

¹⁹⁶ Vgl. Hildebrandt 2005, S. 181 f.; Zur narrativen Nationenkonstruktion, vgl. Hobsbawm 1990.

¹⁹⁷ Vgl. Hildebrand 1866, S. 7.

Die Statistik kann nur das zählen, was sie zuvor begrifflich bereits vorausgesetzt hat.¹⁹⁸ Administrative Begriffskonstruktionen wurden nicht nur zum methodologischen Instrumentarium der amtlichen Statistik, sondern übertrugen sich auch auf die statistische Wissenschaft als akademische Disziplin. Staatlich subventionierte Datensammlungen repräsentierten in der Regel die umfassendste Informationsressource für Statistiker und fanden deshalb auch außerhalb der offiziellen Verwaltungsstatistik immer wieder Anwendungsbedarf.

Die Veramtlichung der statistischen Wissenschaft begann mit der Gründung zahlreicher statistischer Ämter, Behörden und Büros auf dem europäischen Kontinent und in den Vereinigten Staaten von Amerika seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts. So entwickelte sich im 19. Jahrhundert der Begriff der amtlichen Statistik zu einer gebräuchlichen Formalisierungstechnik und Verwaltungspraxis in England, Frankreich und den deutschen Staaten, allen voran Preußen.¹⁹⁹ Der preußische Amtsstatistiker Engel legte in diesem Zusammenhang Wert auf die Unterscheidung zwischen der statistischen Beschreibung eines Staates und der staatlicherseits hierfür vorgehaltenen Infrastruktur: „Die amtliche Statistik eines Staates und die mit dem Namen „statistisches Bureau, statistisches Amt etc.“ belegte Centralstelle für die Sammlung, Ordnung und Publication dieser Statistik sind zwei ganz verschiedene Dinge, die nicht miteinander verwechselt werden dürfen.“²⁰⁰

Der Begriff der Veramtlichung umfasst aus diesem Grund nicht nur die Neugründung einzelner Verwaltungsinstitutionen, sondern beschreibt auch den allgemeinen Aufbau nationalstaatlicher Datensammlungen und die dadurch verstärkte politische Anwendungslogik der Statistik. Die Vereinnahmung der Statistik durch politische Institutionen erfolgte jedoch zunächst keineswegs nach einem internationalen Muster, sondern unter dem Einfluss nationaler Eigenheiten und Entwicklungstraditionen. Sie prägten einen jeweils nationalen Wissenschaftsbegriff der Statistik. Durch die Einführung von Statistikämtern entstanden neue Beschäftigungsmöglichkeiten für Statistikexperten, die bis dato vornehmlich als Privatgelehrte oder Universitätsprofessoren ihrer statistischen Forschungsarbeit nachgingen. Es entwickelte sich eine neue Profession des Staats-, Verwaltungs- oder Amtsstatistikers, die im internationalen Vergleich unterschiedliche Erscheinungsformen annehmen konnte.

2.2.2 Skandinavische Verwaltungsstatistiker

Die ersten statistischen Zentralbüros der Welt entstanden in den skandinavischen Ländern schon im 18. Jahrhundert. Die seit dieser Zeit existierende Königlich Schwedische Tabellenkommission wurde 1858 in Statistiska centralbyrån umbenannt. Als Nachfolgeinstitution verfügte das Büro zwar nur über eine eingeschränkte Erhebungskompetenz, da Teile der Wirtschaftsstatistik von Ressortministerien verwaltet wurden, war aber dennoch für die Veröffentlichung eines zentralen nationalen Sammelwerks verantwortlich, und demonstrierte damit ein erstes Beispiel einer staatlichen Zentralverwaltung für die Statistik.²⁰¹ 1797 kam es dann auf Gesuch des dänischen Sozialreformers und Präsidenten der Rentekammer – einer Art Finanzministerium – Christian Ditlev Reventlow, zur Gründung des sogenannten dänisch-norwegischen Tabellenkontors. Friedrich Zahn datiert jedoch den Beginn der norwegischen Statistik erst auf das Jahr 1837, als im Verlauf der nun gewechselten Union mit dem schwedischen Königreich „das Personal der statistischen Abteilung von 2 auf 9 erhöht wurde“.²⁰² Personelle

¹⁹⁸ Vgl. Schneider verweist in Anlehnung an Hildebrand auf diesen „logischen Zirkelschluss“, Schneider 2013, S. 212.

¹⁹⁹ Vgl. Desrosières 2005, S. 165.

²⁰⁰ Die Verwaltung des Königlich Statistischen Bureaus im Jahre 1873. Ein Bericht von Dr. Engel, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94, Nr. 3879, B. 171; auch in der Gegenwart lässt sich eine gewisse Unschärfe des Begriffs amtliche Statistik diagnostizieren, vgl. Bonß/Köhler 2007, S. 97.

²⁰¹ In Anlehnung an Menges soll darauf hingewiesen werden, dass die Gründungsdaten und Bezeichnungen der statistischen Ämter in den Quellen differieren, vgl. 1960b, S. 29.

²⁰² Zahn 1911, S. 874.

Ressourcenknappheit stellte für viele neugegründete Statistikbehörden eine dauerhafte Herausforderung dar, so dass die Qualität der statistischen Arbeiten häufig vom Enthusiasmus einzelner Expertenpersönlichkeiten abhing. Eine Reorganisation des statistischen Zentralbüros erfolgte 1876 durch den Stichprobentheoretiker Anders Nicolai Kiaer, der als regelmäßiger Teilnehmer internationaler Expertentreffen die Internationalisierung der Statistik nicht nur in seinem Heimatland Norwegen vorantrieb. Kiaer durchlief als studierter Jurist eine Beamtenkarriere im norwegischen Staatsdienst, bevor er zum Leiter des Statistikamtes aufstieg. Er steht damit repräsentativ für einen neuen Idealtyp des Verwaltungsstatistikers, wie er in Skandinavien zum ersten Mal institutionalisiert wurde.

2.2.3 Britische Amateur Gentlemen

Im Vergleich dazu reicht die englische Tradition amtlicher Datensammlungen sogar noch weiter bis ins 17. Jahrhundert zurück. In Großbritannien gründeten sich aber erst im Verlauf der 1830er Jahre wichtige offizielle und private Institutionen mit dem Ziel statistische Verfahren weiterzuentwickeln und die Datenbasis sukzessive auszubauen.²⁰³ Mit der Einführung des Department of Commerce, und einer darin eingegliederten Statistikabteilung, schuf man 1832 einen neuen institutionellen Rahmen, der über das zuvor gegründete Council for Trade and Plantation sowie das Privy Council on Trade hinausging. Parallel zur amtlichen Statistik, die im europäischen Vergleich erst sehr spät mit der Einführung des Central Statistical Office 1941 zentralisiert wurde, waren es vor allem private Gesellschaften und Gelehrtenkreise, die mit ihren Forschungen den Nutzen der Statistik darzulegen versuchten, und ihre Anwendung vehement forderten.²⁰⁴ Diese Organisationsform entsprach einer Wissenschaftskultur, die Unabhängigkeit auch als Freiheit von staatlicher Finanzierung verstand, und in England nicht nur auf eine lange liberale, sondern auch auf eine aristokratische Tradition zurückblicken konnte. Der bereits in der Royal Society gepflegte Typus der *Amateur Gentlemen* zeichnete sich nach außen durch eine prinzipielle Abgrenzung zwischen Wissenschaft und Politik aus.²⁰⁵ Die Mitglieder statistischer Gesellschaften übernahmen dieses Selbstverständnis der britischen Wissenschaftskultur im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert. Sie versuchten sich der Verstaatlichung von statistischem Wissen entgegenzusetzen, blieben dabei jedoch häufig auf die aggregierten Daten statistischer Behörden angewiesen. Erst zum Ende des 19. Jahrhunderts erfuhren eigenständige Erhebungen eine neue Konjunktur.²⁰⁶

Obgleich sich bereits zehn Jahre früher schon eine London Statistical Society sowie nur ein Jahr zuvor die Manchester Statistical Society gegründet hatten, wurde 1834 die wohl wichtigste der britischen Privatgesellschaften ins Leben gerufen: die Statistical Society of London, aus der später die Royal Statistical Society hervorging.²⁰⁷ Im Unterschied zu den häufig eher provinziellen Gruppen zeichnete sich die Londoner Gelehrtengeellschaft durch eine transnationale Perspektive aus, die sich nicht zuletzt auch in der Aufnahme ausländischer Mitglieder – darunter der Belgier Adolphe Quetelet und der Deutsche Ernst Engel – widerspiegelte.²⁰⁸ Zielsetzung ihres Zusammenschlusses war die Sammlung von Informationen über die Gesellschaft, zum Zwecke der Objektivierung unter der Maßgabe des Ausschlusses persönlicher Meinungen.²⁰⁹ Dieser Anspruch einer von staatlichem Einfluss unabhängigen und universal gültigen Statistik findet sich auch in einem Eröffnungsstatement des Internationalen Statistischen Kongresses in London 1860:

²⁰³ Vgl. Porter 1986, S. 31 f.

²⁰⁴ Vgl. Menges 1960b, S. 37.

²⁰⁵ Vgl. Shapin 1994; Hirschi 2012a.

²⁰⁶ Vgl. Desrosières 2005, S. 195.

²⁰⁷ Vgl. Hiltz 1978.

²⁰⁸ Vgl. Lee 2009, S. 169.

²⁰⁹ Vgl. Hiltz 1978, S. 35 f.

„On the part of the Statistical Society, which is an entirely voluntary association of individuals, not connected with the State, and I think I may say, not in the smallest way desiring to be connected with the State, we pride ourselves upon our entire independence, we feel if we are to maintain our ground in this country of free and open thought, where every man, we firmly believe, obtains the reward which his merit deserves, [the society not seek government support]... [W]e certainly act upon this maxim, that if our society cannot support itself by its own intrinsic merits, and by its own usefulness, we are quite ready to close it tomorrow.“²¹⁰

Der damalige Sekretär und spätere Präsident der Statistical Society, William Newmarch, positionierte die Vereinigung als eine gegenüber dem Staat unabhängige Institution. Er argumentierte damit nicht nur in der Tradition des Laissez-Faire-Liberalismus, welcher in der Mitte des 19. Jahrhunderts in Großbritannien seinen Höhepunkt erreichte und sich zu einem intellektuellen Dogma stilisierte, sondern auch im Namen einer aristokratischen „Gentlemen-Wissenschaft“. Ein analoges Zitat eines früheren Präsidenten der Royal Society, Joseph Banks, verdeutlicht eine von Newmarch offensichtlich rezipierte wissenschaftsgeschichtliche Kontinuität: „[...] we are a set of Free Englishmen, elected by each other & supported at our own expense without accepting any pension or other emolument which can in any point of view subject us to receive orders or directions from any department of Government be it ever so high [...] we have uniformly resisted when our Government have called upon us for decisions.“²¹¹

Anders als im deutschsprachigen Raum gab es im Vereinigten Königreich seit den Anfängen der politischen Arithmetik Bestrebungen, die aufkommende Wissenschaft von politischem Einfluss frei zu halten.²¹² Deutlich wird dabei ein Vorrang der Gesellschaft vor dem Staat oder der Regierung. Diese Vorstellung manifestierte sich im aufkommenden Historizismus, wie er beispielsweise in besonders populärer Form – stark beeinflusst durch Quetelet – vom englischen Historiker und Positivisten Henry Thomas Buckle vertreten wurde.²¹³ Durch das Zusammentragen gesellschaftlicher Daten und Fakten, so Buckle, ließen sich allgemeine Gesetzmäßigkeiten der zivilisatorischen Entwicklungsgeschichte herleiten.²¹⁴ Die Gesellschaftsfokussierung spiegelte sich daneben auch in einem neu entstandenen Interesse für eine Sozialwissenschaft.²¹⁵

Die weitverbreitete Anerkennung statistischer Gesetzmäßigkeiten – bzw. deren gesellschaftlicher Bedeutungsgewinn in der Mitte des 19. Jahrhunderts auf der Spitze des liberalistischen Denkens – und die Depolitisierung der Statistik in Großbritannien stehen in einem ambivalenten Verhältnis zueinander. Durch die Proklamation politischer Unbefangenheit wurde der kompetitive Charakter des statistischen Vergleichs zwar einerseits entschärft, brachte es jedoch andererseits mit sich, dass Akteure des statistischen Expertentums, wie die Mitglieder der Statistical Society, versuchten durch die Betonung ihrer Unabhängigkeit einer politischen Instrumentalisierung entgegenzuwirken, obwohl sie doch mit ihren Forschungsergebnissen dieser erst den Nährboden bereiteten. Dennoch präsentierte sich die Vereinnahmung von Statistikern durch die Politik auf der britischen Insel offiziell weniger eindeutig als auf dem Kontinent. Verantwortlich dafür war ein charakteristisches Rollenverständnis der englischen Expertenelite, die im Unterschied zu ihren Kollegen in Frankreich und Preußen weitestgehend informelle Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern aufrechterhielt.²¹⁶ Sie vertrat das Bild einer unpolitischen und unabhängigen Statistik. Zugleich verbarg sich dahinter jedoch umgekehrt eine Strategie der indirekten Einflussnahme, wie sie bereits Jahrzehnte zuvor von den Mitgliedern der Royal Society praktiziert

²¹⁰ William Newmarch Opening Adress vor dem internationalen Statistischen Kongress 1860, zit. nach Porter 1986, S. 58 f.

²¹¹ Joseph Banks, Brief an Joseph Ludwig Nikolaus von Windisch-Graetz, 2. Juni 1785, zit. nach Gascoigne 1999, S. 182.

²¹² Vgl. Scholl 2015, S. 50.

²¹³ Vgl. Fuchs 1994.

²¹⁴ Vgl. Porter 1986, S. 60 f.

²¹⁵ Vgl. Collini 1983.

²¹⁶ Vgl. Hirschi 2012a, S. 198.

wurde. Erst die suggerierte Distanz zu politischen Entscheidungsträgern verlieh ihren Erkenntnissen einen Nimbus der Objektivität. Experten der Statistik versuchten durch die Einnahme der Rolle Außenstehender auf den verwaltungsstatistischen Wissenschaftsbegriff und damit auch auf die staatliche Wissensproduktion einzuwirken. Bedingt durch die Organisationsstruktur der englischen Amtsstatistik, übernahmen nur wenige Statistikexperten offizielle und dauerhafte Verwaltungsfunktionen.

Blickt man auf die Institutionalisierung der amtlichen Statistik in Großbritannien, so wurde diese durch eine Vielzahl von Gesetzgebungen und darauffolgende ad hoc-Gründungen von kurzfristigen Dienststellen geprägt, wodurch ein zersplittertes und dezentrales System entstehen konnte. Noch bis ins 20. Jahrhundert existierte keine zentrale Koordinierungsinstanz. In gewisser Weise spiegelte sich darin auch das britische Wissenschaftsverständnis der Statistik. Der Gesetzgebungsprozess orientierte sich dabei stets an einem liberalen Bezugsrahmen, der das Prinzip des Freihandels, die Bedeutung lokaler Gewalten wie Bezirke, Städte oder Gemeinden und die Armenfürsorge in Arbeitshäusern (workhouses) – anstelle einer bedingungslosen Direkthilfe – umfasste.²¹⁷ In ihm drückte sich eine tiefe Skepsis gegenüber dem Zentralstaat aus. Dementsprechend kam es auch nach der Gründung des General Register Office (GRO) zur Aufspaltung der öffentlichen Statistik in eine Wirtschafts- und eine Sozialstatistik in den 1830er Jahren, die von jeweils unterschiedlichen Behörden erstellt wurden.²¹⁸ Das GRO, zuständig für die Sozialstatistik, war in dieser Funktion auch in die Verwaltung des Fürsorgegesetzes (Public Health Movement) eingebunden und nutzte diese zum Aufbau einer öffentlichen Legitimationsgrundlage für die „Statistik von unten“, da von der Staatsspitze oktroyierte Interventionen, wie sie beispielsweise in Frankreich üblich waren, vom Großteil der britischen Gesellschaft abgelehnt wurden.²¹⁹ Die Strategie sollte aufgehen: Als eine Behörde ohne direkten Einfluss auf Entscheidungsprozesse, fehlte ihr die politische Macht zur Aufwertung der von ihr betriebenen statistischen Arbeiten.²²⁰ Jedoch gelang es dem Superintendent of Statistics des GRO, William Farr (1837-1880) – einem Arzt wie Petty und Bewunderer Quetelets –, die Methode der statistischen Durchschnittsberechnung im Bereich der Fürsorge zu etablieren, indem er zum Beispiel eine neue Mortalitätsklassifikation entwarf, welche einen deutlich gezielteren Einsatz medizinischer Prävention ermöglichte.²²¹ Die positiven Resultate dieser statistisch begründeten Maßnahmen des GRO trugen zu einem Wandel der öffentlichen Wahrnehmung der amtlichen Statistik und damit des britischen Staates bei. Amtliche Statistiker wie Farr wurden zu Katalysatoren einer gesellschaftlichen Transformation, die Szreter zufolge bereits von John Stuart Mill in seinem 1859 erschienenen Essay „Representative Government“ antizipiert worden war: „Der Zentralstaat erlangt durch seine Fähigkeit, Auskünfte zu sammeln und diese Informationen zu verarbeiten, eine ausgeprägte Funktion, die über den lokalen und persönlichen Autonomieforderungen steht.“²²²

Der Autonomieverlust betraf aber nicht nur die Bürger als Objekte der amtlichen Erhebungen, sondern auch die Rolle von Experten wie Farr, die im Dienste des Staates für die Durchführung zuständig waren. Indem sich Farr für den Staatsdienst verpflichten ließ – zunächst nur temporär als Verantwortlicher für die Geburtenstatistik des britischen Census von 1841, später auch hauptberuflich²²³ – veränderte sich der Charakter seines Expertentums. Als Mitglied der Statistical Society seit 1839 und ab 1855 auch als Teil der Royal Society, stand er vor der Aufgabe, die Rolle des *Amateur Gentleman* mit der des Amtsstatistikers zu vereinen.²²⁴ Eine ganz ähnliche Brückenfunktion zwischen akademischen und staatlichen Interessen übernahm Farr auch als Delegierter des

²¹⁷ Vgl. Desrosières 2005, S. 186 f.

²¹⁸ Vgl. ebd., S. 187.

²¹⁹ Vgl. Szreter 1991, S. 271.

²²⁰ Vgl. Desrosières 2005, S. 187.

²²¹ Vgl. ebd., S. 189.

²²² Vgl. Szreter 1991, S. 271.

²²³ Vgl. Rothstein 2003, S. 29.

²²⁴ Vgl. Johnson/Kotz 2011, S. 286.

Internationalen Statistischen Kongresses, indem er sich für die nationale Implementation internationaler Ideen einsetzte.²²⁵ Seine unmittelbaren Vorgesetzten im Amt des Registrar-General, Thomas Lister (1836-1842) und George Graham (1842-1879), qualifizierten sich im Gegensatz zu Farr in erster Linie durch ein elitäres System der Patronage und weniger durch statistische Fachexpertise für die Behördenleitung.²²⁶ In gewisser Weise entsprachen sie damit auch dem elitären Habitus der *Amateur Gentlemen*, mit dem wichtigen Unterschied, dass sie als aristokratische Verwaltungskarrieristen in einem unmittelbaren Abhängigkeitsverhältnis zu politischen Entscheidungsträgern standen und selbst keine Mitglieder wissenschaftlicher Gesellschaften waren. Die englische Aristokratie produzierte also durchaus divergierende Beispiele amtlicher Statistiker: einerseits versuchten Privatgelehrte wie Farr ihr statistisches Fachwissen durch den Eintritt in den Staatsdienst verwaltungstechnisch anzuwenden, andererseits setzte die Regierung zumeist auf Amtsleiter, die sich durch politische Loyalität oder sogar Familienzugehörigkeit auszeichneten.

2.2.4 Amerikanische Ad-hoc-Statistiker

In den Vereinigten Staaten von Amerika entwickelte sich ein dem britischen Wissenschaftsbegriff ganz ähnliches Verständnis der Statistik, bedingt auch durch die engen gesellschaftlichen Verbindungen.²²⁷ Anders als in vielen Ländern auf dem europäischen Festland, nahm die amtliche Statistik eine deutlich schwächere Stellung ein. Dagegen fanden sogenannte Surveys (Vermessungen, Berechnungen oder Befragungen), durchgeführt von Universitäten, wissenschaftlichen Forschungszentren oder privaten Stiftungen, weitaus eher Eingang in öffentliche Diskurse. Auch in den USA lehnten die politischen Eliten im 19. Jahrhundert die statistische Zentralisierung aufgrund föderaler Organisationsstrukturen weitestgehend ab, so dass erst im Jahre 1902 ein ständiges Census Bureau eingerichtet wurde.²²⁸ Zuvor begnügte man sich mit einer Art improvisiertem Dienst, der lediglich im zehnjährigen Rhythmus der Volkszählungen berufen wurde, um die Berechnung eines Gleichgewichts der Bundesstaaten hinsichtlich ihrer parlamentarischen Vertretung im Kongress durchzuführen. Der Superintendent als Vorsteher dieses Dienstes sah sich, neben den technischen Herausforderungen einer möglichst präzisen statistischen Erhebung, zunehmend auch mit politischen Verhandlungen konfrontiert und massiven Versuchen lobbyistischer Einflussnahme ausgeliefert.²²⁹ So kam es in der amerikanischen Statistikgeschichte zu Debatten in denen offiziell als Experten berufene Statistiker, weniger als Wahrheitssucher im Sinne einer möglichst die demographische Realität repräsentierenden parlamentarischen Stimmverteilung auftreten sollten, sondern es ging vielmehr darum sie als Lösungsfinder in politischen Sackgassen in Stellung zu bringen.²³⁰ Teilweise verschwamm dadurch die Rolle des Wissenschaftlers mit der eines politischen Anwalts. Das war beispielsweise dann der Fall, wenn Statistiker durch Parteipolitiker in die Praxis der manipulativen Einteilung von Wahlkreisgrenzen – dem sogenannten *Gerrymandering* – miteinbezogen wurden, um die Siegchancen der einen oder anderen Seite zu beeinflussen. Eine Lösungsfindung orientierte sich dabei weniger an der statistischen Sicherstellung einer möglichst objektiven Chancengleichheit, als vielmehr an parteipolitischen Interessen. Überschneidungen zwischen Wissenschaft und Politik wie diese waren jedoch systemimmanent. Durch die Befristung und Neuberufung des statistischen Personals entstand eine Form der politischen Schirmherrschaft über das *Apportionment*, womit die proportionale Zuteilung der Mandatsvertretungen im Kongress auf Basis des Zensus

²²⁵ Vgl. Brückweh 2015, S. 235.

²²⁶ Vgl. ebd. S. 46 f.

²²⁷ Vgl. Porter 1986, S. 37.

²²⁸ Vgl. Desrosières 2005, S. 112.

²²⁹ Vgl. ebd., S. 218.

²³⁰ Vgl. ebd., S. 214.

bezeichnet wird. Die Volatilität stellte gleichzeitig auch ein Hindernis für die Bildung eines Berufstandes von verbeamteten Statistikern dar, denn politische Entscheidungsträger fürchteten einen Machtverlust durch die Einführung einer ständigen Behörde. Seit den 1880er Jahren positionierte sich demgegenüber eine Allianz aus Akademikern, Geschäftsleuten und Gewerkschaftern. In einer Interessengemeinschaft gelang es ihnen erfolgreich für die Erweiterung der lediglich konstitutionellen Statistik zu einer dauerhaften Produktion von Konjunktur- und Sozialstrukturdaten zu werben. Dabei nutzten die beteiligten Statistiker in den politischen Auseinandersetzungen auch geschickt den Interpretationsspielraum, der ihnen durch die konkrete Durchführung und Auswertung der Datenoperationen gegeben war, als Verhandlungsressource.²³¹ Kurz nach der Jahrhundertwende billigte der Kongress dann letztlich die finanziellen Mittel zur Einrichtung einer ständigen Statistikbehörde, die in das neu gegründete Department of Commerce and Labor eingegliedert wurde.²³² Jedoch blieb auch nach der offiziellen Institutionalisierung der Statistik das Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaft und Politik bestehen, was sich im Streit um die Bezeichnung der Behörde als Census Bureau oder Office – als Ausdruck einer möglichst weitreichenden wissenschaftlichen Autonomie bzw. einer strukturellen Eigenständigkeit innerhalb des Ministeriums – widerspiegelte.²³³

In den USA entwickelte sich deshalb ein etwas unregelmäßiger Fortschritt im Hinblick auf die Professionalisierung der amtlichen Statistik, der aber insbesondere durch den engen Austausch mit Akademikern der führenden Universitäten und wissenschaftlichen Vereinigungen neue Impulse erhielt. Zur etwa selben Zeit wie in Großbritannien entstanden auch dort statistische Gesellschaften und Vereine. Die erste American Statistical Association gründete sich 1839 in Boston und bildet damit die zweitälteste wissenschaftliche Gesellschaft der USA überhaupt.²³⁴

2.2.5 Französische Gelehrte und Verwaltungsspezialisten

Betrachtet man dagegen die Entwicklungsgeschichte der französischen Amtsstatistik, finden sich dort Formen rein deskriptiver Methoden, aber ebenso die Tradition der kalkulatorischen Operationalisierung von Datenmengen mit Hilfe der Wahrscheinlichkeitsrechnung. In Frankreich existierte keine eindimensionale intellektuelle Tradition der Statistik, wohl aber finden sich Spuren einer pluralistischen statistischen Gelehrtenkultur, die bis ins späte 17. Jahrhundert zurückreichen und vor dem Hintergrund einer Ablösung der merkantilistischen Wirtschaftspolitik durch physiokratische Ideen an Konturen gewannen.²³⁵ Diese Gelehrtenkultur und das von ihr produzierte Wissen fand vor allem im 18. Jahrhundert eine immer engere Anbindung an das Behördenwesen. Wissenschaftliche Akademien verfügten nur über eine eingeschränkte Autonomie.²³⁶ Beobachtungen der Nachbarländer – beispielsweise im Bereich der Fiskalstatistiken – wurden damit zu einem wichtigen Argumentationsinstrument in den nationalen Reformdebatten zwischen Gelehrten und Amtsträgern.²³⁷ Grenzüberschreitende Vergleiche facten zwar auch im absolutistischen Frankreich einen Ideenwettbewerb an, blieben aber in der Regel inkomensurabel, so lange eine einheitliche Koordinierungsinstanz für die nationalen Statistiksysteme fehlte. Größe und Heterogenität des französischen Zentralstaats machten eine zentrale Datenauswertung, im Gegensatz etwa zu den kleineren deutschen Territorialstaaten, lange Zeit unmöglich.²³⁸ Administrative Forderungen nach

²³¹ Vgl. Desrosières 2005, S. 219.

²³² Vgl. ebd., S. 220.

²³³ Vgl. ebd., S. 221.

²³⁴ Vgl. Koren 1918.

²³⁵ Vgl. Desrosières 2005, S. 30; Behrisch 2016, S. 458 f.

²³⁶ Vgl. Gillispie 1980.

²³⁷ Vgl. Schui 2009.

²³⁸ Vgl. Behrisch 2016, S. 92.

einer zentralen Auswertungsstelle für absolute Zahlen, anstelle von bloßen Hochrechnungen regionaler Durchschnittswerte, die Lars Behrisch bereits für die 1760er Jahren dokumentieren konnte, führten – in Folge der französischen Revolution sowie damit einhergehender Verwaltungsreformen – um 1800 zur Gründung des ersten französischen statistischen Zentralbüros.²³⁹ Schon in der vierjährigen Amtszeit seines ersten Leiters Jean-Antoine Chaptal zeichnete sich eine verstärkt empirisch-induktive Ausrichtung einer nun auch strikt numerischen Statistik ab, die den Interessen des Staates direkt dienen sollte. Außenpolitischer Druck und ökonomische Krisen forcierten autoritäre Elemente des Napoleonischen Staates, die sich auch in der Ausgestaltung amtlicher Erhebungen niederschlugen, zum Beispiel in der Einschränkung von breiten topographischen Studien zugunsten einer Konzentration der statistischen Wissensproduktion auf essentielle Kernbereiche wie Militär- oder Wirtschaftsstatistiken.²⁴⁰ Nach der Phase der Restauration bis zur Julirevolution von 1830 – während der das Zentralbüro geschlossen blieb –, kam es zu einer Wiederbelebung der zentralstaatlichen Statistik durch die Académie Royale des Sciences Morales et Politique. Zudem erhielt das Büro eine Art Nachfolgeinstitution durch die Gründung des Statistique Générale de France (SGF) 1833.²⁴¹ Unter dem langjährigen Leiter Alexandre Moreau de Jonnés (1835-53), einem Marineoffizier und Kolonialbeamten, betrieb die Behörde eine strikte Orientierung an schlichten empirischen Zahlen ohne Kalkulationen und Wahrscheinlichkeitsrechnungen. Auch auf die Erhebung und Definition von statistischen Gesetzmäßigkeiten wurde weitestgehend verzichtet. Die französische Regierungsstatistik favorisierte eine Kombination aus harten Zahlen und qualitativen Beschreibungen und griff damit sogar teilweise traditionelle Elemente der deutschen Universitätsstatistik auf.²⁴² Aber auch im Drang nach Formalisierung und Standardisierung ergaben sich Gemeinsamkeiten mit dem Nachbarland.²⁴³ Schon seit der Herrschaft Napoleons, spätestens aber seit den 1830er Jahren, wurde die amtliche Statistik nicht nur zu einem intrinsischen Bestandteil der nationalen Regierungspolitik, sondern auch der französischen Identitätspolitik.²⁴⁴

Wahrscheinlich auch aus diesem Grund stieß Moreau de Jonnés Interpretation des statistischen Wissenschaftsbegriffs zunehmend auf Ablehnung im französischen Nationalkongress. Im Parlament gegen ihn geäußerte Vorwürfe der Wissenschaftsfeindlichkeit und Vermeidung thematischer Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels beendeten seine Karriere.²⁴⁵ Viele Delegierte bevorzugten einen Neuentwurf anstelle einer Transformation der bisherigen statistischen Erhebungspraktiken, beharrten aber gleichzeitig darauf, dass der Ausbau nationaler Verfahren vorangetrieben werden sollte. Als Nachfolger bestimmte die Regierung Alfred Legoyt einen Verwaltungsspezialisten, der zuvor in leitender Funktion für die statistische Abteilung des Innenministeriums tätig gewesen war. Wie sein Vorgänger lehnte Legoyt spekulative Forschungsergebnisse der Statistik ab, stand aber im Unterschied zu Moreau de Jonnés für eine stärker an der Verwaltungspraxis orientierte amtliche Statistik. Ausdruck seines Statistikbegriffs war ein im Jahre 1843 veröffentlichtes Buch mit dem Titel „La France statistique“, in dem er auf das Wort Wissenschaft vollständig verzichtete.²⁴⁶ Das heißt, der parlamentarische Einwand der Wissenschaftsfeindlichkeit in Bezug auf die Arbeit der französischen Amtsstatistik, erhielt auch mit dem Personalwechsel zunächst weiteren Nährboden.

Parallel zum Ausbau der Staatsmacht bemühten sich auch Gelehrte um eine neue Objektivität und Transparenz quantitativer Verfahren, die mit Hilfe statistischer Methoden sichergestellt werden sollten. Akademische

²³⁹ Vgl. ebd., S. 107

²⁴⁰ Vgl. Woolf 1984, S. 132 f.; Randeraad 2010, S. 42-44.

²⁴¹ Vgl. Menges 1960b, S. 30; Randeraad 2010, S. 48.

²⁴² Vgl. Hildebrandt 2005, S. 173 f.

²⁴³ Vgl. Desrosières 2005, S. 33 f.

²⁴⁴ Vgl. Woolf 1984, S. 167; zum Verhältnis von Nationalismus und wissenschaftlicher Neutralität unter Napoleon, vgl. Daston 1990.

²⁴⁵ Vgl. Randeraad 2010, S. 48 f.

²⁴⁶ Vgl. Schwebber 2006, S. 51.

Statistiker wie Laplace – der 1801 in Frankreich die erste Volkszählung auf Stichprobenbasis durchgeführt hatte – oder sein Kollege Fourier wandten mathematische Kalküle auf die Bevölkerungsstatistik an.²⁴⁷ Als Mitglieder akademischer Gelehrtenvereinigungen wie der Académie française oder der Académie des sciences übernahmen sie als Statistikexperten nicht nur eine wissenschaftliche Beraterfunktion, sondern traten auch phasenweise aktiv in den französischen Staatsdienst ein. Akademikermitglieder, wie der Moralstatistiker und Epidemiologe Louis-René Villermé, kritisierten die Organisation einer zentralen Verwaltungsbehörde mit dem Vorwurf, sie würde lediglich eine unbeholfene Kompilierung inkonsistenter Daten vorantreiben.²⁴⁸ Andere Privatgelehrte, wie der Kreis der Leplaysianer, waren weitaus weniger in tatsächliche Entscheidungen der politischen Administration eingebunden.²⁴⁹ Ihre Vorstellungen einer akademischen Statistik unterschieden sich von den verwaltungstechnischen Ideen vieler zeitgenössischer Experten. Der Ingenieur Pierre Guillaume Frédéric Leplay und seine Mitstreiter misstrauten den abstrakten Datenmassen der administrativen Erhebungen und beschäftigten sich schwerpunktmäßig mit selbsterhobenen Fallstudien. Als eine Gruppe von Sozialreformern, erkannten sie in der statistischen Technik die Möglichkeit eines öffentlichen und progressiven Interventionsinstruments.²⁵⁰ Gesellschaftliche Missstände sollten durch die Analyse von statistischen Mustern identifiziert werden, und damit den politischen Handlungsdruck erhöhen. In Frankreich existierte also neben der amtlichen Statistik auch eine ausgeprägte akademische Forschungstradition, die sich als Gegenentwurf zum staatlichen Kontrollanspruch interpretieren lässt, in Einzelfällen aber auch mit diesem kooperierte.

Die Rivalitäten zwischen den unterschiedlichen Strömungen der Statistik, zum Beispiel zwischen Verwaltungsstatistikern und Moralstatistikern, konnten im Zuge der Gründung der Société de statistique de Paris 1860 entschärft, aber nicht vollständig aufgehoben werden. Unter demselben Namen hatte sich bereits im Februar 1803 eine statistische Spezialgesellschaft aus 42 multidisziplinären Mitgliedern formiert, darunter Mathematiker, Mediziner, Naturwissenschaftler, Nationalökonom, Geographen, Historiker, Literaten, Politiker und Militärs, die in sechs thematisch ausgerichteten Kommissionen fachspezifische Statistiken erstellen und auswerten sollten. Neben dieser Programmatik der Ausweitung von statistischer Sachkompetenz, setzte sich die Gesellschaft auch für die Einrichtung eines Lehrstuhls für den Statistikunterricht nach deutschem Vorbild ein. Die disziplinäre Selbstverwaltung der statistischen Experten, ohne institutionelle Anbindung an die wissenschaftlichen Akademien oder politischen Administrationen, scheiterte jedoch und blieb damit eine wissenschaftsgeschichtliche Randerscheinung.²⁵¹ Erst mit der Neugründung unter dem verbrieften Wohlwollen des Handelsministeriums entstand ein Begegnungsort für öffentliche und private Statistiker. Als Gesellschaft des wissenschaftlichen Austauschs übernahm sie nun erfolgreicher eine Vermittlungsfunktion.²⁵² Durch die Institutionalisierung des 'halbamtlichen Status' der Gesellschaft – welcher sich auch im anfänglichen Tagungsraum des Hôtel-de-Ville in Paris niederschlug – gelang es der Regierung eine dauerhafte Verbindung zwischen akademischer und staatlicher Forschungsprogrammatik herzustellen. Legoyt als Vertreter der Verwaltung leitete die Gesellschaft lange Jahre als ständiger Sekretär. Mit dieser Tätigkeit, aber auch durch seine regelmäßige Teilnahme am Internationalen Statistischen Kongress, öffnete er die amtliche Statistik für akademische Einflüsse und konnte gleichzeitig verwaltungstechnische Interessen in den wissenschaftlichen Diskurs einbringen. Darüber hinaus bot die Etablierung der Société de statistique de Paris für Verwaltungsstatistiker die Möglichkeit, ihre im 19. Jahrhundert noch vergleichsweise schwache Stellung innerhalb der Staatsadministration aufzuwerten und ihre Autonomie zu stärken.²⁵³ Mitglieder von Verwaltungskommissionen sowie Lehrstuhlinhaber oder Privatgelehrte

²⁴⁷ Vgl. Litz/Lipowatz 1986, S. 51.

²⁴⁸ Vgl. Desrosières 2005, S. 171 f.

²⁴⁹ Vgl. ebd., S. 186.

²⁵⁰ Vgl. Randeraad 2010, S. 57.

²⁵¹ Vgl. Hildebrandt 2005, S. 173 f. und 188.

²⁵² Vgl. Randeraad 2010, S. 57.

²⁵³ Vgl. Schweber 2006, S. 52.

veröffentlichten in diesem Rahmen ihre Diskurse in einer eigenen Zeitschrift (Journal de Société de statistique de Paris). Viele der zunehmend politisch aktiven Experten wurden dann auch Mitglieder im 1885 etablierten Conseil supérieur de la statistique, einem Beratungsgremium mit der Aufgabe, die Koordination der statistischen Arbeiten zu unterstützen.²⁵⁴ Als Vorbild hierfür diente die bereits 1841 in Belgien unter Quetelet eingeführte Zentralkommission, deren weltweite Verbreitung auf den Zusammenkünften des Internationalen Statistischen Kongress immer wieder gefordert worden war.²⁵⁵ Das seit der staatlichen Unabhängigkeit 1830 zunächst als Abteilung des Innenministeriums gegründete Modell der Verwaltungsstatistik Belgiens, galt im 19. Jahrhundert als die führende statistische Zentralbehörde in ganz Europa.²⁵⁶

Auch eine andere institutionelle Weiterentwicklung der amtlichen Statistik beruhte auf der Ausnutzung eines Netzwerkes von persönlichen und behördlichen Verbindungen. Absprachen zwischen dem SGF, dem französischen Handelsministerium und dem neu gegründeten Arbeitsamt, hatten zur Folge, dass in den 1890er Jahren zum ersten Mal demographische und ökonomische Daten zusammengefasst wurden.²⁵⁷ Vor allem Lucien March prägte als Direktor des SGF von 1896 bis 1920 ein statistisches Wissenschaftsverständnis, das sich zwischen Realismus und Utopie bewegte, und dabei die Interventionsmöglichkeiten des Staates im Hinblick auf die sozialen Herausforderungen der Gesellschaft in den Mittelpunkt des amtlichen Interesses stellte.²⁵⁸ Nach dem Zweiten Weltkrieg entstand dann das Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) in Malakoff bei Paris, das bis in die Gegenwart alle sozioökonomischen Daten des Landes zentralisiert.

Festzustellen bleibt eine Polarisierung des Expertentums in Frankreich durch die Institutionalisierung verschiedener Arten der Statistik. Privatgelehrte, Akademien und Behörden konkurrierten miteinander um die Definition des statistischen Wissenschaftsbegriffs, aber auch um politischen Machteinfluss. Der wechselnde Zentralisierungsgrad des statistischen Dienstes sowie die Fluktuation einzelner statistischer Aufgaben zwischen Ministerien, amtlichen Forschungsinstitutionen und der jeweiligen statistischen Zentralbehörde verhindern somit die Rekonstruktion einer gradlinigen Geschichte der französischen Amtsstatistik.²⁵⁹

2.2.6 Preußische Professorenbürokraten

Die Einführung amtlicher Datensammlungen in Frankreich setzte eine grenzüberschreitende Dynamik in Gang. In Preußen kam es als Reaktion auf die drohende Niederlage gegen Napoleon am Anfang des 19. Jahrhunderts zu einer umfassenden Reorganisation der Staatsverwaltung, im Zuge dessen die Einrichtung eines zentralen statistischen Dienstes beschlossen wurde. Initiator war der Reformler Heinrich Friedrich Karl Freiherr vom Stein, der als „Minister für Akzise, Handel und Fabriken“ früh den Nutzen von Statistiken über die Herkunft der Staatseinnahmen und deren Variation zur Durchführung einer konsistenten merkantilistischen Wirtschaftspolitik erkannte.²⁶⁰ Aus diesem Grund nahm das Königlich Preußische Statistische Bureau 1805 in Berlin seine Arbeit auf, die erst nach 129 Jahren unter der Herrschaft des Nationalsozialismus endete.²⁶¹ Als Vorbild diente das Nachbarland Frankreich. Das französische Statistikamt hatte, wie beschrieben, bereits einige Jahre vorher mit der Arbeit begonnen und wurde auf der anderen Rheinseite als Ausdruck eines zentralstaatlichen Machtanspruchs gedeutet, den man auch in Preußen stärken wollte.

²⁵⁴ Vgl. Desrosières 2005, S. 172.

²⁵⁵ Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867. Ein Bericht von Ernst Engel (Separat Ausdruck aus der Zeitschrift des KPSB). In: GStA PK, HA I, Rep.77, Tit. 536 Nr. 23, B. 16.

²⁵⁶ Vgl. Menges 1960b, S. 31.

²⁵⁷ Vgl. Desrosières 2005, S. 175.

²⁵⁸ Vgl. Litz/Lipowatz 1986, S. 183.

²⁵⁹ Vgl. ebd., S. 257.

²⁶⁰ Vgl. Hanssen 1846, S. 330 f.

²⁶¹ Vgl. Saenger 1934/35, S. 445 f.

Doch trotz der Entstehung zahlreicher statistischer Ämter auch in den anderen deutschen Staaten – 1801 in Bayern, 1809 in Westfalen, 1820 in Württemberg und 1831 in Sachsen –, entwickelte sich erst mit der Intensivierung nationaler Reformbestrebungen nach der Märzrevolution von 1848/49 ein Bedeutungszuwachs der amtlichen Statistik.²⁶² Bereits 1833 wurde das Zentralbüro des Zollvereins gegründet, das 1872 in das Kaiserliche Statistische Amt integriert wurde, und von 1918 bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs als Statistisches Reichsamt fortbestand. Die Verfassung des Zollvereins als ein handelspolitisches Abkommen zwischen den Staaten des deutschen Bundes, verlangte die Erhebung von statistischen Daten. Denn sie bildeten die Grundlage für die Verteilung der Zolleinnahmen unter den einzelnen Mitgliedern.²⁶³ Eine weitere wichtige Ursache für die Gründung von amtlichen Landesstatistiken bestand deshalb in der Vertiefung der ökonomischen Integration in den deutschen Territorien.²⁶⁴ Zunächst konzentrierte sich die amtliche Statistik dementsprechend auf Erhebungen von bevölkerungs- und wirtschaftsstatistischer Natur, später – in Folge der Zunahme sozialer Probleme – auch auf sozialstatistische Datensammlungen.²⁶⁵

Das amtliche Ziel einer politischen Funktionalisierung der Statistik wurde aber über die thematische Erweiterung des statistischen Forschungsfeldes hinaus, durch seine institutionelle Strukturierung verfolgt. Eine entscheidende Rolle bei der Fest- und Auslegung dieses Forschungsfeldes übernahmen die Leiter der amtlichen Statistik, zunächst nur bezogen auf die deutschen Territorialstaaten, später auch für das gesamte Deutsche Reich. In Preußen besetzten die Direktoren des Statistischen Bureaus, Johann Gottfried Hoffmann (1810-44) und Karl Friedrich Wilhelm Dieterici (1844-59), gleichzeitig neben ihrer Funktion als Behördenleiter, phasenweise oder sogar über die gesamte Dienstzeit, eine Professur für Staatswissenschaften an der Berliner Friedrich-Wilhelm-Universität. Ihr Nachfolger Ernst Engel (1860-82) engagierte sich zwar auch in der wissenschaftlichen Lehre, übernahm aber erst nach seiner Amtszeit eine Dozententätigkeit. Als Verwaltungsstatistiker vertraten sie sowohl die akademische, als auch die amtliche Forschung. Ihre Karriereverläufe kennzeichnen sie als Grenzgänger zwischen dem Anspruch einer wissenschaftlichen Autonomie und technokratischen Idealen, wobei Hoffmann und Dieterici die Amtsleitung in erster Linie als Nebentätigkeit verstanden. Erst mit der Berufung Engels und dem einsetzenden internationalen Statistikeraustausch, den er als Mitbegründer des Internationalen Statistischen Kongresses vorantrieb, kam es in Preußen zu einer Aufwertung der amtlichen Statistik. Zuvor war Engel bereits als umtriebiger Vorsteher der sächsischen Landesstatistik hervorgetreten. Dem preußischen Berufungsverfahren vorausgegangen war ein vom Innenministerium beauftragtes Gutachten. Der Göttinger Staatswissenschaftler und Agrarhistoriker Georg Hanssen sollte unter anderem klären, ob die Verbindung zwischen der Berliner Professur und der Behördenleitung weiterhin zweckdienlich sei.²⁶⁶ Hanssen erkannte in der Personalunion durchaus Vorteile, wies aber auch auf die Schwierigkeiten hin. Ein Universitätsprofessor für Staatswissenschaften und Statistik müsse die Studenten „zu eigenem, selbständigem Studium anregen und begeistern“. Demgegenüber verlange die Arbeit des Amtsstatistikers andere Qualitäten, wie etwa eine präzise Auswertung von Massendaten und eine möglichst übersichtliche Publikationsstrategie. „Ein guter Dozent sei selten zugleich ein guter Behördenleiter [...]“, so Hanssens landläufiger Kommentar zur Doppelfunktion.²⁶⁷ Das Gutachten plädierte daher für eine Ämtertrennung. Engel wurde dementsprechend erst kurz vor Ende seiner Amtszeit zum Honorarprofessor in Berlin berufen, lehrte jedoch seit 1862 am Statistischen Seminar, und Hanssen, selbst Mitglied des Statistischen Bureaus, übernahm wenig später sogar den Lehrstuhl Dietericis.²⁶⁸

²⁶² Vgl. Menges 1960b, S. 31 f.

²⁶³ Vgl. Nikolow 2002, S. 235 f.

²⁶⁴ Vgl. Köhler 1994, S. 116 f.

²⁶⁵ Vgl. Schäfer 1971, S. 134 f.

²⁶⁶ Vgl. Schaer 1969, S. 234 f.

²⁶⁷ Ebd., S. 235.

²⁶⁸ Vgl. ebd., S. 241.

Nicht nur in Preußen kam es zu derartigen Übernahmen von Doppelfunktionen, sondern beispielsweise auch in Bayern durch Friedrich von Hermann (1839-68) und Georg Mayr (1869-79), beide als Leiter des statistischen Büros und Ordinarius der Münchener Universität.²⁶⁹ Anders aber als in Preußen war die amtliche Statistik nicht allein beim Innenministerium angesiedelt, sondern auch das Außen- und das Finanzministerium verfügten in den ersten Jahren über eigene statistische Abteilungen, was nicht bedeutete, dass in Preußen das Ministerium des Innern nicht zusätzlich eigene Statistiken zur Fürsorgeerziehung führte oder beispielsweise auch im Ministerium der öffentlichen Arbeiten Eisenbahnstatistiken erstellt wurden.²⁷⁰ Desgleichen unterhielt in Bayern die Generaldirektion für Zölle und Steuern Statistiken zur Bierproduktion, -besteuerung, -ein und -ausfuhr. Es handelt sich dabei um sogenannte nichtausgelöste, in der Verwaltungstätigkeit mitenthaltene Statistiken, im Gegensatz zu ausgelösten, von besonderen statistischen Behörden bearbeiteten Datensätzen. Bei der nichtausgelösten Statistik bediente sich die Verwaltung nicht selten der Ratschläge statistisch geschulter Kräfte der statistischen Ämter.²⁷¹ Der preußische Universitätsprofessor und Mitglied des Statistischen Landesamtes Franz Kühnert beschreibt diese Praxis wie folgt:

„Viel häufiger als die statistische Selbstbetätigung der Verwaltung ist natürlich ihre anregende Wirksamkeit. Da die Verwaltungsbehörden nämlich das Bedürfnis nach Statistik und die Gelegenheit zu deren praktischer Verwertung selbst am besten kennen, sind sie in erster Linie dazu berufen, den Anstoß zur Einrichtung der für ihre Verwaltungszwecke notwendigen und förderlichen statistischen Erhebungen zu geben. Demgemäß pflegen die Zentralverwaltungen durch entsprechende Auftragserteilung an die statistischen Aemter Statistiken ins Leben zu rufen, oftmals allerdings auf Vorschlag von statistischer Seite, nachdem diese auf das Fehlen einer Statistik hingewiesen und das Bedürfnis für eine solche entsprechend begründet hat.“²⁷²

Eine wichtige Rolle beim inhaltlichen Aushandlungs- und Gestaltungsprozess zwischen Zentralregierungsbehörden und amtlicher Statistik kam den Bezirks- bzw. Regionalverwaltungen zu. Mitunter waren ihnen weitgehende, die Statistik ihres Gebietes betreffende Funktionen zugeteilt, so insbesondere in Preußen, wo gemäß der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 den [Bezirks-]Regierungen „die Sammlung aller statistischen Nachrichten sowie ihr Ordnen und Zusammenstellen zu Generalwerken“ oblag; des Weiteren wurde „dem Regierungspräsidenten noch besonders die Sorge für die Sammlung, Ordnung und Zusammenstellung zuverlässiger und zweckmäßiger statistischer Nachrichten übertragen [...]“.²⁷³ Regionale Besonderheiten und Unterschiede prägten eine föderale Struktur der Statistik, auch wenn die Organisation amtlicher Datensammlungen in allen deutschen Ländern eine enge Verbindung zwischen Katheder und Amtsstube aufwies. Bis in die Gegenwart existieren in Deutschland statistische Landesämter, welche ihre Informationen an das 1950 in Wiesbaden gegründete Statistische Bundesamt als eine zentrale Bundesbehörde weiterleiten. Sie sind für die regional dezentralisierte Vorbereitung und die Durchführung der Erhebungen zuständig sowie für die Aufbereitung des primär- und sekundärstatistischen Materials. Fachlich jedoch gab es seit dem 19. Jahrhundert Bestrebungen, die amtliche Statistik zentral zu organisieren und zu vereinheitlichen. Auch wenn sich Ausnahmen etablierten, wie Hans Kellerer beschreibt: „Im Gegensatz zu dieser ausgelösten Statistik steht die Ressortstatistik. Sie liegt dann vor, wenn beispielsweise das Landwirtschaftsministerium die Landwirtschaftsstatistik, das

²⁶⁹ Vgl. Desrosieres 2005, S. 201.

²⁷⁰ Vgl. Lorenz 2007.

²⁷¹ Vgl. Die Beziehungen der Verwaltung zur Statistik von Reg. Rat Prof. Dr. Franz Kühnert (Mitglied des Königlich Preußischen Statistischen Landesamtes). In: Verwaltung und Statistik (1. Jg., Januar 1911, Heft 1), GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3853, B. 27 f.

²⁷² Ebd., B. 28.

²⁷³ Ebd.

Wirtschaftsministerium die Gewerbestatistik, das Wohnungsbauministerium die Wohnungsstatistik usw. durchführen, die Statistik also nicht aus dem Bereich der fachlichen Verwaltung herausgelöst ist.“²⁷⁴

Derartige Relikte verweisen auf die Tradition der Statistik als Regierungswissenschaft zum Studium des Staatszustandes, wie sie ursprünglich in der Göttinger Schule der Universitätsstatistik begründet wurde. Amtliches Wissen wird im Fall der Ressortstatistik aber im Gegensatz zur generalistischen Universitätsstatistik themenspezifisch differenziert und kontrolliert.

Das Forschungsfeld blieb daher hauptsächlich unter der Autorität von Universitätsprofessoren und Regierungsbeamten, so dass die numerische Sozialwissenschaft der Statistik in Deutschland sich nicht zu einer ähnlich populären Bewegung wie in Großbritannien oder Frankreich ausbreitete, wo es weniger institutionell geprägte Statistiker, als vielmehr Privatgelehrte unterschiedlichster Professionen waren, die sich der statistischen Forschung widmeten. So verebte die private Initiative einer Gründung des Vereins für deutsche Statistik im Jahre 1846 durch den Politiker und Mitorganisator der Berliner Weltausstellung, Freiherr Wilhelm Friedrich von Reden, zunächst aufgrund mangelnder staatlicher Unterstützung und verschwindend geringer Mitgliederzahlen.²⁷⁵ Anders als im Königreich Sachsen, wo bereits 1831 ein halbamtlicher statistischer Verein – finanziert durch Haushaltmittel – ins Leben gerufen wurde, der ab 1850 unter Aufsicht des Innenministeriums zum statistischen Landesamt transformiert wurde und damit dem staatlichen Kontrollanspruch nachhaltig Ausdruck verlieh.²⁷⁶ Ein autonomes Vereinswesen konnte sich dementsprechend nicht entfalten. Doch auch im deutschsprachigen Raum führte das Zusammenspiel von staatlichen Behörden und akademischer Wissenschaft zu einer Aufwertung der statistischen Methode als weitgehend eigenständige Disziplin im universitären Fächerkanon durch die Einrichtung rein statistischer Seminare seit den 1860er Jahren.²⁷⁷ Die amtliche Statistik ist in Deutschland seit ihrer Entstehung durch eine enge fachwissenschaftliche und personelle Beziehung zur akademischen Disziplin gekennzeichnet. Hochschullehrer wie Knies, von Mayr, Conrad oder Zizek entwarfen und diskutierten statistische Konzepte, die dann von den Leitern der Statistikbehörden wie Engel in Preußen, Schwabe, Boekh und Silbergleit in Berlin, Würzburger in Dresden oder Schott in Mannheim, die ebenfalls Lehraufträge an Universitäten besaßen, in der Praxis vertreten wurden.²⁷⁸

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts intensivierte sich der grenzüberschreitende Austausch und Vergleich von statistischen Methoden und Institutionen. Die Untersuchungen von Johannes Fallati – einem der führenden deutschen Statistiker und Nationalökonom der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts – zu den Organisationsformen der englischen Statistik, vor allem dem Netzwerk aus statistischen Vereinen und Gesellschaften, nahmen diesen Internationalisierungsprozess in Teilen vorweg.²⁷⁹ Sie dokumentieren das frühe Streben einzelner deutscher Expertenpersönlichkeiten den nationalen Erfahrungshorizont der Statistik zu erweitern. Anders als beispielsweise in Großbritannien entstanden in Deutschland, wie angedeutet, private Statistikvereine zumeist aber erst einige Jahrzehnte nach der Gründung amtlicher Behörden oder wurden wie im Falle Sachsens durch diese adaptiert. Fallati, der seit 1842 als Ordinarius an der Tübinger Universität lehrte, öffnete mit seiner Forschung den Blick für die statistischen Wissenschaftskulturen des europäischen Auslandes. Neben den englischen „Gentlemen-Experten“, untersuchte er auch die Einrichtung der administrativen Statistik in zahlreichen Ländern Europas, noch bevor es zur ersten Zusammenkunft des Internationalen Statistischen Kongresses kam, an dem er als Gründungsmitglied partizipierte. Mit seiner internationalen Perspektive nahm er die reformistische Programmatik des Statistikkongresses vorweg. Zudem engagierte Fallati sich für einen Reformkongress deutscher Universitäten.

²⁷⁴ Kellerer 1960, S. 192.

²⁷⁵ Vgl. Befassung der Bundesversammlung mit der Eingabe des Dr. Freiherr von Reden am 25. Juni 1846, GStA PK, HA I, Rep.77, Tit. 94 Nr. 81, B. 6 und 12.

²⁷⁶ Vgl. Kieseewetter 1991, S. 153.

²⁷⁷ Vgl. Porter 1986, S. 38 f.

²⁷⁸ Vgl. Litz/Lipowatz 1986, S. 50-52; zur Konzeption eines Grundrißes der Statistik, vgl. Zizek 1923.

²⁷⁹ Vgl. Fallati 1840.

Er wurde damit zum Teil eines internationalen Netzwerks reformorientierter Akademiker und Politiker zwischen 1840 und 1880, die immer mehr einen transnationalen Austausch suchten.²⁸⁰ Johannes Fallati trat dabei nicht nur als Universitätsdozent und akademischer Statistiker in Erscheinung, sondern phasenweise auch als Nationalversammlungsabgeordneter oder Unterstaatssekretär im provisorischen Reichministerium für Handel von 1848. Er verkörperte somit eine nicht ungewöhnliche Wandlungsfähigkeit von Expertentypen und Rollenbildern zwischen statistischer Wissenschaft und Politik.

Der Aufbau staatlicher Datensammlungen löste eine Diffusion von schematischen Rollenbildern aus. Trennte Schlözer noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts das Expertentum der Statistiker in Privatschriftsteller, Universitätstheoretiker und Staatsbeamte, so verschwamm diese Gruppierung im Verlauf des Jahrhunderts immer mehr.²⁸¹ Aus der internationalen Gegenüberstellung wächst deshalb die Erkenntnis, dass durch den Aufbau amtlicher Datensammlungen in fast allen Staaten, trotz unterschiedlicher länderspezifischer Entwicklungstraditionen, eine Unschärfe zwischen rein akademischer und administrativer Statistik entstand. Amtsstatistiker vermittelten persönlich, wie der Engländer William Farr, oder im Rahmen des wissenschaftlichen Austausches, wie in der Société de statistique de Paris, mit den Vertretern der akademischen Statistik zwischen staatlichen Verwaltungsinteressen und universalistischen Erkenntnisansprüchen. Für den deutschsprachigen Raum verweist Sybilla Köhler auf eine neue Funktionsüberschneidung: „Am Ende des 19. Jahrhunderts wären für den Statistiker in Deutschland drei Fälle zu unterscheiden: entweder er war amtlich, akademisch oder in beiden Bereichen gleichzeitig bzw. abwechselnd tätig.“²⁸²

Hervorzuheben ist der dritte Fall, denn die Doppelrolle zwischen amtlicher und akademischer Expertise fand im Modell des Professorenbürokraten eine besonders konsequente Verkörperung.²⁸³ Mit der Bezeichnung soll auf zweierlei hingewiesen werden: Zum einen steht sie für die „wechselseitige Verbindung zwischen statistischer Lehre und praktischer Statistik“ und andererseits für die „Formierung der disziplinären Gemeinschaft in der Kommunikation ihrer Mitglieder über die Vereinheitlichung der amtlichen Statistik“.²⁸⁴

Der berufliche Erfolg des Amtsstatistikers als Experte hing damit weniger von seiner Beziehung zur *scientific community* ab, als vielmehr von seinem Verhältnis zu den regierungsamtlichen Rezipienten seiner Expertise.²⁸⁵ Aber nicht nur in Deutschland schafften es Statistikexperten, den Gebrauch ihrer Werkzeuge vor allem in Krisen- oder Kriegszeiten und Phasen verwaltungstechnischer Neukonzeptionierungen unumgänglich zu machen.²⁸⁶ Die Durchdringung der Verwaltung mit statistisch geschultem Personal wurde zu einem wichtigen Element der *Verwissenschaftlichung des Sozialen*.²⁸⁷ Linda Supik bemerkt dazu: „Das Regieren selbst wird mit der statistischen Methode wissenschaftlich. Zugleich bemühten sich die Mitarbeiter der statistischen Ämter, häufig Akademiker und nicht einfache Verwaltungsbeamte, um einen autonomen Status, um ihren Anspruch auf wissenschaftliche Subjektivität zu verteidigen.“²⁸⁸

Supik beschreibt damit ein Konfliktpotential. Auf der einen Seite befürworteten die Verwaltungsstatistiker der Verwissenschaftlichung der Amtsgeschäfte, auf der anderen Seite vertraten sie den Anspruch diese Verwissenschaftlichung selbst mitgestalten zu wollen und nicht durch administrative Hierarchiestrukturen in ihrer Arbeit eingeschränkt zu werden. Mit der zunehmenden Einbettung von Statistikexperten in die staatlichen Administrationen verloren diese immer mehr ihren Status als wissenschaftliche Generalisten. Durch den amtlichen

²⁸⁰ Vgl. Leonards/Randeraad 2010.

²⁸¹ Vgl. Desrosières 2005, S. 196; Köhler 1994, S. 56.

²⁸² Vgl. Köhler 1994, S. 106.

²⁸³ Der Begriff „professor-bureaucrats“ findet sich schon bei Ian Hacking und wird von Sybilla Köhler als Akteursbezeichnung ins Deutsche übertragen, vgl. Hacking 1990, S. 32; Köhler 1994, S. 9.

²⁸⁴ Köhler 1994, S. 9.

²⁸⁵ Zum kundenorientierten Rollenverständnis des Experten, vgl. Stehr/Grundmann 2011, S. 39 f.

²⁸⁶ Vgl. Desrosières 2005, S. 175.

²⁸⁷ Vgl. Raphael 1996, S. 171 f.

²⁸⁸ Supik 2013, S. 55.

Ausbau und die Professionalisierung statistischer Datensammlungen fand deshalb auch eine ressort- oder themenorientierte Spezialisierung statt, zunächst unter Amtsstatistikern und später auch bei ihren akademischen Kollegen.²⁸⁹ Im Verlauf der Entstehung staatlicher Datensammlungen kristallisierte sich darüber hinaus eine institutionelle Originalität der statistischen Ämter zwischen klassischer Ministerialbehörde und wissenschaftlichem Forschungslabor heraus: Eine Kombination aus administrativer Kompetenz und spezifischer Technizität.²⁹⁰

Für die Entstehung des modernen, bürokratischen Beamten- und Verwaltungsstaats wurden Statistikprojekte aber auch zum Gradmesser eines postulierten Kontrollanspruchs. Karl Hildebrandt argumentiert diesbezüglich, dass das Informationsmonopol der Regierung nur über die kontinuierliche Zuarbeit aus einem zunehmend komplexen Netz von Datensammlern zu unterhalten war: „Die individuelle Leistung der Informanten konnte in einem System reglementierter Korrespondenzen, vereinheitlichter Fragekataloge und tabellarischer Vorgaben kaum mehr eine Rolle spielen. Der statistische Autor des 18. Jahrhunderts sah sich abgelöst durch den anonymisierten statistischen Datenlieferanten.“²⁹¹ Die staatliche Wissensproduktion leitete damit auch einen Rollenwandel des Statistikexperten ein. Das universitätsstatistische Gelehrtentum eines literarisch selbstständigen Autors wurde durch den Typus des amtlichen Statistikers weitestgehend verdrängt. Vor allem im deutschsprachigen Raum prägten Professorenbürokraten in einer Doppelrolle als Verwaltungspraktiker und Wissenschaftstheoretiker die Entwicklung der statistischen Methodologie.²⁹² Denn das neue berufliche Metier des Amtsstatistikers schuf eine Grauzone zwischen akademischer Autonomie und amtlicher Weisungsgebundenheit.

2.2.7 Politisierung und ökonomischer Diskurs

Zusammengefasst zeigt der internationale Vergleich, welche enorme Bedeutung einzelnen Akteuren bei der Entwicklung des statistischen Wissenschaftsbegriffs zukam. So waren es insbesondere amtliche Statistiker, welche zunehmend die Wahrnehmung der Wissenschaft prägten, weil sie zumeist gleichermaßen Teil eines wissenschaftlichen sowie eines politischen Netzwerkes waren, in denen sie ihre Vorstellungen einbringen konnten. Es entstand die Möglichkeit eines wechselseitigen Einflusses zwischen den Sphären. Jedoch waren derartige Aktivitäten und Einflussversuche von ganz unterschiedlichem Erfolg gekrönt. Beispielsweise gelang es dem Direktor des Königlich Preußischen Statistischen Bureau, Ernst Engel, in seiner Amtszeit deutlich besser, die Zentralisierung der amtlichen Statistik voranzutreiben, als seinem französischen Kollegen Lucien March oder dem Engländer William Farr. Die enge offizielle Verknüpfung von Wissenschaft und Politik in Preußen, vor allem im Gegensatz zur englischen Tradition einer autonomen Wissenschafts- und Expertenkultur, erleichterte die Umsetzung institutioneller Transformationsprozesse innerhalb der amtlichen Statistik. Dabei stieß Engel bei seinem Aufbau eines wissenschaftlich-politischen Netzwerkes auch an Grenzen und geriet in Konflikt mit politischen Entscheidungsträgern bis hin zum deutschen Reichskanzler Bismarck persönlich.²⁹³

In Anbetracht dieser Entwicklungen bieten institutionelle Organisationsstrukturen wichtige Anhaltspunkte für die Analyse der länderspezifischen Merkmale des staatlichen Einflusses auf die statistische Wissenschaft. Vergleicht man etwa die Eingliederung der Mitarbeiter des Statistischen Bureau in die Verwaltungshierarchie des preußischen Innenministeriums mit der ihrer Amtskollegen in den USA, Großbritannien und Frankreich, ergeben sich Rückschlüsse auf die Rolle des Amtsstatistikers im Verhältnis zur Politik. Das Innenministerium, als eine

²⁸⁹ Vgl. Hildebrandt 2005, S. 174.

²⁹⁰ Vgl. Schaer 1969, S. 238; Desrosières 2005, S. 221.

²⁹¹ Hildebrandt 2005, S. 178.

²⁹² Vgl. Hacking 1990, S. 35.

²⁹³ Vgl. Desrosières 2005, S. 202.

Aufsichtsbehörde der direkten politischen Verwaltung, verweist auf die traditionelle Funktion der Statistik im deutschsprachigen Raum als ein Instrument der politischen Steuerung und Kontrolle. Statistische Kohärenz wurde deshalb auch zu einem wichtigen staatlichen Integrationsmittel für den lange Zeit noch prekären föderalen Zusammenhalt des Deutschen Reichs.²⁹⁴ Im Gegensatz dazu waren die französischen und englischen Amtskollegen Ministerien aus den Bereichen Wirtschaft, Finanzen, Handel oder Arbeit zugeordnet. In dieser ökonomistischen Tradition fällt der Statistik vielmehr die Rolle eines Instruments des wirtschaftlichen Vergleichs zu und nur indirekt, durch die sozioökonomische Gesellschaftsklassifizierung, auch eine Kontrollfunktion. In Frankreich besteht diese Struktur bis in die Gegenwart, wohingegen die amtliche Statistik in Großbritannien mittlerweile ebenfalls in die Verantwortung des Innenressorts bzw. Home Office verschoben wurde.²⁹⁵

Die Ausgestaltung administrativer Hierarchien im Bereich der Amtsstatistik verweist damit auf einen bereits angedeuteten Zusammenhang zwischen vor allem wirtschaftspolitischen Staatsvorstellungen und der Entwicklung des statistischen Wissenschaftsbegriffs. Ein liberaler Nachtwächterstaat – das heißt ein am Laissez-fair-Prinzip orientierter Minimalstaat – wie ihn England und die USA verkörperten, besaß tendenziell geringeres Interesse an einer statistischen Kontrolle von Wirtschaft und Gesellschaft. Der Einsatz amtlicher Amateurstatistiker und institutioneller Ad-hoc-Gründungen stärken diese These. Im Kontrast dazu verfolgten zentralistische Interventionsstaaten wie Frankreich und Preußen, geprägt durch die nachhaltigen Traditionen des Colbertismus und Kameralismus, einen unmittelbaren Kontrollanspruch, der sich nicht nur im frühzeitigen Aufbau amtlicher Datensammlungen zeigte, sondern auch in der systematischen Verknüpfung von statistischer Wissenschaft und politischer Ökonomie.

Die Einführung einer binären Struktur von Ökonomie und Politik veränderte im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert das Hierarchieverhältnis beider Sphären, wie Johannes Burkhardt erläutert: „Seit der Physiokratie und Klassik beherrscht nicht mehr ohne weiteres die Politik die Ökonomie, sondern können umgekehrt aus einem eigenständigen und neuen ökonomischen Verständnis der Welt heraus die Staatsaufgaben bestimmt werden.“²⁹⁶

Um diese Eigengesetzlichkeit ökonomischer Prozesse identifizieren und näher beschreiben zu können, wurden amtliche Datensammlungen zu einem Teil der staatlichen Wirtschaftspolitik. Statistiken stellten dort das rhetorische und praktische Werkzeug zur Verfügung eine staatliche Einflussnahme auf die Ökonomie wissenschaftlich zu begründen. In England hingegen wehrten sich die Mitglieder der Londoner Royal Statistical Society noch 1838 gegen eine Gleichsetzung ihrer Disziplin mit der politischen Ökonomie: „The Science of Statistics differs from Political Economy, because although it has the same end in view, it does not discuss causes nor reasons upon probable effects; it seeks only to collect, arrange, and compare, that class of facts which alone can form the basis of correct conclusions with respect to social and political government [...]“²⁹⁷

Mit ihrer Stellungnahme bezogen die Statistiker eine gezielte Gegenposition zu der in den 1830er Jahren vermehrt einsetzenden Politisierung des ökonomischen Diskurses, welche auch auf die statistische Wissenschaft ausstrahlte.²⁹⁸ Für die deutschen Staaten etwa charakterisiert Keith Tribe die Situation wie folgt: „Die Orte der diskursiven Produktion vermehrten sich mit dem Eintritt des ökonomischen Diskurses in den öffentlichen Raum. Er wurde zum Ausdrucksmittel politischer Interessen; [...] der ökonomische Diskurs war nicht länger Eigentum von Universitäten, Wissenschaftsakademien und Aufklärungszeitschriften.“²⁹⁹

²⁹⁴ Vgl. ebd., S. 201.

²⁹⁵ Zur Entwicklung des GRO vom 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart, vgl. Brückweh 2015.

²⁹⁶ Burkhardt 1990, S. 178.

²⁹⁷ Royal Statistical Society 1838, S. 1.

²⁹⁸ Vgl. Scholl 2015, S. 70.

²⁹⁹ Tribe 1988, S. 208 zit. nach Scholl 2015, S.70.

Als Elemente der nationalstaatlichen Verwaltungspraxis wurden Statistiken unvermeidbar auch zu Inhalten des Politisierungsprozesses der ökonomietheoretischen Debatten. Die mannigfaltige Veramtlichung der statistischen Wissenschaft, vor allem in den kontinentaleuropäischen Staaten, muss deshalb auch als eine Konsequenz der zunehmenden Politisierung des ökonomischen Diskurses verstanden werden. Der Aufbau amtlicher Datensammlungen erwies sich als prädestiniert dafür, den Wettbewerb der Nationen durch eine nun offiziell institutionalisierte Konkurrenz um ökonomische Leistungsbilanzen weiter anzufachen.

In den einzelnen Nationalstaaten entwickelten sich aber sehr unterschiedliche Organisationsformen der Statistik. Die Gegensätzlichkeit amtlicher Nationalstatistiken war eine der wichtigsten Voraussetzungen und wurde zur Antriebsfeder für die Idee eines internationalen statistischen Austauschs über Ländergrenzen hinweg. Erst durch die Aufstellung nationaler Statistiken entstand das Bedürfnis, eine internationale Vergleichbarkeit herzustellen. So wie man zuvor innerhalb der Staaten Territorialstatistiken miteinander verglichen hatte, wuchs nun das Interesse von Experten und statistischen Ämtern den nationalen Horizont zu erweitern. Günter Menges hat zudem darauf hingewiesen, dass die sich herausbildenden Nationalstatistiken zusammen die einzelnen Elemente einer internationalen Statistik darstellen.³⁰⁰ Ihre Entstehung erhöhte den materiellen Internationalisierungsgrad der statistischen Erhebungen insgesamt, das heißt es standen immer mehr Einzeldaten aus aller Welt zur Verfügung, die zueinander in Beziehung gesetzt werden mussten.

2.3 Die Begründung einer universalistischen Wissenschaft durch den Belgier Quetelet

Fast zur selben Zeit als sich in Preußen und anderen deutschen Staaten die universitätsstatistische Methode zu entwickeln begann, entstand in England eine ganz andere Vorstellung statistischer Verfahrensweisen. Der Einsatz quantifizierender Methoden in der britischen Statistik stellte einen Reflex auf die im 17. Jahrhundert dort bereits relativ weit fortgeschrittene Markt- und Geldwirtschaft sowie den damit einhergehenden gesellschaftlichen Kommerzialisierungsprozess dar.³⁰¹ Privatgelehrte suchten nach statistischen Mustern in Massendaten und ebneten damit den Weg für eine empirische politische Ökonomie bzw. Wissenschaft, die sich der Belgier Adolphe Quetelet später für seine Idee eines universalistischen Methodenbegriffs der Statistik zu Eigen machen sollte.

2.3.1 Politische Arithmetik und Quantifizierungsparadigma

Frühe Beispiele dieser quantitativen Formen der Statistik finden sich bereits in der Mitte des 17. Jahrhunderts. Als Erster analysierte der englische Kurzwarenverkäufer John Graunt Geburts- und Sterbelisten aus Kirchenbüchern, um daraus allgemeine Gesetzmäßigkeiten ableiten zu können, indem er die Praxis der Buchführung anwandte.³⁰² Nur wenige Jahre später übertrug sein Landsmann, der Mathematiker und Arzt William Petty, diese Methode auf die Auswertung von Wirtschaftsdaten, und begründete damit die englische Nationalökonomie.³⁰³ Petty war es auch, der den Begriff der politischen Arithmetik in seinen Werken prägte, und zusammen mit anderen Empiristen der Royal Society die Ersetzung des Wortes durch Zahlen, Gewichte und Messungen als argumentative Werkzeuge forderte.³⁰⁴ Seine Vorlage einer volkswirtschaftlichen Gesamtbilanz erweiterte die bis dato existierenden

³⁰⁰ Vgl. Menges 1960b, S. 28.

³⁰¹ Vgl. Mikl-Horke 2011, S. 58.

³⁰² Vgl. Behrisch 2016, S. 35.

³⁰³ Ebd. S. 36.

³⁰⁴ Vgl. Petty 1690, Preface.

rudimentären außenwirtschaftlichen Handelsbilanzen der Frühmerkantilisten der 1620er Jahre.³⁰⁵ Er führte nationale Kategorien als statistische Informationskapazitäten ein und versuchte diese miteinander in Beziehung zu setzen.³⁰⁶ Ein Beispiel für diese international-vergleichende Perspektive findet sich bereits im Titel von Pettys Hauptwerk: „Political Arithmetick, or a Discourse Concerning, The Extend and Value of Lands, People, Buildings, Husbandry, Manufacture, Fifherie, Artizans, Seamen, Soldiers, Public Revenues, Interest, Taxes [...] As the same relates to every Country in general, but more particularly to the Territories of His Majesty of Great Britain, and his Neighbours of Holland, Zealand, and France“.³⁰⁷

Die politische Arithmetik entwickelte sich infolgedessen schnell von einem Konzept zur Erhebung von statistischen Gesetzmäßigkeiten ebenso zu einer Methode des empirischen Vergleichs. Petty schuf damit die Grundlage für die moderne Wirtschafts- und Sozialstatistik, auch wenn sich der Begriff der politischen Arithmetik gegen die auf dem europäischen Kontinent geprägte Bezeichnung „Statistik“ nicht durchsetzen konnte.

Gleichwohl bestanden bisweilen große Unterschiede zwischen rivalisierenden Auslegungen des statistischen Wissenschaftsbegriffs in Europa. Im Vergleich zu den in Preußen um die Jahrhundertwende kultivierten universitätsstatistischen, aber auch den tabellenstatistischen Beschreibungsverfahren, stellte die englische politische Arithmetik eine deutlich mathematischere Methode der neuzeitlichen Statistik dar.³⁰⁸ Ihre Vertreter ließen nicht nur die qualitativen Beschreibungsverfahren hinter sich, sondern gingen einen konsequenten Weg von der Quantifizierung zur Mathematisierung.³⁰⁹ Das bedeutet, sie benutzten Zahlen nicht nur als deskriptive Wertangaben, sondern bedienten sich zunehmend komplexerer Rechenoperationen wie der Hochrechnung von Stichproben und der Ermittlung von Durchschnittswerten. Aufgrund ihrer analytischen Ausrichtung war sie dabei auf möglichst große Zahlen- und Datenmengen angewiesen, aus denen dann eine umso aussagekräftigere Mustererkennung abgeleitet werden sollte. Durch den Gebrauch der stochastischen Mathematik, die auch von den Theoretikern der vor allem französischen Wahrscheinlichkeitsrechnung angewendet wurde, entstand die schließende oder auch induktive Statistik als neuer Teilbereich der statistischen Wissenschaft.

In Deutschland fanden die Rechenmodelle der politischen Arithmetik dagegen erst im Verlauf des 19. Jahrhunderts eine administrative Anwendung. Zu sehr war man noch in der qualitativen Methodentradition der Universitätsstatistik verhaftet oder legte den Fokus auf die sorgfältige Zusammenstellung von Übersichtstabellen. Forschungsarbeiten von Vordenkern der politischen Arithmetik in den deutschen Gebieten – wie jene des Pfarrers Kaspar Neumann und später die Arbeiten von Johann Peter Süßmilch – blieben die Ausnahme.³¹⁰ Wie ihre Kollegen in den anderen europäischen Nachbarstaaten, suchten sie neben der Ermittlung und Zusammenführung kleinteiliger statistischer Einzeldaten wie beispielsweise der Bevölkerungszahl eines Landes, nach statistischen Regel- und Gesetzmäßigkeiten, etwa in Bezug auf Geburts- und Mortalitätsraten oder hinsichtlich der Frage nach einer durchschnittlichen Lebenserwartung.³¹¹ Ihr Vorbild Petty beispielsweise hatte sich der Zählung von Schornsteinen in einer repräsentativen Stadt gewidmet, um von diesem Wert aus Rückschlüsse auf die Wirtschaftskraft ganz Englands ziehen zu können. Folgte die universitätsstatistische Beschreibung der Staatsmerkwürdigkeiten in Preußen noch dem Prinzip einer enzyklopädischen Sammlung von länderspezifischem Wissen, so orientierte sich die politische Arithmetik an einer vielmehr zielorientierten Erhebung von Einzeldaten, die zu strategischen Informationen verarbeitet wurden. Mit Hilfe von mathematischen Berechnungsverfahren sollten Zusammenhänge des sozialen, ökonomischen und politischen Lebens erschlossen werden.

³⁰⁵ Vgl. Behrisch 2016, S. 37.

³⁰⁶ Vgl. Menges 1960a, S. 9.

³⁰⁷ Petty 1690.

³⁰⁸ Vgl. Hacking 1981, S. 177 f.; Pearson 1978.

³⁰⁹ Vgl. Köhler 1994, S. 69.

³¹⁰ Vgl. Süßmilch 1741.

³¹¹ Vgl. Hildebrandt 2005, S. 168.

Ihre quantitativen Analysen waren auf die Integration staatswirtschaftlicher Theorien ausgelegt.³¹² Die politische Arithmetik bot ein Werkzeug sozioökonomische Informationen zu akkumulieren, indem sie mit Hilfe quantitativer Methoden statistische Regelmäßigkeiten, identifizierte aus denen wiederum Rückschlüsse auf ökonomische Gesetzmäßigkeiten gezogen werden konnten.

Die politische Arithmetik legte damit den Grundstein für die Entwicklung eines modernen, internationalen, statistischen Quantifizierungsparadigmas, obwohl die exakte Vergleichbarkeit der Ergebnisse noch nicht wirklich gegeben war, denn die von Petty und anderen Arithmetikern präsentierten Daten beruhten in der Regel auf Schätzungen. Ihre Herangehensweise entwickelte sich dennoch zum methodologischen Mantra einer immer dominanter werdenden quantitativen Statistik. Die Suche nach einem einheitlichen Methodenbegriff der statistischen Wissenschaft trat aus diesem Grund in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in eine Konsolidierungsphase ein.

2.3.2 Kosmopolitismus und wissenschaftlicher Universalismus

Der Streit zwischen qualitativen und quantitativen Methoden sowie die damit vor allem im deutschen Sprachraum einhergehende Unterscheidung zwischen den Sozial- und Geisteswissenschaften auf der einen Seite, und den Naturwissenschaften auf der anderen Seite, verhinderte noch im 18. Jahrhundert die Herausbildung eines universalen Wissenschaftsbegriffs der Statistik. Erst im Verlauf des 19. Jahrhunderts schärften sich die Konturen einer immer noch vielfältigen, aber deutlich homogenen statistischen Methodenlandschaft. Als Hauptverantwortlicher für die Einleitung dieses Universalisierungsprozesses und der damit verbundenen Definition einer gemeinsamen Forschungsagenda, erwies sich ein bereits erwähnter Wissenschaftler aus Belgien. Lambert Adolphe Jacques Quetelet wurde 1796 in Gent geboren. Dort und später auch in Frankreich als Mathematiker und Astronom ausgebildet, erhielt er nach einem kurzen Aufenthalt am belgischen Amt für Statistik von der Regierung den Auftrag zur Errichtung des Observatoire Royal de Belgique, dessen Direktor er bis zu seiner Berufung zum Präsidenten der statistischen Zentralkommission Belgiens 1841 war. Durch ein Regierungsstipendium zum Studium der Astronomie in Frankreich, das er zur Vorbereitung auf seine neue Aufgabe zugesprochen bekommen hatte, kam er in Kontakt mit den Ideen von Mathematikern wie Pierre-Simon Laplace und Charles Fourier.³¹³ Insbesondere der Einfluss des Wahrscheinlichkeitstheoretikers Laplace entfachte in ihm schon früh einen Enthusiasmus für die Statistik.³¹⁴ Condorcet, ein anderer französischer Wahrscheinlichkeitstheoretiker, der ebenfalls schon im 18. Jahrhundert eine „mathématique social“ proklamierte, weckte in ihm zusätzlich ein Verständnis dafür, dass wissenschaftliche Erkenntnisse mit Hilfe quantitativer Daten in den Dienst von Verwaltung und Politik gestellt werden konnten.³¹⁵

Quetelets wissenschaftlicher Austausch und seine Integrationsfähigkeit verkörperten nicht nur in Frankreich, sondern auch über die Grenzen Europas hinaus, einen Transformationsprozess der politischen Wahrscheinlichkeitsrechnung des 18. Jahrhunderts, zu einem neuen umfassenden Statistikbegriff im 19. Jahrhundert.³¹⁶ Auf dem amerikanischen Kontinent wird der Belgier Quetelet zum ersten ausländischen Mitglied der American Statistical Association berufen.³¹⁷ Sein Aufbau weltweiter wissenschaftlicher Kontakte und seine Aufgabe als belgischer Amtsstatistiker standen für ihn in keinem Widerspruch, sondern bedingten sich zum

³¹² Vgl. Schäffner 2010, S.

³¹³ Vgl. Randeraad 2010, S. 20

³¹⁴ Vgl. Hankins 1908, S. 19 f.

³¹⁵ Vgl. Mikl-Horke 2011, S. 58.

³¹⁶ Vgl. Randeraad 2010, S. 41; Daston 1987, S. 300.

³¹⁷ Vgl. Mason/Mckenzie/Ruberg 1990, S. 68-73.

Zwecke der Herstellung einer internationalen Vergleichbarkeit statistischer Daten. Er verkörperte damit die Keimzelle für die Entwicklung einer internationalen Statistik in der Doppelrolle als akademischer und amtlicher Experte.

Vieles spricht dafür, dass es nicht zuletzt die interkulturellen Bedingungen und die nationale Instabilität seines Heimatlandes Belgien waren, die ihn bereits am Beginn seiner Karriere dazu trieben, sich in internationalen wissenschaftlichen Netzwerken zu organisieren. Im Gegensatz zu seinen Kollegen aus den benachbarten Großreichen war er – als Bürger eines Kleinstaats – auf einen wechselseitigen internationalen Austausch von Wissen besonders angewiesen um neue Forschungsmethoden kennenzulernen, aber auch um die eigenen Erkenntnisse über Landesgrenzen hinaus mitteilen zu können. So hielt Quetelet Kontakte zu deutschen Geistesgrößen wie Goethe, in dessen Gartenhaus er magnetische Experimente durchführte und mit dem er über naturwissenschaftliche Phänomene korrespondierte.³¹⁸ Insgesamt umfassten seine internationalen Korrespondenzen mehr als 2.500 Adressaten. Darüber hinaus pflegte er enge Kontakte ins britische Königshaus zu Prinz Albert, dem Gemahl von Königin Victoria, den er eine Zeit lang sogar als Privatlehrer unterrichtete. Quetelet nutzte seine Beziehungen um auch in diesen Kreisen für die Bedeutung der Statistik und die Notwendigkeit eines internationalen Informationsaustausch zu werben.³¹⁹ Zudem engagierte er sich seit den 1830er Jahren in zahlreichen internationalen Vereinigungen wie der British Association, zu der er erstmalig 1833 eine Einladung durch William Whewell erhielt, der ihn auch später in die Statistical Society of London einführte.³²⁰ Seine Biographie verweist somit auf eine frühe kosmopolitische Ausrichtung, die sich auch in seinem transnationalen und universalen Wissenschaftsverständnis widerspiegelte.³²¹ So identifizierte er sich mit dem 1838 verkündeten Wissenschaftsbegriff der Statistical Society, in die er ein Jahr später als auswärtiges Mitglied aufgenommen wurde: „Like other sciences, that of Statistics seeks to deduce from well established facts certain general principles which interests and affects mankind; it uses the same instruments of comparison, calculation, and deduction: but its peculiarity is that it proceeds wholly by the accumulation and comparison of facts, and does not admit to any kind of speculation.“³²²

Anstelle von sprachlichen Deskriptionen forderten Quetelet und seine Expertenkollegen von quantifizierenden Fakten ausgehende statistische Gesetze, die das Chaos gesellschaftlicher Komplexität regieren sollten. Dynamiken der Gesellschaft sollten mit Hilfe numerischer Regeln beschrieben werden.

2.3.3 Positivismus und soziale Physik

Das Bedürfnis eine Ordnung des Wissens zu erzeugen verband Quetelet mit der positivistischen Bewegung, die sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in ganz Europa Bahn brach. Begründet durch den französischen Philosophen Auguste Comte, ging es den Anhängern des Positivismus um ein radikales Gegenmodell zu den allzu häufig eher spekulativen Gesellschaftstheorien ihrer Zeitgenossen. Anders als etwa in der Metaphysik, beschäftigten sich die Positivisten ausschließlich mit sinnlich erfahrbaren Phänomenen. Ihre zentrale Überzeugung war es, dass jeder Erkenntnisfortschritt nur auf der Grundlage wissenschaftlicher Methoden erzielt werden könne. Erkenntnisse mussten in diesem Sinne intersubjektiv verständlich, das heißt nachprüfbar sein. Programmatisches Ziel war es durch exakte Beobachtung und Beschreibung von Einzelfällen allgemeingültige Gesetzesaussagen treffen zu können.

³¹⁸ Vgl. Stricker 1868.

³¹⁹ Vgl. Herren 2000, S. 107.

³²⁰ Vgl. Leonards/Randeraad 2015, S. 114-119.

³²¹ Vgl. Porter 1986, S. 33.

³²² Royal Statistical Society 1838, S. 3.

Diesem Weltbild verpflichtet, vertrat Quetelet die wissenschaftliche Doktrin, dass Ordnung allein in der Auswertung von Massendaten zu finden sei. Statistische Regelmäßigkeiten stellten für ihn den Schlüssel zum Verständnis einer Sozial- bzw. Gesellschaftswissenschaft dar.³²³ Quetelet selbst beschrieb den Zweck seines Werkes folgendermaßen: „Es liegt nicht in meiner Absicht eine Theorie vom Menschen aufzustellen, ich möchte vielmehr nur die ihn betreffenden Tatsachen und Erscheinungen ermitteln und auf dem Wege der Beobachtung die Gesetze ausfindig zu machen suchen, welche diese Erscheinungen miteinander verketteten.“³²⁴

Auch wenn Quetelet vorgab, keine Theoriebildung betreiben zu wollen, so waren seine induktiven Herleitungen von statistischen Gesetzen und deren deterministische Anwendung zur Erklärung sozialer Phänomene Ausdruck eines mechanisch-mathematischen Kausalitätsglaubens. Mit diesem Anspruch definierte er ein Verständnis statistischer Methodik, das nicht nur Elemente der aufstrebenden Wahrscheinlichkeitsrechnung beinhaltete, sondern gleichfalls den Ansatz der politischen Arithmetik adaptierte.

In seinem 1835 veröffentlichten Standardwerk „*Sur l'homme et le développement de ses facultés, ou essai de physique sociale*“ übernimmt Quetelet den Ausdruck *soziale Physik* von Auguste Comte.³²⁵ Damit wird zum einen deutlich, dass sich Quetelets Forschungsagenda von einer positivistischen Weltanschauung ausgehend definierte und diese auch immer wieder als Orientierungshorizont nutzte. Zum anderen aber sollte der Begriff wohl auch einen methodologischen Neuanfang im Hinblick auf die Erforschung der Gesellschaft signalisieren. Quetelet rekurrierte in seiner Statistikkonzeption zwar auf den positivistischen Geist der Objektivierung und einem dem zu Grunde liegenden empirischen Verständnis von Wissenschaft, entwickelte aber eigene quantitative Beobachtungspraktiken, die sich von den streng qualitativen Beschreibungen Comtes unterschieden.³²⁶ Er gehörte zu den ersten Statistikern des 19. Jahrhunderts, die an eine Sozialwissenschaft glaubten, die sich aus den Gesetzmäßigkeiten großer Zahlenmengen ableiten sollte. Wie Comte oder auch Henri de Saint-Simon, interpretierte er das Soziale als eine dynamische, aber naturrechtlich geordnete Einheit, die durch spezifische Eigenschaften und Entwicklungen bestimmt werde.³²⁷ Quetelet und die Positivisten verband dabei in erster Linie die Ambition einer empirischen Epistemologie. Sein vorgeschlagenes Verfahren beinhaltete aber durchaus auch eigenständige Wesenszüge, indem es sich von der positivistischen Methode des Gründervaters abhob: Während Comte auf der Unterscheidungskraft jeder Ebene in der Hierarchie der Wissenschaften beharrte, und den Gebrauch von mathematischen Modellen oder sogar von Zahlen in den physiologischen und sozialen Disziplinen vermied, behauptete Quetelet, dass ein einziges Beschreibungsverfahren – die quantitative Statistik – für jede Wissenschaft geeignet sei.³²⁸ Seiner Auffassung nach sei das Forschungsprogramm der Sozialphysik, das sich im Kern auf die Logik mathematischer Berechnungen stütze, am besten geeignet, das Werk Gottes auf Erden zu erklären.³²⁹ Folgerichtig wurde diese metaphorische Begriffsverbindung und ihre Programmatik datenbasierter Erklärungsmodelle auch zum Vorbild für Analogien in anderen Wissenschaftsfeldern. Schon Quetelet selbst eröffnete ein inter- und multidisziplinäres – in mancher Hinsicht vielleicht sogar ein „imperialistisches“ – Verständnis der „sozialen Physik“, indem er die statistische Methode tatsächlich auf nahezu alle Entwicklungen der menschlichen Fähigkeiten ausweitete. Seine Abhandlungen über die Eigenschaften des „mittleren Menschen“ – ermittelt aus verschiedenen Durchschnittswerten – reichen von der Naturwissenschaft und Medizin über die Literatur, Philosophie und schönen Künste bis zur Politik. Dabei knüpfte er an die generalistische Tradition der Pioniere des statistischen Denkens wie Achenwall und Schlözer an. Auch wenn Quetelets quantitative Technik der Statistik in weiten Teilen die qualitativen Methoden der Universitätsstatistik marginalisierte, integrierte er

³²³ Zu Quetelet als Theoretiker, vgl. Knapp 1872, S. 89 f.

³²⁴ Quetelet 1914 [1835], S. 164.

³²⁵ Vgl. Quetelet 1835; Comte 1907 [1830-42].

³²⁶ Vgl. Freund 1974; Porter 1986, S. 155.

³²⁷ Vgl. Fetscher 1994, S. XV; Porter 1986, 41 f.

³²⁸ Vgl. Fetscher 1994, S. XXI.

³²⁹ Vgl. Porter 1986, S. 42.

zumindest die Idee des statistischen Experten als einen wissenschaftlichen Generalisten in seine neue Theorie und verstärkte damit die Perspektive einer universalistischen Methodenentwicklung.³³⁰ Zwar machte Quetelet selbst in seinen empirischen statistischen Studien nur selten Gebrauch von Methoden der höheren stochastischen Mathematik, nichtsdestotrotz wirkten seine Arbeiten programmatisch auf die Weiterentwicklung statistischer Berechnungsverfahren und Forschungsrichtungen.³³¹ Er begründet dies wie folgt: „Ich bin öfter einmal selbst genötigt gewesen, vom Wege abzuweichen, den ich von anderen befolgt sehen möchte, weil ich um meine Ideen deutlich zu machen, mich auf Beispiele habe stützen müssen.“³³²

Quetelet übernahm durch seine universalistische Konzeption nicht nur die Rolle des Erneuerers der wissenschaftlichen Statistik, sondern auch die einer disziplinübergreifenden Integrationsfigur. Unabhängig davon, ob man in der Mitte des 19. Jahrhunderts eine Rolle in einer akademischen oder amtlichen Institution bekleidete, bedeutete für einen Statistiker „Nicht-Queteletist“ zu sein, gleichfalls die Stigmatisierung nicht wissenschaftlich zu arbeiten.³³³

Auch für deutsche Statistiker wurde er zum Vorbild. So bekannte sich der Direktor des Preußischen Statistischen Bureaus, Ernst Engel, auf dem Internationalen Statistischen Kongress 1876 in Budapest ausdrücklich zu den Ideen der „sozialen Physik“.³³⁴ Zuvor hatte er sich bereits in Anlehnung an Quetelets naturwissenschaftlichen Ansatz, und in Abgrenzung zur universitätsstatistischen Tradition seines Landes, um eine Definition der Statistik bemüht: „Aber während die Staatskunde sich unmittelbar an die Staatswissenschaft anschließt, nimmt die Statistik [...] unmittelbar vor den Naturwissenschaften Platz [...]. Staatskunde ist drei Viertel Staatswissenschaft und ein Viertel Naturwissenschaft, die Statistik ein Viertel Staatswissenschaft und drei Viertel Naturwissenschaft.“³³⁵ Für Engel waren Zahlen und Tabellen die einzigen Ausdrucksweisen der Statistik: „[D]enn die Statistik ist weder berufen, Chroniken zu schreiben, noch Kataloge über Staatsmerkwürdigkeiten lediglich des Zweckes wegen anzufertigen, um sie überhaupt aufgezeichnet zu haben.“³³⁶ Sogar Kritiker der Methodologie Quetelets, wie der schwäbische Staatsmann und Statistiker Gustav von Rümelin, erkannten seine Verdienste um die Aufwertung der Statistik zumindest als Hilfsmittel aller Erfahrungswissenschaften an.³³⁷

2.3.4 Durchschnittsmenschen und Wahrscheinlichkeitsrechnungen

Den Kern seiner *sozialen Physik* bildete die Konstruktion eines Durchschnittsmenschen oder auch „mittleren Menschen“ (*l'homme moyen*) unter Anwendung der Wahrscheinlichkeitsrechnung.³³⁸ In der Tradition des Schweizer Mathematikers Jakob Bernoulli vertrat Quetelet noch die Auffassung, es gebe ein Gesetz der großen Zahlen – einen deterministischen Wissenschaftsbegriff der Statistik –, demzufolge sich die relative Häufigkeit eines Zufallsergebnisses in der Regel um die theoretische Wahrscheinlichkeit eines Zufallsergebnisses stabilisiere, wenn das zu Grunde liegende Zufallsexperiment immer wieder unter denselben Voraussetzungen durchgeführt werde.³³⁹ So fand die von Quetelet angewandte sogenannte Methode der „Fehlerfortpflanzung“ allgemeine Anerkennung in den Arbeiten anderer herausragender Statistiker, wie zum Beispiel bei Wilhelm Lexis Messung

³³⁰ Hildebrand weist etwa darauf hin, dass der Statistiker Fachkenntnisse in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen benötigte um das „Gesamtbild der menschlichen Natur“ zu erfassen, Hildebrand 1866, S. 7.

³³¹ Vgl. Porter 1986, S. 46.

³³² Quetelet 1921 [1835], S. 422.

³³³ Menges 1960b, S. 39.

³³⁴ Vgl. Schäfer 1971, S. 164.

³³⁵ Engel: Der internationale statistische Congreß (1863), S. 112; zum Diskurs über den Begriff der Staatswissenschaft, vgl. auch von Bruch 2006, S. 332-334.

³³⁶ Engel 1871, S. 189.

³³⁷ Ebd., S. 172; vgl. auch Rümelin 1898.

³³⁸ Vgl. Cole 2000, S. 80-84.

³³⁹ Vgl. Desrosières 2005, S. 65.

der Stabilität statistischer Reihen.³⁴⁰ Spezifischer noch ist es eine besondere Form der Null-Eins- oder Bernoulli-Verteilung zur Beschreibung zufälliger Ereignisse mit nur zwei möglichen Versuchsausgängen, nämlich die sogenannte Poisson-Verteilung, welche es ermöglicht, Wahrscheinlichkeitsverteilungen in einem begrenzten Gebiet und Zeitintervall zu modellieren. Als Vorteil dieser Methode galt der Verzicht auf eine vollständige Erhebung einer gesellschaftlichen Grundgesamtheit, zugunsten einer repräsentativen Stichprobe, mit deren Hilfe statistische Durchschnittswerte errechnet werden konnten.

Für Quetelet und andere Anhänger der Wahrscheinlichkeitsrechnung bestand kein Widerspruch zwischen Kausalität und Zufall.³⁴¹ Gerade weil es in der Welt Kontingenz gebe, herrschten in ihr Gesetz und Ordnung, die sich in der Unzahl von zufälligen Ereignissen, den Gesetzen der Wahrscheinlichkeit gemäß, entfalten würden. Eine somit vorhandene „Regelmäßigkeit der Masse“, so Quetelet „[...] lehrt, dass die Tätigkeit des Menschen in einem solchen Kreis gehalten wird, dass die großen Naturgesetze für immer von diesem Einfluss ausgenommen sind; es zeigt auch, dass Gesetze der Konversation in der moralischen Welt existieren können, so wie sie in der physischen Welt gefunden werden“.³⁴²

Dieser Logik unterworfen vertrat er die Position, dass beispielsweise die Regelmäßigkeit von Verbrechen, mochte sie im Hinblick auf einzelne Individuen noch so falsch sein, auf größere Gruppen oder ganze Populationen bezogen, die Richtigkeit statistischer Gesetze belegen würde.³⁴³ „Vor allem müssen wir vom einzelnen Menschen abstrahieren und müssen ihn nunmehr als Bruchteil der ganzen Gattung betrachten. Indem wir ihn seiner Individualität entkleiden, beseitigen wir alles was nur zufällig ist“, so Quetelet weiter.³⁴⁴ Sein Ziel war es, die Konstruktion des Durchschnittsmenschen auch in Bezug auf das Verständnis moralischer Handlungen auszuweiten: „Jeder soziale Zustand setzt also eine gewisse Zahl und eine gewisse Ordnung von Verbrechen voraus, die eine notwendige Folge seiner Organisation sind.“³⁴⁵ Quantitative Erhebungen zur Kriminalität und anderen Formen normabweichenden Verhaltens wurden daher auch als Moralstatistiken beschrieben.³⁴⁶ Diesbezüglich war Quetelet davon überzeugt: „[...] daß man, solange die gleichen Ursachen bestehen, auf die Wiederkehr der gleichen Wirkungen gefaßt sein muß.“³⁴⁷

In diesem Sinne leitete er Kausalitätszusammenhänge aus Korrelationsmustern ab. Damit suggerierte er, dass seine statistische Methode es nicht nur möglich machen sollte, kollektive Phänomene zu erfassen, sondern ebenfalls auf diese einzuwirken. Die Verarbeitung und Produktion von statistischem Wissen wurde über die Repräsentationsfunktion hinaus zu einer Informationsressource politischen Interventionspotentials. Berühmte Zeitgenossen wie Henry Thomas Buckle, John Stuart Mill, Florence Nightingale oder Karl Marx griffen auf Quetelets Theorie der statistischen Durchschnittsberechnungen als Regierungswerkzeug zurück.³⁴⁸ Seine Ideen prägten ein neues wissenschaftliches Gesellschaftsverständnis.

Die Entdeckung von Regelmäßigkeiten erfolgte nicht mehr auf der Grundlage einer möglichst vollständigen Beschreibung der Empirie, sondern durch spezifische Aufhebung: das Besondere war dementsprechend nur noch eine Funktion des Allgemeinen. Als wichtigstes Werkzeug dieser neuen statistischen Möglichkeiten diente die Wahrscheinlichkeitsrechnung. Mit ihr verbanden sich aber auch Unsicherheiten, weil sie einen Grenzbereich zwischen mathematischer Rationalisierungslogik und statistischen Spekulationen repräsentierte. Verschärft

³⁴⁰ Vgl. Porter 1986, S. 7.

³⁴¹ Vgl. Quetelet 1914 [1835], S. 490 f.

³⁴² Quetelet 1847, S. 136. (deutsche Übersetzung JPH)

³⁴³ Vgl. Porter 1986, S. 51.

³⁴⁴ Quetelet 1914 [1835], S.103.

³⁴⁵ Ebd., S.107.

³⁴⁶ Sein letztes Werk zur Moralsstatistik „Sur la statistique morale et les principes qui doivent en former la base“ verfasste Quetelet 1848, vgl. Quetelet 1848; zur Entwicklung der Moralstatistik, vgl. Böhme 1971.

³⁴⁷ Quetelet 1914 [1835], S.108.

³⁴⁸ Vgl. Mikl-Horke 2008, S. 44; Porter 1986, S. 65-67; über Nightingales Verhältnis zu Quetelet als eine der ersten Statistikexpertinnen der Geschichte, vgl. Diamond/Stone 1981.

wurden diese Unsicherheiten in Bezug auf die Berechnungsmethoden dadurch, dass „im 18. Jahrhundert die politische Statistik von mathematischen Laien praktiziert [wurde] und daher weitgehend auf der Anwendung der Grundrechenarten [beruhte]“, wie Behrisch attestiert.³⁴⁹

Bis in die 1830er Jahre gab es nur geringe Überschneidungen zwischen mathematisch-probabilistischen Verfahren und der angewandten Statistik. Erst durch Pioniere wie Quetelet wurden Techniken der Wahrscheinlichkeitsrechnung, die bis dato vornehmlich in anderen Wissenschaftsbereichen eingesetzt wurden, auch zur Beschreibung von Staaten und deren gesellschaftlichen Gruppen verwendet.³⁵⁰ Die Geschichte der Wahrscheinlichkeitsrechnung weist in dieser Hinsicht eine enge Verbindung zur Geschichte der Wissensverwaltung auf. Zusammen mit anderen Verwaltungstechniken, wie der Buchhaltung, weitete sich die Wahrscheinlichkeitsrechnung im 19. Jahrhundert auf alle möglichen Wissensfelder aus. In der zweiten Hälfte des Jahrhunderts waren es vor allem die biologischen Untersuchungen englischer Forscher wie Francis Galton, Karl Pearson und Ronald Aylmer Fisher zu Massenerscheinungen, die auf der Grundlage neuartiger statistischer Methoden Theorien zur Erbgesundheitslehre, der sogenannten Eugenik, entwickelten. Sie befassten sich nicht nur – wie zuvor Quetelet – mit dem Zusammenhang von Stichprobe und Grundgesamtheit, sondern darüber hinaus auch mit der statistischen Überprüfung von Hypothesen und der Korrelation von (Vererbungs-)Merkmalen.³⁵¹ Ziel war die statistische Produktion gesicherter Schlüsse, und damit die Weiterentwicklung der induktiven Methode. Innovationscharakter besaß dabei weniger die geordnete Aufzeichnung von massenhaften Vorgängen, als vielmehr die Organisation von nicht vorhandenem Wissen. Schon in den Berechnungen früherer Wahrscheinlichkeitstheoretiker wie Pierre-Simon Laplace und Siméon Denis Poisson wurde das Nichtwissen in mathematischen Formeln erfasst.³⁵² Operationalisierungen des Fehlenden ließen neue Formen des Wissens entstehen.³⁵³ Das Wahrscheinlichkeitskalkül wurde als ein transparentes Medium der *reinen Vernunft* stilisiert und entsprach in diesem Sinne der nur wenige Jahrzehnte zuvor vom Königsberger Philosophen Immanuel Kant geäußerten Auffassung, die Urteilskraft sei die einzige Waffe gegen die Mannigfaltigkeit der Daten.³⁵⁴ Kant hatte sich durchaus beeindruckt von den bevölkerungstatistischen Arbeiten Süßmilchs gezeigt, der in einer Konstanz massenstatistischer Merkmalsausprägung den Gottesbeweis zu erbringen versucht hatte. Ob Kant jedoch auch die stochastische und damit kalkulatorische Auslegung des Vernunftglaubens geteilt hätte, ist zu bezweifeln. Die statistische Umdeutung des Nichtwissens mit Hilfe der Wahrscheinlichkeitsrechnung entwickelte sich in jedem Fall zu einem „positiven Unbewußten der Humanwissenschaften“. ³⁵⁵ Durch die neuen Methoden der Statistik existierte ein Wissen, das zuvor nicht durch die empirische Erhebung aller Einzeldaten einer Grundgesamtheit erfasst wurde.

Der Innovationscharakter der Wahrscheinlichkeitsrechnung beruhte auf ihrer prognostischen Funktion, die entweder eine Entwicklung voraussagen, oder aus einer Stichprobe Hochrechnungen im Hinblick auf die Grundgesamtheit anstellen konnte. Derartige Prognosen durch die Berechnung von Wahrscheinlichkeiten veränderten das Verständnis von wissenschaftlicher Genauigkeit und definierten den Wissenschaftsbegriff der Statistik neu. Eine exakte Bestimmung des einzelnen Forschungsobjekts trat zugunsten der Diagnose allgemeiner Gesetzmäßigkeiten in den Hintergrund. Beobachtungen wie diese nährten gleichzeitig die Skepsis gegenüber dem Gebrauchswert der induktiven Statistik und fachten eine alte Kontroverse um den Verlust der Geistigkeit des Staates durch Techniken der Quantifizierung an, die bereits den Statistikerstreit am Anfang des Jahrhunderts

³⁴⁹ Behrisch 2016, S. 24.

³⁵⁰ Vgl. Woolf 1984, S. 83; zum Verhältnis von theoretischer und praktischer Anwendung der Wahrscheinlichkeitsrechnung, vgl. auch Littrow 1833.

³⁵¹ Vgl. Kellerer 1960, S. 278; Desrosières 2005, S. 117 f.

³⁵² Vgl. Desrosières 2005, S. 100 f.

³⁵³ Vgl. Schäffner 2010, S.

³⁵⁴ Vgl. Kant 1990 [1790], §62.

³⁵⁵ Schäffner 2010, S. 136.

gekennzeichnet hatte. Dennoch nahm die Bedeutung der Statistik als Anwendungstechnik, im Gegensatz zu einem Werkzeug der ewigen Wahrheitsfindung im Verlauf des 19. Jahrhunderts zu. Einer der Hauptgründe hierfür war der einsetzende Ausbau einer staatlichen Wissensverwaltung: der amtlichen Statistik.

2.3.5 Staatstatistiker und bürokratische Rationalität

Quetelet, der in den 1820er Jahren selbst im belgischen Amt für Statistik tätig war, entwickelte ein Modell standardisierter sozialer Typen, in dem sich statistische Gesetzmäßigkeiten widerspiegeln.³⁵⁶ Die Methodik der Standardisierung erleichterte die administrative Integration der Statistik, weil sie der bürokratischen Rationalisierungslogik entgegenkam: „Die *physique sociale* Quetelets soll als ein verwaltungstechnisches Programm also das leisten, was die deutschen Philosophen noch in Vernunftoperationen wie Wechselbestimmungen oder Urteilskräften lokalisieren. Sie überführt damit das Wissen vom Menschen in ein neues Normengefüge.“³⁵⁷

Nachvollziehbare Standards sollten den normativen Rahmen für einen neuen allgemeinen Plan der administrativen Statistik bilden. In diesem forderte er die Weiterentwicklung der individuellen zu einer allgemeinen oder universalen Statistik der verschiedenen Länder, um eine leichtere Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Dazu notwendig waren aus seiner Sicht offiziell festgestellte und einheitlich klassifizierte Daten.³⁵⁸ Für Quetelet stand auch fest, wer für diese Aufgabe prädestiniert sei: „Auf die Bearbeitung der Einzelheiten müßten die allgemeinen Arbeiten folgen, indem man sie den Männern übergibt, welche darin die meiste Übung haben.“³⁵⁹ Mit Blick auf die Wissenschaftsgeschichte definierte er diese Gruppe näher:

„Die Wissenschaft hat von ihrem Anfang an zweierlei Proselyten entstehen sehen: die Gelehrten, welche den Wert der Tatsachen an der Hand von Erfahrungsmaterial untersuchen, und die Praktiker, die bloß den Ausdruck dieser nämlichen Tatsachen haben wollen, ohne zu den wissenschaftlichen Ursachen zurückzugehen, die sie hervorgerufen haben, und ohne weder die Energie dieser Ursachen noch ihre Wirkungsweise zu beurteilen.“³⁶⁰

Die nach Quetelets Auffassung notwendige Anwendungsorientierung der allgemein vergleichenden Statistik bevorzugte somit den Typus des Praktikers. Seine institutionelle Einbindung förderte die praktische Ausrichtung der Statistik auf konkrete soziopolitische Fragen und verzichtete dabei auf epistemologische Letztbegründungen, wie sie noch im deutschen Idealismus angestrebt wurden. Adolphe Quetelet, der aufgrund seiner wissenschaftlichen Programmatik und seines eigenen Karriereverlaufs selbst den Prototyp des Amts- bzw. Staatsstatistikers verkörperte, propagierte damit die administrative Integration der statistischen Wissenschaft.³⁶¹ Folgt man Quetelets Äußerungen stieg der amtliche Statistiker als praxisorientierter Experte, im Gegensatz zum akademischen Theoretiker, zu einem immer wichtiger werdenden Protagonisten der Entwicklung einer modernen Statistik auf.

Dennoch blieben Vorbehalte gegenüber den Ergebnissen der von Quetelet entwickelten Ideen einer Standardisierung des Sozialen sowie der daraus abgeleiteten Identifikation gesellschaftlicher Handlungsmuster

³⁵⁶ Vgl. Mikl-Horke 2011, S. 59; zur Unterscheidung von Durchschnittstyp und Kollektivtyp bei Durkheim im Vergleich zu Quetelet, vgl. Desrosières 2005, S. 109-113.

³⁵⁷ Schäffner 2010, S. 140.

³⁵⁸ Vgl. Quetelet 1914 [1835], S. 128-132.

³⁵⁹ Ebd., S. 128.

³⁶⁰ Ebd., S. 129 f.

³⁶¹ Vgl. Desrosières 2005, S. 14.

bestehen. Die Standardisierung von statistischen Vernunftoperationen mit Hilfe einer möglichst einheitlichen klassifikatorischen Ordnung der Daten stellte eine universalistische Ausrichtung der Statistik auf die praxisorientierte Quantifizierung von Massendaten zwar nicht in Frage, schränkte jedoch ihren Objektivitätsanspruch ein.³⁶² Dazu stellte der Wissenschaftshistoriker Theodor Porter fest, dass das dabei verfolgte Ideal lediglich eine symbolische Form der Objektivität darstellt, die nicht mit der Wahrheit verwechselt werden darf.³⁶³

2.3.6 Methodenpluralismus und defizitäres Datenmaterial

Die Geschichte des Wissenschaftsbegriffs der Statistik im 19. Jahrhundert hat durch Quetelet eine starke Prägung erfahren, aber auch zu intensiven Kontroversen geführt, die das Wesen der Statistik als Wissenschaftsdisziplin beeinflussten. Sein Versuch, das positivistische Klima der Epoche für den Entwurf einer quantifizierenden Gesellschaftswissenschaft zu nutzen, war zweifelsohne erfolgreich. Dieser Erfolg konnte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die bereits im Verhältnis zu Comte deutlich gewordenen methodischen Differenzen über die Beschreibung der Gesellschaft virulent blieben. Zwar eröffnete die Anwendung der Wahrscheinlichkeitsrechnung neue Möglichkeiten einer numerischen Gesellschaftsanalyse; diese konnten aber nicht den prekären Charakter der Statistik als Wissenschaftsdisziplin stabilisieren. Porter fasst diesen Balanceakt zusammen: „Statistics has been prominent not only on the margins between disciplines, but also in the nebulous and shifting border region that separates science from nonscience.“³⁶⁴

Die wissenschaftliche Prekarität der Statistik äußert sich demnach in doppelter Art und Weise. Erstes Merkmal ist ihre Geschichte als Multidisziplin und Interdisziplin: In der Statistikgeschichte existierten nicht nur unterschiedliche methodologische Forschungsansätze wie qualitative und quantitative oder deskriptive und mathematische Verfahren nebeneinander; zur Bearbeitung einer wissenschaftlichen Fragestellung wurden diese vielmehr kombiniert eingesetzt bzw. miteinander integriert. Dieser Methodenpluralismus klang bereits in Quetelets proklamatorischer Begriffsschöpfung an und bestimmte spätestens seit der Mitte des 19. Jahrhunderts den statistischen Diskurs. Durch die Adaption und Kombination von Methoden stellte sich die Frage nach der Selbstständigkeit des statistischen Wissenschaftsbegriffs, die eine Institutionalisierung als eigenständige Disziplin erschwerte. Porters zweites Beobachtungsmerkmal, welches die Statistik als Gradwanderung zwischen einer tatsächlich anerkannten Wissenschaft und einer Anfechtung der Wissenschaftlichkeit oder Pseudowissenschaft charakterisiert, kann demnach als unmittelbare Konsequenz des multi- und interdisziplinären Wesens der Statistik beschrieben werden.

Zudem wies Quetelet selbst auf die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Lückenhaftigkeit des vorliegenden Datenmaterials hin. Die *soziale Physik* blieb dementsprechend eine unvollständige Skizze.³⁶⁵ Quetelet warnte deshalb auch davor, dass beim Gebrauch statistischer Ergebnisse stets Vorsicht geboten sei: „Einer der größten Fehler der gegenwärtigen Statistiken ist der, daß sie alle Zahlen, die sich haben zusammenbringen lassen, ohne Unterschied in ein und dieselbe Linie stellen und sie zur Erzielung ein und desselben Resultats verwenden, ohne auf ihre Bedeutung und ihren wahrscheinlichen Wert Rücksicht zu nehmen.“³⁶⁶ In dieser Beschreibung trifft er den Kern einer Kritik, der er sich später selbst ausgesetzt sah.³⁶⁷ So rügte der Nationalökonom Friederich Georg

³⁶² Vgl. Porter 1994, S. 201; McGill 2007, S. 122-124.

³⁶³ Vgl. Porter 1993, S. 89.

³⁶⁴ Porter 1986, S. 9.

³⁶⁵ Vgl. Quetelet 1921 [1835], S. 421.

³⁶⁶ Ebd., S. 422.

³⁶⁷ Vgl. Stigler 1986, S. 161 f.

Knapp Quetelets Werk mit der Bemerkung: „Sein eigentliches Gebiet sind schiefe Vergleichen über die er dann nicht mehr gebietet, sondern die ihn in Versuchung führen.“³⁶⁸ In einer etwas positiveren Gesamtwürdigung merkte Knapp an: „Von dem vielen, was er anregt, wird nur wenig Geltung behalten und auch die Durchführung wird andern besser gelingen als ihm, aber der kühne Versuch, den Socialwissenschaften eine Bereicherung zu verschaffen durch Veredelung der Statistik, wird sein unvergängliches Verdienst bleiben.“³⁶⁹

Es waren aber nicht nur die fehlenden empirischen Daten, die den universalistischen Wissenschaftsbegriff der Statistik einschränkten. Der französische Ökonom Jean-Baptiste Say warf ihr bereits 1827 vor, dass divergierende Relationen nicht mit Gesetzen gleichzusetzen sind.³⁷⁰ Seine Kritik, dass die Statistik lediglich variable, den Zeitläufen unterlegene, Korrelationen aufzeigt, die keine allgemeine Gültigkeit beanspruchen können, weist ihr lediglich die Rolle einer Status-quo-Wissenschaft zu. Als Vertreter der klassischen Nationalökonomie wendet sich Say damit explizit gegen den statistischen Wissenschaftsbegriff Quetelets. Insbesondere Quetelets Definition des Durchschnittsmenschen mit einem spezifischen Ort- und Zeitbezug einerseits, sowie seinem Streben nach einer internationalen Vereinheitlichung von statistischen Methoden, Daten und Gesetzen andererseits, wurden aus dieser Perspektive als Widerspruch wahrgenommen.³⁷¹ Kritikern wie Say entgegnete Quetelet, dass sich statistische Objekte nur sehr langsam verändern würden und damit statistische Beschreibungen durchaus eine gewisse allgemeine Gültigkeit in Anspruch nehmen können.³⁷² In diesen Auseinandersetzungen offenbarte sich ein divergierender Interpretationsspielraum hinsichtlich des Begriffs der Gültigkeit von statistischen Kategorien und Gesetzen.

Doch gerade der Antagonismus zwischen einem – von Quetelet durch die Zusammenführung von politischer Arithmetik und Wahrscheinlichkeitsrechnung vorbereiteten – universalistischen Methodenbegriffs der Statistik und einer fehlenden Vergleichbarkeit nationaler Statistiken sollte ab der Mitte des 19. Jahrhunderts die zentrale Herausforderung für die Entstehung einer internationalen Statistik darstellen.³⁷³ Maurice Block vermutete hinter Quetelets Ehrgeiz, die internationale Vereinheitlichung der Statistik voranzutreiben, und seinem daraus abgeleiteten Engagement für die Gründung eines Internationalen Statistischen Kongresses auch ein persönliches Motiv:

„Während die andern Statistiker und insbesondere die Nationalökonomien unter ihnen wohl auch im Auge hatten, vergleichbares Material über die verschiedenen Länder zu schaffen, weil es eben belehrende Aufschlüsse gibt, hatte *Quetelet*, als Mathematiker, der die Wahrscheinlichkeitsrechnung pflegte, als Theoretiker des "mittleren Menschen", die große Zahl im Auge. Für ihn galt die Erwägung: Je größer die Zahl der Fälle, desto mehr kommt das rechnerische Ergebnis der Wahrheit nahe, und um das Gesetz der großen Zahl zu finden, muss man gleichartige Zahlengruppen sammeln; mit Materialien von ungleicher Ermittlung läßt sich nicht rechnen. Will man z.B. auf die Zahl der Kinder Schlußfolgerungen aufbauen, so muß man solche gleichartigen Alters haben, man kann nicht Kinder von 5 bis 12 Jahren in Frankreich, 6 bis 14 Jahren in Deutschland, 7 bis 13 Jahren in England in eine Gruppe zusammenwerfen.“³⁷⁴

³⁶⁸ Vgl. Knapp 1872, S. 112.

³⁶⁹ Ebd., S. 124.

³⁷⁰ Vgl. Say 1827, S. 547 f.

³⁷¹ Vgl. Randeraad 2010, S. 25; Hankins 1908, S. 76 f.

³⁷² Vgl. Porter 1986, S. 153.

³⁷³ Vgl. Menges 1960a, S. 10-11.

³⁷⁴ Block 1879, S. 33.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Initiative für die Institutionalisierung einer internationalen Statistik nicht zuletzt auch auf den von wissenschaftlichem Eigennutz getriebenen Ambitionen herausragender Expertenpersönlichkeiten wie Quetelet und anderen basierte. Sie wurden in vielen Fällen zu treibenden Kräften des statistischen Austauschs in ihren Heimatländern. Quetelet selbst stand mit seiner individuellen Agenda zudem für einen frühen Versuch, den noch jungen Beruf des Amtsstatistikers zu prononcieren, indem er einerseits die neue Statistikergattung, der er selbst angehörte, nicht nur vom bis dato vornehmlich akademisch wirkenden Gelehrtentum abhob und damit ein politisches Rollenbild schärfte.³⁷⁵ Andererseits spiegeln seine Internationalisierungsbemühungen aber auch einen akademischen Anspruch wider, die Universalisierung der statistischen Wissenschaft begründen zu wollen. Dieser Werdegang des statistischen Wissenschaftsbegriffs zwischen Akademisierung und Veramtlichung sollte auch Auswirkungen auf den internationalen statistischen Austausch haben, wie das nächste Kapitel zeigen wird.

III. Internationalismus und Nationalismus:

Der halbamtliche Expertenaustausch seit der Mitte des 19. Jahrhunderts

Für die Wissenschaft der Statistik gewinnt im Laufe des 19. Jahrhunderts der internationale Austausch von Daten und Methoden zwischen Statistikexperten eine immer größere Bedeutung, wie der spätere Präsident der statistischen Verwaltungskommission Österreichs Karl Czoernig 1857 in seinem „Bericht der Vorbereitungs-Commission der dritten Versammlung des Internationalen Statistischen Kongresses“ in Wien betonte:

„Der dieser internationalen Vereinigung zum Grunde liegende Gedanke, gleichförmige Grundlagen für die Bearbeitung der officiellen Statistik aller Staaten festzustellen und hierdurch vergleichbare Ergebnisse für die statistische Darstellung sämtlicher Culturstaaten zu erlangen, ist unmessbar reich an Folgerungen für das Gedeihen der Wissenschaft und die Ausbildung der Regierungskunst. Treffend bemerkte Quetelet in seiner Eröffnungsrede, dass es ohne Vergleichung keinen Fortschritt gebe, und dass die Statistik durch Herstellung der Einheit in der Bearbeitung nun ihren älteren Schwestern unter den auf Beobachtung beruhenden Wissenschaften nacheile. Das Zusammenwirken aller erfahrenen Statistiker bei der Entwerfung der Formulare über die einzelnen Zweige bildet die formelle Behandlung der Wissenschaft in einer Weise aus, welche dem einzelnen Fachmann zu erreichen unmöglich wäre, und diese Ausbildung wirkt wieder auf die Vollständigkeit in der stofflichen Bearbeitung zurück.“³⁷⁶

Der internationale Vergleich bedeutete demnach einen entscheidenden Schritt für die Etablierung der Statistik als anerkannte universale Wissenschaftsdisziplin. Ebenso wie die Naturwissenschaften, sollte auch die Statistik allgemein gültige Methoden und Gesetze hervorbringen, die über einen lokalen oder nationalen Kontext hinaus Anwendung finden könnten. Czoernigs Formulierungen waren aber nicht nur ein Plädoyer für die Stärkung des

³⁷⁵ Vgl. Desrosieres 2005, S. 14; mit der Anwendung anspruchsvoller technischer Normen steigt die Chance zur Differenzierung zwischen Statistikexperten und Entscheidungsträgern, vgl. ebd., S. 196.

³⁷⁶ Czoernig: Bericht der Vorbereitungs-Commission der dritten Versammlung des internationalen statistischen Congresses (1857), GStA PK, HA I, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 320.

wissenschaftlichen Selbstverständnisses der Disziplin, sondern offenbarten auch die Doppelgesichtigkeit vieler Experten der Statistik. Neben einer Weiterentwicklung der statistischen Wissenschaftlichkeit, lag ihnen – folgt man den Worten Czoernigs – auch die Ausbildung der Regierungskunst am Herzen.

Durch den Prozess der wissenschaftlichen Internationalisierung, den die meisten Statistikexperten für unumgänglich hielten, verschärfte sich das Spannungsverhältnis zwischen akademischen und amtlichen Interessen. Amtliche Statistiker, die sich erst noch in die neu entstandene Doppelrolle einfinden mussten, standen noch stärker als im nationalstaatlichen Kontext vor der Herausforderung, beide Ansprüche miteinander zu vereinen. Wissenschaftliche und politische Interessenlagen verbanden sich innerhalb des Staates häufig sogar dann, wenn – wie beispielsweise in Großbritannien – der Unabhängigkeit der Forschung ein besonderer Wert zugeschrieben wurde. Stärker noch als in der angelsächsischen Tradition, lassen sich diese Überschneidungen im deutschsprachigen Raum rekonstruieren. Dies wird in der oben zitierten Sichtweise Czoernigs deutlich und kann auch am Beispiel Preußens nachvollzogen werden. Die noch junge Wissenschaft stellte den Regierungen statistische Daten zur Verfügung, die diese für ihre Ziele einsetzen konnte. Demgegenüber bot die Veramtlichung der Statistik die Möglichkeit statistische Erhebungen mit Hilfe der Staatsverwaltung zu professionalisieren und auszuweiten. Auf internationaler Ebene blieben diese Argumente bestehen, wurden jedoch in zweierlei Hinsicht komplexer: Der Austausch vollzog sich in erster Linie durch die Institutionalisierung eines transnationalen Expertennetzwerks in Form von Vereinen, Konferenzen, Kongressen und Organisationen.³⁷⁷ Im Rahmen dieser Zusammenkünfte mussten nicht nur persönliche oder länderspezifische Wissenschaftsvorstellungen der einzelnen Experten in Einklang gebracht werden, sondern auch unterschiedliche politische Regierungsinteressen.³⁷⁸

In Anlehnung an Peter Haas lässt sich das transnationale Netzwerk von Experten und Fachleuten der Statistik deshalb auch als heterogene Ausprägung einer dennoch epistemischen Gemeinschaft verstehen. Mitglieder des Netzwerkes müssen nicht zwangsläufig Wissenschaftler sein. Ihre Gemeinschaft definiert sich über gemeinsame normative Überzeugungen, gemeinsame Annahmen über Kausalitätsüberzeugungen, gemeinsame Auffassungen von Validität und eine übergreifende Agenda im Sinne eines gemeinsamen Problembewusstseins.³⁷⁹ Der transnationale Expertenaustausch verwandelte den Zwiespalt des Verwaltungsstatistikers zwischen Akademisierung und Veramtlichung in einen Konflikt zwischen internationalistischen Ideen und nationalstaatlichen Interessen.³⁸⁰

Die Integration vielfältiger methodologischer Perspektiven und länderspezifischer Auslegungsarten des statistischen Wissenschaftsbegriffs – die allzu häufig eine weitreichende Traditionsgeschichte repräsentierten –, stellte eine Zerreißprobe nicht nur für die theoretische Erarbeitung einer internationalen Statistik dar, sondern gleichfalls auch für ihre praktische Umsetzung. Statistikexperten und ihr nicht selten konfliktreiches Verhältnis zu politischen Entscheidungsträgern bestimmten den Konstruktionsprozess der internationalen Statistik seit der Mitte des 19. Jahrhunderts.³⁸¹ Wissenschaftliche Expertendiskurse sind jedoch niemals nur das Produkt einer stetigen Suche nach universalistischen Erkenntnisgewinnen, sondern immer auch eingebettet in einen spezifischen institutionellen Kontext, der direkt oder indirekt Einfluss auf den Suchvorgang und somit auch auf das Ergebnis nimmt.³⁸² Meine These diesbezüglich lautet, dass die Institutionalisierung eines grenzüberschreitenden

³⁷⁷ Der Begriff transnationaler Austausch verweist auf die in erster Linie persönlichen Kontakte im Kontext der Expertentreffen, dennoch verlaufen die Entstehung einer damit verbundenen transnationalen Sphäre und die Nationalstaatsbildung parallel, d.h. sie sind nicht unabhängig von einer nationalen Sphäre, vgl. Rodogno/Struck/Vogel 2014; Saunier 2013.

³⁷⁸ Zur Problematik der Definition und Integration von nationalen Interessen im Rahmen internationaler Organisationen, vgl. Finnemore 1996.

³⁷⁹ Vgl. Haas 1992, S. 3.

³⁸⁰ Zur Entstehung des Spannungsverhältnisses zwischen Universalismus und partikularem Nationalismus in der Wissenschaftsgeschichte, vgl. Jessen/Vogel 2002, S. 7 f.

³⁸¹ Vgl. Leonard/Randeraad 2010, S. 236 f.

³⁸² Vgl. Fleck 1980.

Expertennetzwerks von Statistikern zwar einen transnationalen Ideendiskurs hat entstehen lassen, dieser aber durch den halbamtlichen Charakter des Austausches in zweierlei Hinsicht beeinflusst wurde: Erstens wurde der internationale Ideendiskurs durch nationale Interessen eingeschränkt, und konnte sich daher nicht voll entfalten; zweitens stärkte der transnationale Ideenaustausch gerade durch seinen halbamtlichen Status die Möglichkeit, nationale Reformprozesse umzusetzen. Am Beispiel des grenzüberschreitenden Expertenaustauschs kann gezeigt werden, wie sich die – für das 19. Jahrhundert in der Regel als charakteristisch dargestellte – Dichotomie zwischen Internationalismus und Nationalismus teilweise auflösen lässt.

Im folgenden Kapitel soll eben dieser Prozess der Institutionalisierung eines transnationalen Ideendiskurses näher beleuchtet werden, wobei im Zentrum der Analyse der Internationale Statistische Kongress und seine Nachfolgeorganisation, das Internationale Statistische Institut, stehen. In ihnen institutionalisierte sich das Streben vieler Statistikexperten nach einem methodologischen und materiellen Universalismus der statistischen Wissenschaft. Es ist daher zu klären, inwieweit die Zusammenkünfte ihren selbstpostulierten Anspruch als internationale Wissenschaftskongresse erfüllen konnten.

Dazu werden theoretische Kriterien wie die Internationalität der Teilnehmer, Organisationsstruktur, gemeinsame Problemfeldorientierung sowie der Grad der wissenschaftlichen Autonomie auf ihre empirische Beschaffenheit hin untersucht. Sie helfen, die institutionellen Entstehungsbedingungen der internationalen Statistik zu systematisieren, und dadurch einer wissenschaftsgeschichtlichen Analyse zugänglich zu machen. Der transnationale Wissensaustausch legte die Grundlage für den Aufstieg einer Wissenschaft, die wie keine andere, Gemeinsamkeiten, Abweichungen oder Durchschnitte aufzuzeigen vermochte, und dadurch zu einer allumfassenden Form der Wirklichkeitsbeschreibung avancierte. Nicht zuletzt war es die Politik, die von diesem internationalen Aufstieg profitierte, indem sie in der ländervergleichenden Statistik eine Argumentationstechnik der politischen Entscheidungsfindung fand. Dadurch veränderte sich aber auch die Akteursrolle des Statistikers. Mit der Institutionalisierung eines transnationalen Netzwerks von Statistikexperten wuchs – trotz der Vermischung von akademischen und amtlich-administrativen Idealen –, nicht nur die wissenschaftliche, sondern auch die politische Autorität der Statistik. Der Expertenaustausch seit der Mitte des 19. Jahrhunderts erzeugte durch sein Bemühen um universal gültige Standards, einen latenten nationalen Reformdruck.³⁸³ Statistische Erkenntnisse wurden zu gesellschaftlichen Normen und definierten Interventionspotentiale. Die Analyse der internationalen Zusammenkünfte zeichnet dieses besondere Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik nach. Sie gibt Antwort auf die Frage, welche Rolle Amtsstatistiker beim Aufeinandertreffen von partikularistischen und universalistischen Motiven im Rahmen internationaler Statistikkongresse einnahmen.

3.1 Das internationale Kongresswesen

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts institutionalisierten sich grenzüberschreitende Austauschprozesse in Form von internationalen Kongressen, Konferenzen und Symposien. Es entstanden epistemische Gemeinschaften, deren kommunikativer Austausch nicht mehr nur auf Briefen, Korrespondenzen oder Studienreisen beruhte.³⁸⁴ Sie waren Ausdruck eines aufkommenden Internationalismus für den gemeinhin zwei Erklärungsansätze angeboten werden:³⁸⁵ Dem einen Ansatz zufolge handelte es sich um eine Reaktion auf die Ausweitung weltwirtschaftlicher

³⁸³ „[Expertnetworks] were not just making policy, they were constructing a polity. It is hardly suprising, therefore, that it took some time before there was a fit between reform ideas and institutions. [...] A common element in this process of framing was that knowledge claims seemed to gain strength when they were transnationally embedded [...]”, vgl. Leonards/Randeraad 2015, S. 125.

³⁸⁴ Vgl. Leonards/Randeraad 2010, S. 237.

³⁸⁵ Vgl. Paulmann 2010, S. 187.

Beziehungen sowie den daraus erwachsenen Regulierungsbedarf. Dem anderen Ansatz zufolge habe sich der Internationalismus als ein Gegenmodell zur politischen Leitfigur des Nationalismus entfaltet.³⁸⁶ Gleichzeitig zum Prozess der Nationalstaatsbildung entwickelte sich durch die internationalistischen Bestrebungen eine Art transnationale Sphäre in der nicht nur Regierungen, sondern auch einzelne Individuen in einen grenzüberschreitenden Austausch traten.³⁸⁷ Jedoch waren die persönlichen Treffen bis zur Jahrhundertmitte noch weitestgehend unstrukturiert, unregelmäßig, und gingen auf staatliche Initiativen zurück. Der Wiener Kongress von 1815 – bzw. die darauf zurückzuführende Entstehung des europäischen Konzerts der Großmächte Frankreich, Großbritannien, Österreich, Preußen und Russland – gilt als eigentliche Geburtsstunde internationaler Organisationen.³⁸⁸ Das Wiener Modell regierungsamtlicher Konsultationen diente aber auch als Vorbild für die Gründung nichtstaatlich organisierter Zusammenkünfte, die zu einer Ausdifferenzierung der Erscheinungsformen sowie zur Popularisierung internationaler Organisationen und Kongresse führte.³⁸⁹ „Allein im Jahrzehnt zwischen 1850 und 1959 kam es [...] zu mehr Gründungen als im knappen halben Jahrhundert zuvor.“³⁹⁰ Bis 1914 gründeten sich mehr als 500 internationale Organisationen, von denen die große Mehrheit als nichtregierungsamtliche Vereinigungen charakterisiert werden kann.³⁹¹

Internationale Organisationen wurden damit zum wichtigsten Element der transnationalen Wissenschaftskommunikation und -kooperation der späten Neuzeit.³⁹² In Anknüpfung an die Tradition der europäischen Gelehrten- und Informationsnetzwerke des 18. Jahrhunderts, verstetigten sie zuweilen lose und informelle Netzwerke von schriftlichen Korrespondenzen zu weitestgehend festen Strukturen persönlicher Zusammenkünfte und Verhandlungen.³⁹³ Sie setzen einen institutionellen Entwicklungsprozess fort, der sich bereits zuvor in der Transnationalisierung des Akademiewesens angedeutet hatte. Ideengeschichtlich entstand die Initiative zum internationalen Austausch zunächst aus einem nationalstaatlichen Defizit. Wissenschaftliche Einsichten blieben lange Zeit auf die Landesgrenzen beschränkt. Mit diesen epistemischen Einschränkungen waren auch Hindernisse für den ökonomischen Handel verbunden. Zusammen verstärkten sie ein Streben danach, den nationalstaatlichen Partikularismus zu Gunsten eines internationalen Universalismus zu überwinden. Zum Beispiel die Möglichkeit des internationalen Vergleichs durch die Einheit von statistischen Klassifikationen oder Maßen zur Erleichterung des Warenaustausches. Beide Begriffe stehen also, trotz ihrer Widersprüchlichkeit, in einem konstitutiven Abhängigkeitsverhältnis.

Die schlichte Notwendigkeit einer Zusammenarbeit war dementsprechend der Auslöser für die internationale Kongressbewegung, die ihre Blütezeit spätestens seit den 1880er Jahren – mit Unterbrechung in der Zeit des Ersten Weltkrieges – bis 1939 hatte. Ihr hauptsächlicher Wirkungsraum erstreckte sich zwischen Europa und Nordamerika. So fanden im 19. Jahrhundert 95% aller internationalen Kongresse im Gebiet zwischen Paris im Westen, Stockholm im Norden, Berlin im Osten und Rom im Süden statt.³⁹⁴ Innerhalb dieser geopolitischen Zone, die infrastrukturell bereits ausreichend erschlossen war, konzentrierte sich der Tagungs- bzw. Kongresstourismus vor allem auf die Städte Paris, Brüssel und London. Europäische Hauptstädte übten für Großveranstaltungen dieser Art eine besondere Attraktivität aus, weil sie aufgrund ihrer Lage sowie durch ihre kulturelle Anziehungskraft –

³⁸⁶ Zur Begriffsgeschichte des Internationalismus, vgl. Friedemann/Hölscher 1982; zur Begriffsdefinition des Nationalismus als Teil eines Interessendiskurses, vgl. Hirschi 2012c, S. 47 f.; Max Weber benennt beispielsweise ökonomischen Machtinteressen des Nationalstaats, vgl. Weber 1993 [1895].

³⁸⁷ Vgl. Keohane/Nye 1972; Saunier 2013.

³⁸⁸ Vgl. Rittberger/Zangl 2003, S. 51; Groom 1988, S. 15; für eine chronologische Auflistung der seit dem Wiener Kongress entstandenen internationalen Organisationen, vgl. Speeckaert 1957.

³⁸⁹ Vgl. Geyer/Paulmann 2001, S. 22; zu internationalen Nichtregierungsorganisationen, vgl. Iriye 2002; Saunier 2009.

³⁹⁰ Vgl. Geyer/Paulmann 2010, S. 175.

³⁹¹ Vgl. ebd., S. 174.

³⁹² Vgl. Carle/Schriewer/Wagner 2004, S. 13.

³⁹³ Vgl. Erdmann 1987, S. 14 f.; Krempel et al. 2008.

³⁹⁴ Vgl. Tapia/Taieb 1976, S. 19.

die vor allem für die Ausgestaltung des Begleitprogramms entscheidend war – eine hohe Teilnehmerzahl versprochen. Darüber hinaus auffallend ist die starke Vertretung Deutschlands und der Schweiz mit mehreren Städten als Austragungsorte, was auf die föderale Struktur beider Länder zurückzuführen ist.³⁹⁵ Blickt man auf die Zusammensetzung der Teilnehmer, erscheint ebenso bemerkenswert, dass nicht nur Universitätsprofessoren, Wissenschaftler oder andere Fachexperten den Kongressen beiwohnten, sondern oft auch interessierte Laien, wie zum Beispiel auf dem ersten Statistikkongress in Brüssel 1853.³⁹⁶

Neben explizit wissenschaftlichen Fragestellungen widmete man sich in den zumeist elitären Teilnehmerkreisen auch allgemeineren gesellschaftspolitischen Themen, deren Relevanz sich nicht nur auf eine nationale Öffentlichkeit begrenzte, sondern zunehmend einer transnational geführten Auseinandersetzung bedurfte. Experten der Statistik wie Quetelet, Farr, Fourier oder Fallati waren schon vor der Entstehung des internationalen Kongresswesens Mitglieder ausländischer Akademien und Gelehrtenvereinigungen. Solche persönlichen Kontakte erleichterten dann die spätere Gründung des Statistikkongresses. Obwohl als Wissenschaftskongress organisiert, besaß dieser zumindest in den Anfangsjahren mehr noch den Charakter eines internationalen gesellschaftlichen Events, und zog keineswegs nur das Interesse einer wissenschaftlichen Expertenrunde auf sich. Gleichwohl orientierte sich das Programm des Statistikkongresses an einer weitestgehend wissenschaftlichen Ausrichtung. Verhandlungen über Methoden, Konzepte und das eigene Selbstverständnis der Disziplin standen auf der Tagesordnung. Dabei bemühten sich die Kongressteilnehmer in der Regel um eine Anerkennung allgemeiner wissenschaftlicher Standards, trotz teilweise doch sehr unterschiedlicher Wissenschaftskulturen in den einzelnen Staaten. In ihrer Eigenschaft als Kommunikationsknotenpunkte verstanden sich die Kongresse auch als Orte des Auf- und Ausbaus transnationaler wissenschaftlicher sowie gesellschaftlicher Netzwerke.³⁹⁷

Kosmopolitische Bestrebungen eines globalen Austausches von Waren, Personen und Ideen standen dabei der Möglichkeit gegenüber, dass sich auch zwischenstaatliche Spannungen und Konflikte auf die internationalen Wissenschaftsbeziehungen übertragen konnten.³⁹⁸ Aus diesem Grund werden Nationalismus und Internationalismus, gerade für die Zeit des Hochimperialismus nach 1870, häufig als konträre, um nicht zu sagen antagonistische Kräfte beschrieben.³⁹⁹ Eine solche Gegenüberstellung ist jedoch zu einfach, und die Statistikkongresse sind ein gutes Beispiel dafür, dass es sich vielmehr um ein komplexes Wechselverhältnis handelt.⁴⁰⁰ Hier bringen Nationalismus und Internationalismus eine produktive und für das 20. Jahrhundert letztlich zukunftssträchtige Verbindung hervor. Sie überwindet das alte Paradigma eines idealisierten „Gelehrten-Internationalismus“ einerseits, und einer nationalisierten Wissenschaft, die sich je nach eigenem Vorteil lediglich einer internationalistischen Rhetorik bedient, andererseits.⁴⁰¹ In den internationalen Wissenschaftsbeziehungen wird auf praktische Art und Weise deutlich, dass zwar die Vorstellung einer kosmopolitischen Gemeinschaft der Wissenschaftler in ihrem Anspruch über den nationalstaatlichen Horizont hinaus tritt, jedoch bei der Implementation neuer Erkenntnisse und Standards an staatliche Institutionen gebunden bleibt, wie die Entwicklungsgeschichte einer internationalen Statistik zeigen kann.⁴⁰² Im Phänomen des internationalen

³⁹⁵ Vgl. Kesper Biermann 2012, S. 337.

³⁹⁶ Vgl. Dieterici: Der statistische Kongreß zu Brüssel. In: Königlich Preussischer Staatsanzeiger, Nr. 268 (13. November 1853), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 145.

³⁹⁷ Vgl. Overath 2011, S. 57-83; Kesper-Biermann 2012, S. 305.

³⁹⁸ Vgl. Metzler 2010, S. 55-82.

³⁹⁹ Vgl. Erdmann 1987, S. 13; Paulmann 2004, S. 192; die Begriffe des Internationalismus wie auch des Nationalismus umfassen nicht nur eine deskriptive Organisationsform des Handelns, sondern auch eine normative Gesinnung, vgl. Paulmann 2010, S. 182.

⁴⁰⁰ Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 334; zur ideengeschichtlichen Begründung der Theorie einer Interdependenz von Nationalismus und Kosmopolitismus, vgl. auch Ruedorffer 1914.

⁴⁰¹ Vgl. Schroeder-Gudehus 1991, S. 249 f.

⁴⁰² Vgl. Walker 1993, S. 178; Rößner 2006, S. 104; zur Analyse des Umsetzungsprozesses von internationalen statistischen Normen auf nationalstaatlicher Ebene, siehe Kap. IV.

Kongresswesens verschränken sich demzufolge nationalistische und internationalistische Bestrebungen in der Politik wie in der Wissenschaft.

3.1.1 Definition internationaler Wissenschaftskongresse

Nach dieser ersten Einordnung des Kongresswesens soll nun eine genauere Definition internationaler Wissenschaftskongresse erfolgen, die dann als Ausgangspunkt und normative Schablone für die Analyse des Internationalen Statistischen Kongresses dienen wird. Sylvia Kesper-Biermann schlägt vier Merkmale für Zusammenkünfte von mehreren Personen vor, um sie als internationale Wissenschaftskongresse zu bestimmen:⁴⁰³ Erstens sind internationale Wissenschaftskongresse durch eine gewisse Regelmäßigkeit sowie eine zumindest minimale organisatorische Struktur gekennzeichnet. Darunter fallen auch Kongresse mit einer nur sehr kurzen Lebensdauer, ausgeschlossen werden damit jedoch einmalige Zusammenkünfte. Durch das Merkmal einer nachweisbaren institutionellen Organisationsstruktur treten die Wissenschaftskongresse als eigenständige Akteure in den internationalen Beziehungen auf. Zweitens müssen Teilnehmer aus mindestens drei verschiedenen Staaten vertreten sein, um das Kriterium international zu erfüllen. Drittens definieren sich internationale Wissenschaftskongresse darüber, dass sie sich jeweils einem gemeinsamen Themenfeld widmen. Dieses konnte eine ganze Wissenschaftsdisziplin einschließen, aber auch ein spezielles Sachgebiet betreffen; entscheidend ist die inhaltliche Problemfeldorientierung der Kongressteilnehmer.⁴⁰⁴ Viertens dürfen Kongresse nicht unter dem unmittelbaren Einfluss von Staaten bzw. deren Regierungen stehen. Das bedeutet, sie dürfen nicht durch einen staatlichen Gründungsakt, sondern müssen durch eine zivilgesellschaftliche Initiative entstanden sein. Daraus folgt auch, dass sie „keine direkte bzw. unmittelbare Klientelpolitik betreiben, sondern Anliegen für [...] das Gemeinwohl“ fördern müssen.⁴⁰⁵ Eine finanzielle Unterstützung durch staatliche Organe ist dabei nicht ausgeschlossen – mit Blick auf die historische Praxis ist sie sogar die Regel. Um den Kriterienkatalog zu erfüllen, darf sich daraus jedoch keinesfalls eine vollständige politische Abhängigkeit ergeben, welche eine wissenschaftliche Autonomie ausschließen würde.⁴⁰⁶ Zusammen bilden diese vier Merkmale ein normatives Modell internationaler Wissenschaftskongresse.

3.1.2 Praxis internationaler Wissenschaftsbeziehungen

Nimmt man nun diese Kriterien als Maßstab, fanden zwischen den 1830er Jahren und dem Ersten Weltkrieg circa 3.000 internationale Kongresse statt.⁴⁰⁷ Seit den 1880er Jahren beschleunigte sich der Tagungsrhythmus zunehmend, sodass am Ende des Jahrhunderts jährlich ungefähr 300 Kongresse zu verzeichnen waren.⁴⁰⁸ Häufig konnten diese sich jedoch nicht dauerhaft etablieren. Die Sterblichkeitsrate internationaler wissenschaftlicher Organisationen erreichte zwischen 1800 und 1914 über 60%.⁴⁰⁹ Diese gegensätzliche Entwicklung konnte nur durch eine fortschreitende thematische Ausdifferenzierung und Spezialisierung der Kongresse bzw. ihrer Problemfeldorientierung aufgefangen werden. Doch nicht in jedem Fall brachte die Neuordnung von Wissensgebieten eine Mehrzahl von Kongressen. Teilweise übernahmen Kongresse auch eine integrative

⁴⁰³ Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 310-312.

⁴⁰⁴ Vgl. Rittberger/Zangl 2003, S. 181 f.

⁴⁰⁵ Frantz/Martens 2006, S. 24.

⁴⁰⁶ Vgl. Herren 2009, S. 6 f.

⁴⁰⁷ Vgl. Kesper Biermann 2012, S. 317 f.

⁴⁰⁸ Vgl. Fuchs 1996, S. 160 f.

⁴⁰⁹ Vgl. Crawford 1990, S. 259-261.

Funktion, wenn sie unterschiedliche Wissenschaftsdisziplinen im Hinblick auf ein gemeinsames Themenfeld verknüpfen konnten. So ergibt sich beispielsweise eine enge Korrelation zwischen den Tagungen des Internationalen Statistischen Kongresses und den Austragungsorten der Weltausstellungen, die sich beide der Herausforderung international einheitlicher Klassifikationen von Produkten und Gewerben widmeten.⁴¹⁰

Insgesamt führten all diese Entwicklungen sowie die verbesserte Infrastruktur und Kommunikationsmöglichkeiten – wie der Ausbau des Schiffverkehrs, des Eisenbahn- und des Telegraphennetzes – zu einer stetigen Professionalisierung des internationalen Kongresswesens.⁴¹¹ Ausdruck dessen war auch ein deutlicher Rückgang der Teilnahme von Honoratioren aus Politik, Verwaltung und Adel, die noch zu Beginn der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als willkommene Möglichkeit der öffentlichen Reputationssteigerung der Kongresse gesehen wurden. Ähnlich wie die Gründungsinitiativen, die zumeist auf einzelne bereits international vernetzte Persönlichkeiten zurückgingen, war auch die Organisationsstruktur der Kongresse in den Anfangsjahren noch stark von Einzelpersonen abhängig. Erst im Prozess der Professionalisierung kam es zur Einrichtung von ständigen Büros oder Komitees, die einen regelmäßigen und zentral koordinierten Austausch auch außerhalb der Zusammenkünfte sicherstellen sollten.⁴¹² Wie zu zeigen sein wird, bildete der Internationale Statistische Kongress hier eine Ausnahme als ein sehr frühes Beispiel einer raschen Professionalisierung unter dem Gründer Adolphe Quetelet.

Die gemeinsame Orientierung der Teilnehmer an einem inhaltlichen Problemfeld bedeutete jedoch nicht in jedem Fall einen bloß innerwissenschaftlichen Expertendiskurs, sondern bezog auch ganz allgemein Problemfeldinteressierte mit ein, die sich gleichwohl mit der wissenschaftlichen Zielsetzung der Kongresse identifizierten. In der Praxis ergab sich daraus häufig eine anwendungs- und handlungsorientierte Ausrichtung eines Großteils der Wissenschaftskongresse, welche die Grenzen zu internationalen Interessenorganisationen oder sozialen Bewegungen verschwimmen lässt.⁴¹³ Die Kongresse verhandelten damit erstmals das wechselseitige Verhältnis von Wissenschaft und Politik auf einer transnationalen Ebene, auch wenn die Akkumulation des neuen Wissens wieder auf den Nationalstaat zurückwirkte oder sogar von ihm ausging. Internationale Zusammenkünfte dieser Art produzierten ein Orientierungs- und Handlungswissen, das neue Formen der wissenschaftlichen Legitimation in den politischen Verhandlungsprozess einbrachte.

Aus diesem Grund muss, folgt man dem Credo Johannes Paulmanns, die „aktive Rolle nationalstaatlicher Politik als Faktor für die Ausbreitung internationaler Regulierungen und Organisationen“ in die Analyse des Kongresswesens miteinbezogen werden.⁴¹⁴ Die Berücksichtigung nationaler Zusammenhänge bietet dann eine systematische Grundlage, um individuelle und gruppenspezifische Motive der Akteure des Internationalisierungsprozesses – wie zum Beispiel „Gewinnstreben, Wissenserwerb, Suche nach Lösungen für heimische Probleme, Bemühungen um Ausgleich relativer Machtlosigkeit oder eines Minderheitenstatus im eigenen Land, zwischenstaatliche Konkurrenz [...]“ etc. – identifizieren zu können.⁴¹⁵

Für die heranreifende Statistik sowie andere neuentstehende Wissenschaften und ihre Vertreter war die Internationalisierung eine Chance auf Anerkennung als Disziplin.⁴¹⁶ Sie versprach einen Prestigegewinn und damit eine Aufwertung der eigenen Tätigkeit. Auch boten die internationalen Zusammenkünfte die Möglichkeit, sich mit gleichgesinnten bzw. verbündeten Forschern über Staatsgrenzen hinweg auszutauschen, und damit

⁴¹⁰ Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 323; Fuchs 1996, S. 130-133.

⁴¹¹ Zur technischen Kommunikationsrevolution des Internationalismus, vgl. Lyons 1963, S. 14 f.

⁴¹² Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 327 f.

⁴¹³ Vgl. ebd., S. 313 f.

⁴¹⁴ Vgl. Paulmann 2010, S. 188

⁴¹⁵ Ebd.; zum Verhältnis von transnationalem Wissen, internationalen Regeln und nationalen Grenzübereinstimmungen, vgl. Paulmann 2004, S. 169 f.; zur transnationalen Bedeutung nichtstaatlicher Akteure für internationale Institutionen, vgl. Risse-Kappen 1995.

⁴¹⁶ Vgl. Kühl 2014, S. 32 f.

wissenschaftlichen Erkenntnissen oder praktischen Forderungen stärkeren Nachdruck zu verleihen.⁴¹⁷ Der Erfahrungsaustausch hatte zudem im konkreten Fallbeispiel der Statistik das Ziel, eine weltweite Vollständigkeit und Vergleichbarkeit der statistischen Verfahren herzustellen. In diesem Motiv überschritten sich die Interessen von Wissenschaft und Politik. Vertreter beider Arbeitsfelder erkannten die Notwendigkeit zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an, um einen wissenschaftlichen Fortschritt zu erzeugen, von dem Wissenschaftler und politische Entscheidungsträger gleichermaßen profitieren wollten.⁴¹⁸ Denn durch den Prozess der Internationalisierung gewannen wissenschaftliche Erkenntnisse und Lösungsmöglichkeiten einen Legitimationszuwachs, der zu einer Verbesserung politischer Entscheidungs- und Handlungsgrundlagen führte. Andererseits entstand dadurch auch ein politischer Handlungsdruck, den wissenschaftlichen Erkenntnissen gemäß zu verfahren. Schwankte Europa im 19. Jahrhundert zwischen Revolution, Repression und Reform, entwickelten sich die Kongresse seit der Mitte des Jahrhunderts zunehmend zu einem zentralen Bestandteil eines transnationalen Reformnetzwerks.⁴¹⁹

Gleichwohl zeigten die Aktivitäten in Richtung einer internationalen Kooperation und Vereinheitlichung auch die Grenzen gesellschaftlicher Reformier- und Vergleichbarkeit auf.⁴²⁰ Zwar beanspruchten die meisten der Wissenschaftskongresse für sich eine unpolitische Neutralität, jedoch erwies sich diese strikte Trennung in der Praxis häufig als Feigenblatt. Auch die Mitglieder der Statistikkongresse bemühten sich in diesem Sinne, die Objektivität ihrer Verhandlungen zu betonen, um dadurch die wissenschaftliche Autorität und Legitimation ihrer Beschlüsse zu stärken.⁴²¹ Nicht unerheblich erscheint dabei auch die Reputationssteigerung einzelner Experten, welche in der internationalen Gültigkeit ihrer Erkenntnisse ein universales Gütekriterium erkannten, das sie für eine Immunisierungsstrategie gegenüber fachlicher und politischer Kritik instrumentalisieren konnten.⁴²² Der gleiche Funktionsmechanismus griff auch in Bezug auf politische Forderungen, die sich aus den wissenschaftlichen Verhandlungen ergaben und durch den Verweis auf eine Internationalität aufgewertet werden sollten. Das Kriterium der objektiven Wissenschaftlichkeit hatte demzufolge nicht nur eine Funktion nach außen, sondern konnte auch nach innen, innerhalb des Kreises der Experten, eingesetzt werden. Dabei kam der Verpflichtung auf die Wissenschaftlichkeit eine Integrationsfunktion für die Forschergemeinschaft zu, die sich aber in ähnlicher Weise durch den Vorwurf der Unwissenschaftlichkeit auch umkehren konnte.⁴²³ Diskussionen über das Kriterium der Wissenschaftlichkeit stellen ein wichtiges Charakteristikum des internationalen Kongresswesens seit der Mitte des 19. Jahrhunderts dar.⁴²⁴

Dies trifft insbesondere auch, wie bereits angedeutet, auf die ersten Statistikkongresse zu. Denn die Statistik musste aufgrund ihrer nicht zuletzt durch den Statistikerstreit geschwächten universitären Verankerung, in der Mitte des 19. Jahrhunderts noch um den Rang einer selbstständigen Wissenschaftsdisziplin kämpfen. Kritiker des universalistischen Wissenschaftsanspruchs der Statistik fanden sich in erster Linie unter den Vertretern benachbarter Fachrichtungen wie der Historischen Schule der Nationalökonomie, die sich durch eine Ablehnung des Bedeutungsgewinns der mathematisch-induktiven Methodik hervortaten. Sie bestritten vor allem die von Quetelet beanspruchte naturgesetzliche Gültigkeit statistischer Analysen. Dennoch erkannten sie den in der Statistik für ihre wissenschaftlichen Ziele einen prinzipiellen Mehrwert. Auch innerhalb des Expertenkreises der Statistiker gab es nur wenige Versuche, abweichende Perspektiven durch den Verweis auf eine grundsätzlich

⁴¹⁷ Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 325.

⁴¹⁸ Vgl. Schroeder-Gudehus 1991, S. 250-252.

⁴¹⁹ Vgl. Leonard/Randeraad 2010, S. 216 f.

⁴²⁰ Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 304.

⁴²¹ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 95.

⁴²² Vgl. Rößner 2006, S. 115.

⁴²³ Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 318

⁴²⁴ Vgl. Fuchs 2002b, S. 357.

fehlende Wissenschaftlichkeit abzuwerten, oder die Kongresstätigkeit an sich in Frage zu stellen. Wissenschaftliche Zweifel drehten sich zumeist um methodologische Feinheiten oder die Qualität des Gültigkeitsanspruch statistischer Erkenntnisse.

Der grenzüberschreitende Ausbau wissenschaftlicher Beziehungen schritt sukzessive voran, und lies zur Jahrhundertwende bereits weitaus ausgeprägtere Strukturen erkennen als die grenzüberschreitende Kooperation im Bereich der Wirtschaft, wie Adolf von Harnack im Vorfeld des Berliner Historikerkongresses von 1908 feststellte: „Die Wissenschaft war schon längst international, als die Wirtschaft noch hinter unzähligen Mauern und Schlagbäumen saß.“⁴²⁵

Dennoch war der Internationalismus der Wissenschaften keineswegs unumstritten, wie die Eingabe an den preußischen Kultusminister im Vorlauf der Organisation des Historikertreffens durch neun namenhafte Vertreter des Fachs – darunter Eduard Meyer, Otto Hintze und Theodor Mommsen – gegen die Ausrichtung eines internationalen Kongresses zeigt: „Die Idee eines internationalen Kongresses [...] erscheint uns schon an sich verfehlt wegen der Uferlosigkeit der darin zusammengefassten wissenschaftlichen Bestrebungen [...]“.⁴²⁶ Sie argumentierten, dass die nationalen Unterschiede zu stark seien, um eine tatsächliche internationale Verständigung und Vergleichbarkeit herbeizuführen. Aus dem Diskurs um die Sinnhaftigkeit internationaler Kongresse lässt sich auch die Kernfrage nach der grundsätzlichen Möglichkeit einer universalen Wissenschaft ableiten, die sich nicht nur für die Geschichtswissenschaft sondern auch für die Statistik stellte.⁴²⁷ Anders als auf dem Historikertreffen finden sich Grundsatzdiskussionen dieser Art weniger im engen Expertenumfeld der Statistikkongresse, was auf zweierlei Gründe zurückzuführen ist: Erstens ist die statistische Wissenschaft anders als die Geschichtswissenschaft zum Zeitpunkt der Begründung der internationalen Zusammenkünfte noch keinesfalls als Wissenschaftsdisziplin etabliert, und verfolgt daher eine internationale Anerkennungsstrategie. Zweitens ist die Statistik in deutlich höherem Maße von der internationalen Vergleichbarkeit ihrer Untersuchungen abhängig, um wissenschaftlich valide Ergebnisse und Erkenntnisse produzieren zu können.

Wichtig für die disziplinübergreifende Vorreiterrolle der Wissenschaft in den internationalen Beziehungen war also – trotz der dargelegten Einwände gegenüber dem Kongressformat – ein tendenziell universalistischer Wissensdrang, der sich in einem transnationalen Wissensaustausch Bahn brach. Damit übernahm die Wissenschaft eine Art „Eisbrecherfunktion“, denn auf der Grundlage wissenschaftlicher Kontakte und Netzwerke erwachsen gesellschaftliche, politische und ökonomische Verbindungen. Neben dem universalistischen Anspruch der Wissenschaft war es vor allem auch die enorme Flexibilität der Wissenschaftsbeziehungen, die sie gegenüber den zumeist längerfristigen und tiefgreifenden ökonomischen oder politischen Austauschprozessen bevorteilte. Die Organisation wissenschaftlicher Kongresse brauchte vergleichsweise nur wenig Vorlauf und Aufwand. Gegebenenfalls konnten Kongresse ebenso schnell wieder abgesagt werden, sollten die politischen Rahmenbedingungen es erforderlich machen. Wissenschaftliche Kongresse boten die Chance zu einem staatsübergreifenden Austausch von Informationen, Meinungen und Erfahrungen auch außerhalb des politischen Protokolls. Sie waren der erste Versuch, eine Antwort auf die Überforderung einzelner Nationalstaaten aufgrund wachsender Aufgaben und Tätigkeitsfelder zu geben. Als ein charakteristisches Merkmal internationaler Kongresse lässt sich daher die Vermischung von nationalen Interessen und universalistischen Motiven diagnostizieren. Aus diesem Grund stehen die Kongresse auch sinnbildlich für ein Zeitalter der Gegensätzlichkeiten.

⁴²⁵ Harnack 1908, S. 514.

⁴²⁶ Erdmann 1987, S. 66.

⁴²⁷ Vgl. Muhlack 2000.

3.2 Der Internationale Statistische Kongress

Sucht man neben dem Strukturelement des Internationalismus und der damit zusammenhängenden Entwicklung eines internationalen Kongresswesens nach weiteren spezifischen Gründen und Faktoren die zur Entstehung des Internationalen Statistischen Kongresses in der Mitte des 19. Jahrhunderts beigetragen haben, ist vor allem der Enthusiasmus einzelner Akteure zu benennen, der eine kollektive Dynamik eines ganzen Netzwerks von Statistikexperten in Gang setzte. Übergeordnete Ziele der Netzwerkbildung waren die inhaltliche Verwissenschaftlichung, organisatorische Professionalisierung und öffentliche Profilierung der Statistik durch regelmäßige Zusammenkünfte von Statistikexperten. Eine andere Erklärung für das Zustandekommen des internationalen statistischen Austauschs, benannte der preußische Statistiker Emil Blenck: „Während aber der Naturforscher den Vorzug hat, allein und ohne viel persönliche Hilfe seine Untersuchungen auszuführen, bedarf der Statistiker der Vereinigung; er bedarf einer Vielheit von helfenden Beobachtern, die an tausend und abertausend Orten nach gleichen Methoden Beobachtungen anstellen.“⁴²⁸

Derartig umfassende Beobachtungen, so argumentierte er, seien „[...] wenn zweckentsprechend veranstaltet und zahlenmäßig verarbeitet, dem Staatsmanne sowohl wie dem Gelehrten nur von Nutzen“.⁴²⁹ Die transnationale Programmatik operierte dabei in zwei Stoßrichtungen. Zum einen förderte sie die technische und thematische Entwicklung der Disziplin innerhalb der Expertengemeinschaft, zum anderen bildete sie eine internationale Plattform für sozialreformistische Ideen, die sich auch an die breite gesellschaftliche Öffentlichkeit sowie ihre Repräsentanten, die politischen Entscheidungsträger, richtete.

Schon im November des Jahre 1853, nur wenige Wochen nach dem Abschluss des ersten Internationalen Statistischen Kongresses, fühlte sich der Direktor des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus, Carl Friedrich Wilhelm Dieterici, dazu bewogen, eine überschwängliche Bewertung des Ereignisses abzugeben: „Wie soll aus den verschiedenen Interessen und Gesichtspunkten ein erfolgreiches Ganzes sich entwickeln? Der Erfolg hat diese Besorgnis zerstreut. Der Kongreß in Brüssel hat einen sehr günstigen Fortgang gehabt und wird einen bleibenden Eindruck in der Geschichte der Wissenschaft hinterlassen.“⁴³⁰

Demgegenüber steht das Urteil des niederländischen Historikers Nico Randeraad, der in seiner Untersuchung der statistischen Kongresse resümierend festhält: „The history of international statistics in the nineteenth century is a tragic narrative. The utopian idea of an active and succesful international congress movement was a miscalculation of enormous proportions.“⁴³¹ Randeraads retrospektiver Pessimismus wird begründet durch die Überambitioniertheit, Umsetzungsschwierigkeiten und letztendliche Auflösung des Internationalen Statistischen Kongresses. Er greift jedoch zu kurz, denn der Kongress entfaltete durchaus eine nachhaltige Wirkung, die sich weniger in internationalen als vielmehr in nationalen Reformprozessen niederschlug. Obwohl die universale Einheit der Statistik vorläufig noch Stückwerk blieb, lässt sich im Hinblick auf das preußische Deutschland immerhin ein institutioneller und inhaltlicher Entwicklungsprozess der amtlichen Statistik nachzeichnen.

Zunächst aber sollen in den folgenden Abschnitten die dazu parallel verlaufenden Auseinandersetzungen um die Organisationstruktur und Themensetzung des internationalen Statistik Kongresses selbst analysiert werden, sodass sich zwei zu verknüpfende Untersuchungsebenen erschließen lassen. Die Bearbeitung orientiert sich an den bereits eingeführten vier Merkmalen internationaler Wissenschaftskongresse: institutionelle Organisationsstruktur, Teilnehmer und Internationalität, inhaltliche Problemfeldorientierung sowie wissenschaftliche Autonomie.

⁴²⁸ Blenck: Die IX. Tagung des internationalen statistischen Instituts in Berlin. In: Statistische Korrespondenz, Jahrgang XXIX. Nr. 35 (19. September 1903), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 222.

⁴²⁹ Ebd.

⁴³⁰ Dieterici: Der statistische Kongreß zu Brüssel. In: Königlich Preußischer Staatsanzeiger, Nr. 268 (13. November 1853), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 145.

⁴³¹ Randeraad 2010, S. 189.

Das inhärente Spannungsverhältnis zwischen nationalstaatlichen Verwaltungsinteressen und einem universalistischen Streben nach Verwissenschaftlichung hemmte zwar die Integrationsbemühungen des Kongresses erheblich, hatte aber auch einen kompetitiven Einfluss auf die professionelle Weiterentwicklung der amtlichen Statistik auf nationaler Ebene. Dieterici sollte daher Recht behalten: Auch wenn die Geschichte der internationalen Statistik keine linearen Entwicklungen bieten konnte, und durchaus wechselhafte Zeiten durchlebte, bildete der Kongress von Brüssel doch den Keim für einen statistischen Integrationsprozess, wenngleich dieser erst nach dem Ersten Weltkrieg Früchte abwerfen sollte. Von der Idee bis zur ausgereiften Institutionalisierung brauchte es Zeit.

3.2.1 Institutionelle Organisationsstruktur

Nach der ersten Tagung des Internationalen Statistischen Kongresses 1853 in Brüssel folgten 1855 Paris, 1857 Wien, 1860 London, 1863 Berlin, 1867 Florenz, 1869 Den Haag, 1872 St. Petersburg, 1876 Budapest und 1878 wiederum Paris als Austragungsorte. Fand ein Statistikkongress statt, waren es durchschnittlich mehrere hundert Teilnehmer, die in Abständen von zwei bis fünf Jahren für jeweils vier bis neun Tage in europäischen Metropolen zusammenkamen. Ausgangspunkt für diese Entwicklung der institutionellen Organisationsstruktur war die Initiative zur Gründung des Kongresses durch die bereits erwähnte belgische Zentralkommission unter dem Vorsitz Quetelets im Jahre 1852. Bereits ein Jahr zuvor, im Rahmen der ersten Weltausstellung in London, hatte Quetelet seine Idee eines internationalen Statistikkongresses vorgestellt, und erste Mitglieder aus dem Kreise der Statistical Society persönlich für die Teilnahme gewinnen können.⁴³² Ausschlaggebend für den Erfolg seiner Initiative waren nicht nur eine herausragende internationale Vernetzung, sondern auch seine Herkunft aus dem neutralen Kleinstaat Belgien, die es ihm leichter ermöglichte eine Vermittlerrolle zwischen nationalen Interessen einzunehmen. In weiten Teilen der Gemeinschaft der Statistiker herrschte außerdem zu diesem Zeitpunkt eine grundsätzliche Verständigung darüber, dass die Fortentwicklung der statistischen Forschung eines internationalen Austauschs bedürfe. Dennoch gab es auch Ausnahmen wie den französischen Statistiker Alexandre Moreau de Jonnés, der als Anhänger einer radikalen Empiristik den Kongress als wissenschaftsfeindlich tadelte, und ihm vorwarf, die realen Themen der Statistik zu vermeiden.⁴³³ Bei schärferer Betrachtung trifft Moreaus Kritik weniger den internationalen Austausch an sich, als vielmehr den spezifischen Kongressmodus. In seinen Augen sollte man über empirische Tatsachen nicht verhandeln.⁴³⁴ Ablehnende Haltungen wie diese blieben vorerst jedoch Einzelfälle, die den statistischen Enthusiasmus nicht bremsen konnten. Wie sich aber zeigen sollte, nahmen sie spätere Konflikte bereits vorweg.

Zur Gründung des ersten Kongresses bedurfte es auch einer formellen Autorisierung durch die Zustimmung der liberalen belgischen Regierung.⁴³⁵ Obwohl diese unverzüglich erfolgte, verzögerten sich die Vorbereitungsarbeiten durch politische Ereignisse wie den Staatsstreich Napoleons im Dezember 1851, und den internationalen Konflikt um Schleswig-Holstein im Frühling 1852. Die daraufhin erfolgenden Verschiebungen gaben einen ersten Vorgeschmack auf die schwierige und weitreichende Aufgabe des Kongresses, nationale Interessen zugunsten einer internationalen Statistik zu vereinigen.⁴³⁶ Ein eigens dafür ins Leben gerufenes Organisationskomitee widmete sich der Vorbereitung der Veranstaltung. Zu seiner Arbeit gehörte der

⁴³² Vgl. Randeraad 2010, S. 5 und 15.

⁴³³ Vgl. ebd., S. 49.

⁴³⁴ Der Vorwurf spiegelt den in Kap. II analysierten Diskurs um den Wissenschaftsbegriff und die Aufgabe der Statistik.

⁴³⁵ Dieterici: Der statistische Kongreß zu Brüssel. In: Königlich Preußischer Staatsanzeiger, Nr. 268 (13. November 1853), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 36.

⁴³⁶ Randeraad 2010, S. 13.

grundlegende Entwurf einer Satzung, die den genauen Zweck des Kongresses definieren sollte. Dieser Satzungsentwurf wurde am ersten Kongresstag im Plenum der Teilnehmer angenommen. In der Satzung ging es vorab um die Herstellung von Vergleichbarkeit der statistischen Veröffentlichungen. Man verfolgte den Anspruch, die Beschaffung statistischer Daten aus möglichst vielen Gebieten des „Staats- und Völkerlebens“ zur Beantwortung von Fragen der Wissenschaft und Verwaltung zu organisieren.⁴³⁷ Ziel war die Schaffung und Pflege einer periodisch wiederkehrenden Vereinigung zum persönlichen Austausch zwischen den Statistikern „civilisierter Länder“. ⁴³⁸ Mit der Förderung der Einsicht in den Nutzen und den rechten Gebrauch der Statistik beinhaltet die Satzung auch eine normative Dimension. Um diese Zwecke zu erreichen, sollten regelmäßige Versammlungen der Mitglieder abgehalten, und Verhandlungen sowie Beschlüsse publiziert werden. Ebenso wollte man durch eine Vierteljahresschrift mit Namen *Bulletin du Congrès* bzw. *Bulletin de Statistique*, den kontinuierlichen wissenschaftlichen Austausch fördern. Des Weiteren sollte eine Zentralstelle für die Koordinierung internationaler statistischer Korrespondenzen eingerichtet, und darauf aufbauend ein statistisches Zentralarchiv etabliert werden.⁴³⁹ Die Herausgabe eigener Monographien und Schriftenreihen, welche die Resultate des Kongresses dauerhaft festhalten sollten, wurde als ein strategisches Element der Öffentlichkeitsarbeit betrachtet. Von der Publikation der Kongressergebnisse versprachen sich die Statistikexperten eine gestaltende Einflussnahme auf wissenschaftliche und politische Reformdebatten.⁴⁴⁰

Die Teilnehmer des Kongresses waren unterteilt in ordentliche Mitglieder und kooperative Mitglieder, wobei letztere öffentliche Institutionen – insbesondere staatliche Statistikbehörden – repräsentierten. Im Unterschied zu ordentlichen Mitgliedern, die zumeist als Universitätsprofessoren der akademischen Zunft angehörten oder auch in einem anderen Betätigungsfeld ihre persönliche Fachexpertise im Bereich der Statistik unter Beweis gestellt hatten, entsandten die kooperativen Mitglieder lediglich Funktionsträger für die Dauer ihrer Amtsführung. Anders als Jahresmitglieder, die dazu aufgefordert wurden, ihre Mitgliedschaft nach einem Jahr zu erneuern, waren diese staatlichen Institutionen dauerhaft mit dem Kongress assoziiert, mussten jedoch auch einen regelmäßigen Geldbeitrag zahlen. Gewählte Ehrenmitglieder, wie zum Beispiel Quetelet, besaßen das Privileg, unentgeltlich an den Veranstaltungen teilzunehmen. Die Leitung des Kongresses oblag einer einmal jährlich in Brüssel tagenden, ständigen Deputation, welche die Austragungsorte festlegte. Die Versammlungen des Kongresses folgten festen Regelungen für die Kongresssprachen, Rededauer, Abstimmungsverfahren und Beschlussfassung.⁴⁴¹ Als Sprachen des Kongresses wurden französisch, englisch, deutsch und die jeweilige Landessprache des Austragungsortes bestimmt. Die Frage der Ortswahl entpuppte sich als eine heikle, weil hoch politische Angelegenheit. So beklagte Ernst Engel rückblickend, dass als zweiter Austragungsort 1855 Paris den Vorzug vor Berlin oder Dresden erhielt: „Man stimmte nicht ab, sondern überliess die Wahl des Orts und der Zeit dem Bureau des Brüsseler Congresses. Er fand im Jahre 1855 nicht in Berlin, wohl aber in Paris statt. Ob es politische Motive waren, oder ob es Zufall war [...]. Sachsen, keine Grossmacht, musste natürlich vor den Grossmächten zurückstellen.“⁴⁴²

Seine suggestive Frage beantwortete Engel dann im weiteren Verlauf des Berichtes selbst, indem er politische Motive für die Ortswahl des Kongresses anführte, und damit auch andeutete, warum sein Vorgänger Dieterici dem

⁴³⁷ Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 100.

⁴³⁸ Ebd.

⁴³⁹ Vgl. ebd.

⁴⁴⁰ Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 333.

⁴⁴¹ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin (1863). In: Zeitschrift des KPSB, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 116 Bd. 01, B. 97.

⁴⁴² Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 94.

Kongress in Wien fernblieb. Er beschreibt die Wechselhaftigkeit von Verbrüderung und Feindschaft zwischen den europäischen Mächten nicht nur als einen Einzelfall, sondern als einen prinzipiellen Einflussmechanismus im Hinblick auf die Ortswahl sowie den Zeitpunkt der Expertentreffen.⁴⁴³ Die Kritik politischer Einflüsse demonstriert eine latente Widersprüchlichkeit zwischen Forderungen nach Neutralität und Sympathien für die Stärkung der Position des eigenen Nationalstaates. Der Verweis auf die politischen Motive für die Ortswahl erscheinen durchaus plausibel, entlarven aber das Fernbleiben Dietericis als ebenso politisch motiviert. Es waren aber nicht nur symbolische Prestigegewinne, die den nationalstaatlichen Positionswettkampf dominierten, sondern auch handfeste Gestaltungsabsichten.

Ähnlich ambivalent ist die Klage Engels zu bewerten, dass nicht Dresden als Austragungsort auserwählt wurde, verweist sie doch auf sein persönliches Geltungsbewusstsein als damaliger Vorstand des Königlich Sächsischen Statistischen Bureaus. Von Dresden als Kongressstandort hätte er sich schon frühzeitig eine Aufwertung und Verbreitung der eigenen Ideen versprochen. Diese Ambitionen sollte er einige Jahre später in Berlin weiterverfolgen können.

Neben der Ortswahl standen weitere organisatorische Strukturen zur Disposition, vor allem der inhaltliche Ablauf des Kongresses. In Berlin 1863 war es der Direktor des KPSB, also Engels selbst, der dem zuständigen Ressortminister, im Falle Preußens dem Minister des Innern, über die geplanten Tagungsgegenstände berichtete. Engels inhaltliche Vorbereitung des Tagungsprogramms erforderte eine enge politische Abstimmung und Sensibilität, denn er blieb bei der organisatorischen Ausgestaltung des Statistikertreffens auf die Zustimmung durch das preußische Innenministerium angewiesen.

Der Minister ernannte dann ergänzend ein nationales Organisationskomitee als Pendant zur bereits vom Kongress bestimmten internationalen Vorbereitungskommission. Nationale und internationale Organisationsstrukturen bestanden nebeneinander. Sie ergänzten sich in ihrer Funktion. Dem nationalen Organisationskomitee kamen dabei im Unterschied zur internationalen Vorbereitungskommission, die sich in erster Linie mit der thematischen Ausarbeitung der Kongressinhalte befasste, neben inhaltlichen vor allem praktische Aufgaben zu, welche die Finanzierung und Organisation der Infrastruktur der Großveranstaltung betrafen. Entsprechend waren nicht nur Mitglieder der preußischen statistischen Zentralkommission, sondern ebenfalls der Oberbürgermeister sowie der Polizeipräsident von Berlin vertreten.⁴⁴⁴ In beiden Gremien agierte Engel federführend. So war er auch für die darauffolgende Konkretisierung der Tagesordnung verantwortlich, die der Vorbereitungskommission vorgelegt werden musste. Auf dieser Grundlage beschloss die Vorbereitungskommission die konkreten Gegenstände der Tagesordnung des Kongresses. Daraufhin folgte dann die Gruppierung der Vorbereitungskommission in Fachsektionen und die Erarbeitung von Sektionsberichten, die wiederum dem Präsidium der Vorbereitungskommission vorgelegt werden mussten. Die ursprüngliche Idee der Durcharbeitung der Sektionsberichte innerhalb der gesamten Kommission erwies sich aus Zeitmangel als nicht praktikabel und wurde frühzeitig ausgesetzt, so dass die Sektionsberichte den Inhalt der Tagesordnung bildeten. Weil sich die Erstellung der Sektionsberichte ebenfalls als zeitintensiv erwies, wurden bei vielen der Veranstaltungen die Vorbereitungsberichte als offizielles Kongressprogramm an die Teilnehmer versandt. Diese Praxis gab den Autoren der Vorbereitungsberichte einen erheblichen Einfluss auf die Planung des Kongressprogramms. Als Mitglied beider Gremien, übte Engel somit eine entscheidende Gestaltungsmacht aus. Die Parallelstrukturen erhöhten das Einflusspotential nationaler Organisatoren. Sie erklären Engels Einsatz für Berlin als Austragungsort des Kongresses. Charakteristisch für die Organisation der Kongresse ist daher der starke Einfluss einzelner Persönlichkeiten wie Quetelet in Brüssel, Czoernig in Wien oder Engel in Berlin. Damit war in der Regel auch

⁴⁴³ Vgl. ebd., B. 95.

⁴⁴⁴ Vgl. Sulzer an Eulenburg vom 31. März 1863, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 116 Bd. 01, B. 16-19.

eine nationale Färbung der Inhalte verbunden.⁴⁴⁵ Thematische Schwerpunkte konnten im Voraus weitestgehend im Alleingang gesetzt werden und mussten sich erst im Verlauf des Kongresses einer inhaltlichen Auseinandersetzung stellen. Engel beschreibt diese als „Fegefeuer der Kongresssektionen“.⁴⁴⁶ In diesen Sektionen versammelten sich die jeweiligen Experten eines statistischen Fachgebiets und berieten die Vorarbeiten der Vorbereitungskommission. Erst danach wurden die Ergebnisse in das Plenum des Kongresses eingebracht. Engel kritisierte bei diesem Verfahren das schnelle Durchwinken von Resolutionen, welche die Kongresssektionen überstanden hatten, und in der Regel als „en bloc-Annahmen“ – nicht einzeln, sondern pauschal im Ganzen – verabschiedet wurden. Aus seiner Sicht beschnitt die programmatische Überladung die wissenschaftliche Auseinandersetzung. Aber auch hier blieb seine Kritik ambivalent: Einerseits plädierte er für wissenschaftliche Sorgfalt, und hob die Bedeutung des intensiven Diskurses hervor, andererseits präsentierte er als maßgeblicher Organisator des Berliner Kongresses ein nicht weniger anspruchsvolles Programm als auf Kongressen andernorts.⁴⁴⁷ Das bedeutete ein Dilemma zwischen der Qualität der wissenschaftlichen Verhandlungen und der Quantität der Verhandlungsthemen. Die Organisatoren versuchten dieses Dilemma durch die Ausweitung der Tagungszeiträume zu entschärfen. Der Kongress in Brüssel währte lediglich vier Tage, wohingegen der Berliner Kongress – zehn Jahre später – bereits sechs Tage dauerte, und zudem noch zwei weitere Tage für vorausgehende Verhandlungen der Vertreter der amtlichen Statistik vorsah.⁴⁴⁸ In Florenz umfasste der Kongresszeitraum sogar ganze neun Tage vom 27. September bis zum 5. Oktober 1867. Mehr Verhandlungstage bedeuteten in der Regel jedoch auch die Erweiterung der Sektionenanzahl. Das Qualitäts-Quantitäts-Dilemma blieb damit ein konstanter Bestandteil des Kongresses.

Aber nicht nur der Verhandlungszeitraum beeinflusste die Ergebnisse des Kongresses, sondern auch der Modus der Annahme von Resolutionen stellte einen entscheidenden organisatorischen Einflussfaktor dar. Er offenbarte ein strukturelles Defizit internationaler Wissenschaftskongresse. Im Plenum galt das Mehrheitsprinzip, so dass die Beschlussfassung einer Abstimmung über wissenschaftliche Wahrheiten gleichkam. Bei Stimmengleichheit entschied sogar das Los.⁴⁴⁹ Kongressbeschlüsse erhielten den Status von wissenschaftlichen Glaubensbekenntnissen, obwohl ihre Herleitung, wenngleich demokratisch, nicht zwangsläufig auch wissenschaftlich valide war.

Laut Dieterici besaßen die Debatten teilweise eher einen parlamentarischen als einen wissenschaftlichen Charakter.⁴⁵⁰ Kritische Äußerungen wie diese boten eine Grundlage, die Wissenschaftlichkeit der Statistikkongresse bzw. der Statistik selbst in Frage zu stellen. So nutzte etwa der russische Großfürst Constantin Nikolajewitsch Romanow in seiner vor dem Kongress gehaltenen Eröffnungsrede 1872 in St. Petersburg die Gelegenheit, die Fragilität der noch jungen Wissenschaft zu betonen. Er wies die Kongressteilnehmer darauf hin, dass „auch heute noch Meinungsverschiedenheit[en] über die Grenzen dieser Wissenschaft“ beständen und ging sogar noch weiter: „[...] wahr ist endlich, daß auch die Ansicht besteht, es sei die Statistik überhaupt keine

⁴⁴⁵ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 97.

⁴⁴⁶ Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867. Ein Bericht von Ernst Engel (Separat Ausdruck aus der Zeitschrift des KPSB), I HA Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, Bd. 02, B. 5.

⁴⁴⁷ Seit dem Brüsseler Kongress 1853 lässt sich eine zunehmende Ausdifferenzierung der Sektionen feststellen, siehe Kap. 3.2.3.

⁴⁴⁸ Vgl. Engel, Ernst (1965): Die fünfte Sitzungsperiode des Internationalen Statistischen Congresses in Berlin vom 4. – 12. September 1963. S. VII.

⁴⁴⁹ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 103.

⁴⁵⁰ Vgl. Randeraad 2010, S. 51.

Wissenschaft, sondern eine Kunst – und weniger als das, eine einfache Methode der Forschung.“⁴⁵¹

Die auf den Statistikkongressen praktizierten Mehrheitsentscheide waren damit auch ein Mittel, die mannigfaltigen Auseinandersetzungen zwischen nationalen Wissenschaftstraditionen einer demokratischen Vermittlung auf internationaler Ebene zuzuführen. Verfahrenstechniken wie diese verdeutlichen die Bemühungen des Expertennetzwerks, die häufig konträren nationalen Deutungsmuster der statistischen Wissenschaft im Sinne einer Universalisierung des Wissenschaftsbegriffs weiterzuentwickeln. Ganz ähnliche Abläufe waren auch bei anderen Kongressen des 19. Jahrhunderts nicht unüblich.⁴⁵² Will man diese Auslegung wissenschaftsgeschichtlich einordnen, so beinhaltet diese besonders rigorose Form der Entscheidungsfindung Elemente einer diskursorientierten Wahrheitstheorie, widerspricht dagegen aber einem positivistischen Wissenschaftsbegriff.⁴⁵³ Als ironische Pointe der Statistikgeschichte ersetzte also das Abstimmungsverfahren die schlichte Anerkennung empirischer Tatsachen. Vorteil des Verfahrens waren jedoch die zumeist prägnanten Ergebnisse der Zusammenkünfte, die für viele Statistiker zu Glaubensbekenntnissen und zugleich Handlungsanleitungen erhoben wurden. Sie erzeugten ein publizistisches Echo in der Tagespresse und den Fachzeitschriften, und garantierten damit eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit.⁴⁵⁴

Viele Forderungen nach organisatorischen Reformen zielten ebenfalls darauf, die politische Wirkungskraft des Statistikkongresses zu steigern. Um das bis dahin eingeschränkte Einflusspotential des Kongresses auszuweiten, strebten Engel und andere Mitglieder einen Institutionenwandel an: Von einer Art internationalen statistischen Zentralkommission zu einer internationalen Enquetekommission, deren Untersuchungsergebnisse als direkte Vorbereitung politischer Entscheidungen dienen sollten.⁴⁵⁵ Eine andere Reformidee betraf die Forderung nach einer ständigen Deputation von Regierungsdelegierten, die mehr Kontinuität und Verbindlichkeit in der Leitung des Kongresses erzeugen sollten.⁴⁵⁶ Grundlegende Institutionalisierungsreformen blieben jedoch aufgrund allzu großer Meinungsverschiedenheiten unter den Teilnehmern lange Zeit aus. Erst auf dem achten internationalen Kongress in Sankt Petersburg 1872 kam es zur Einsetzung einer sogenannten Permanenz-Commission, die als Bindeglied zwischen den Kongresstagungen eine dauerhafte Korrespondenz der Statistikexperten etablieren sollte.⁴⁵⁷

Vorschläge wie diese nahmen die späteren Umstrukturierungen des Kongresses in Form des Internationalen Statistischen Instituts bereits vorweg, auch wenn dessen institutionelle Ausrichtung eine deutlich unabhängigere sein sollte. Sie zeigen, dass einzelnen Statistikern wie Engel die strukturellen Schwächen ihrer Zusammenkünfte schon früh bewusst waren, und auf welche Weise sie diesen entgegenzuwirken versuchten. Doch der organisationale Entwicklungsprozess beschränkte sich in erster Linie auf die Professionalisierung des Kongresses: Der Teilnehmerkreis erweiterte sich sukzessive, Themenfelder wurden zunehmend ausdifferenziert, Ablaufroutinen etabliert. Die Balance zwischen wissenschaftlichem und politischem Anspruch zu bewahren, blieb aber eine konstante Herausforderung für die institutionelle Organisationsstruktur.

⁴⁵¹ Engel: Die Beschlüsse des VIII. internationalen statistischen Congresses zu St. Petersburg und seiner permanenten Commission in Wien (1873), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 04, B. 38.

⁴⁵² Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 330.

⁴⁵³ Vgl. Habermas 1973, S. 211 f.

⁴⁵⁴ Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 333.

⁴⁵⁵ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 106.

⁴⁵⁶ Vgl. ebd., B. 107.

⁴⁵⁷ Vgl. Westergaard 1932, S. 182 f.; Schneider 2014, S. 112.

3.2.2 Teilnehmer und Internationalität

Vor allem die ersten Kongresse zogen, nicht zuletzt durch ihr ausführliches Rahmenprogramm, über das Fachpublikum hinaus auch eine gewisse Anzahl von „Kongresstouristen“ an.⁴⁵⁸ In seiner kritischen Rückschau beschreibt der Göttinger Ökonom Wilhelm Lexis, dass „internationale Kongresse zu einem grossen Theil zu einer Art von Sport geworden“ seien, und „diese Kongresse nicht bloß aus wirklichen Fachvertretern der betreffenden Wissenschaft“ bestanden hätten.⁴⁵⁹ Der englische Bankier und Präsident der Royal Statistical Society, William Newmarch, ging soweit, die Zusammenkünfte als „internationale Picknicks“ zu bezeichnen.⁴⁶⁰ Für Walter F. Willcox, Präsident der American Statistical Association, stellten die wechselhaften Teilnehmerverhältnisse ein entscheidendes Hindernis auf dem Weg zur inhaltlichen Kontinuität des Kongresses dar:

„A majority of those who attended came from the city in which the congress was held [...] and were attracted by unprofessional motives. Thus the announcement in Vienna that the members would be given by the Emperor a free Sunday excursion induced hundreds of Viennese to enroll as a member of the congress [...]. Each meeting was unduly influenced by the public or professional opinion of the country or city where it met and from which two-thirds or more of the visiting members came [...].“⁴⁶¹

Vor dem Hintergrund der selben Einschätzung weist Engel, insbesondere in Paris, auf ein Missverhältnis hin. Er bedauerte die Diskrepanz zwischen einer hohen Anzahl an Fachfremden, die aus touristischen oder gewerblichen Gründen nicht nur die Weltausstellung, sondern eben auch den parallel tagenden Statistikkongress besuchten, und der politisch begründeten Abwesenheit bedeutender französischer Wissenschaftler. Gemeint waren damit angesehene Expertenpersönlichkeiten wie Michel Chevalier, Joseph Garnier oder Jules Simon – allesamt Anhänger des Freihandels, die staatliche Interventionen in die Wirtschaft auf Grundlage der Statistik ablehnten –, die dem Treffen in ihrem Heimatland fernblieben.⁴⁶² Inwieweit hier in jedem Fall politische Motive und nicht terminliche Überschneidungen anzuführen sind, bleibt fraglich, da zumindest Chevalier als aktiver Teilnehmer und Mitglied der internationalen Jury an der Weltausstellung 1855 mitwirkte.⁴⁶³

Wie bereits geschildert, war die Zusammensetzung der ersten Kongresse keineswegs auf Statistikexperten beschränkt, was die Frage nach der Art und Weise wie die statistische Wissenschaft auf internationalem Felde betrieben wurde aufwirft. Kritik an der Wissenschaftlichkeit und Sachverständigkeit des Internationalen Statistischen Kongresses findet sich sogar unter den Teilnehmern, die wie im Falle Engels um die Reputation der eigenen Disziplin fürchteten.⁴⁶⁴ Seine Sorge scheint nicht ganz unbegründet, blickt man auf das bereits erwähnte Abstimmungsverfahren, durch das Beschlüsse und Resolutionen des Kongresses angenommen oder verworfen wurden. Anders als im Prozess der Entstehung wissenschaftlicher Paradigmen, das heißt „Problemlösungen, die die Fachwelt akzeptiert hat“⁴⁶⁵, erfolgte die Verabschiedung der erarbeiteten Ergebnisse durch einen einfachen

⁴⁵⁸ Engel echauffierte sich über den Missbrauch der kostenlosen Kongressinfrastruktur, vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 106.

⁴⁵⁹ Lexis: Die Nützlichkeit der internationalen statistischen Vereinigung (1899), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 93.

⁴⁶⁰ Vgl. Nixon 1960, S. 11.

⁴⁶¹ Willcox 1924, S. 349 f.

⁴⁶² Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, B. 5.

⁴⁶³ Vgl. Kindleberger 2006, S. 25 f.

⁴⁶⁴ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 106 f.

⁴⁶⁵ Kuhn 1959, S. 40.

Mehrheitsentscheid. Wissenschaftliche Sachverhalte wurden auf dem Internationalen Statistischen Kongress zur Abstimmung gestellt.⁴⁶⁶ Der Expertenaustausch beschleunigte somit den Paradigmenprozess erheblich. Ähnliche Vorgehensweisen finden sich auch auf anderen internationalen Kongressen.⁴⁶⁷ So konnte es im Zweifel passieren, dass nicht nur die versammelte wissenschaftliche Fachwelt, sondern ebenso alle anderen Teilnehmer, eine Entscheidung, und damit gleichfalls die wissenschaftliche Ausrichtung der Veranstaltungen beeinflussten.⁴⁶⁸ Blickt man nun genauer auf den Teilnehmerkreis waren laut dem amtlichen Verlautbarungsblatt *Le Moniteur Belge* in Brüssel von nahezu 200 angemeldeten Personen 135 auch wirklich erschienen, darunter frühere Staatsminister, Generale, Gelehrte, Fabrikanten, Kaufleute sowie Minenbesitzer.⁴⁶⁹ Diese Zahlenangabe widerspricht den Aufzeichnungen Ernst Engels, der in der Zeitschrift des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus 1863 eine Teilnehmerzahl von 236, darunter 124 ausländische Kongressbesucher, angab. Die eklatante Abweichung könnte darin begründet liegen, dass das belgische Staatsorgan lediglich die teilnehmenden Ausländer erhoben haben könnte, oder dass eine spätere Auswertung der Teilnehmerlisten ein anderes Ergebnis produzierte. Sicher scheint jedoch, dass in Brüssel wie bei den darauffolgenden Kongressen eine Vielzahl von Nationen vertreten waren, und diese somit das Kriterium der Internationalität und damit auch die universalistischen Aspirationen des Gründervaters Quetelet mehr als erfüllten.⁴⁷⁰ Die Presse berichtete von Kongressteilnehmern aus Belgien, den USA, Österreich, Deutschland (Bayern, Frankfurt, Baden, Preußen, Hessen, Hannover, Hamburg, Lübeck, Württemberg), Dänemark, Italien, Ägypten, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Norwegen, Niederlande, Portugal und der Schweiz.⁴⁷¹ Engel beziffert den Anteil der sogenannten „fremden Mitglieder“ mit über 52% als den höchsten bei allen bis 1867 abgehaltenen statistischen Kongressen.⁴⁷² Nur in London wurde ein fast ebenso hoher Prozentsatz durch die Anwesenheit von 40 Delegierten verschiedener Regierungen aus allen fünf Kontinenten erreicht.⁴⁷³ Am Wiener Kongress von 1857 beteiligten sich beispielsweise insgesamt 27 Regierungen mit Vertretern ihrer Länder.⁴⁷⁴ Doch die Definition des „Fremden“ war ungenau. So wurden in Wien noch alle Nichtösterreicher als Fremde bezeichnet, in Berlin hingegen auch alle nichtpreußischen Teilnehmer deutscher Staaten als nationale Mitglieder gerechnet. Seit dem 1857er Kongress in Wien kam es zu einer Zunahme der Adhäsionen, das bedeutet Eingeladene, die zwar nicht teilnahmen, aber ihre schriftlichen Sympathien bekundeten. Diese wurden ab 1857 auch in die Mitgliederverzeichnisse des Kongresses aufgenommen.⁴⁷⁵

⁴⁶⁶ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 103.

⁴⁶⁷ Vgl. Kesper-Biermann 2012, S. 339.

⁴⁶⁸ Die Problematisierung der Wissenschaftlichkeit internationaler Zusammenkünfte bedarf einer Aufstellung von Kriterien, vgl. Fuchs 2002b, S. 357.

⁴⁶⁹ Vgl. Dieterici: Der statistische Kongreß zu Brüssel. In: Königlich Preußischer Staatsanzeiger, Nr. 268 (13. November 1853), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 145.

⁴⁷⁰ Vgl. Randeraad 2010, S. 187 f.

⁴⁷¹ Vgl. *Le Moniteur Belge*, Journal Officiel vom 21. September 1853, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 82.

⁴⁷² Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, B. 5.

⁴⁷³ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 107.

⁴⁷⁴ Vgl. Ost-Deutsche Post vom 1. September 1857, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 373.

⁴⁷⁵ Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, B. 5.

Kongresse	nationale Mitglieder	„Fremde“ Mitglieder	Zusammen	Prozentualer Anteil der „Fremden“ Mitglieder
Brüssel (1853)	112	124	236	52,5
Paris (1855)	133/231	133	266/364	50/36,5
Wien (1857)	464	77	541/585	14,2
London (1860)	505	90	595	15,1
Berlin (1863)	350	127	477	26,6
Florenz (1867)	632	85	717	11,8

Quelle: selbsterstellte Tabelle zum Grad der Internationalität der Statistikkongresse⁴⁷⁶

Im Vergleich zu den ersten beiden Kongressen verringerte sich der Grad der Internationalität deutlich. Bereits in Wien berichtete die deutsche Presse über Polemiken der österreichischen Teilnehmer im Hinblick auf die Abwesenheit der preußischen Delegierten.⁴⁷⁷ Politische Konflikte waren, unterschwellig, auf dem Kongress allgegenwärtig und nährten Nationalisierungstendenzen. So nannte Engel in Berlin die politische Parteiorientierung, und in Florenz die Angst vor der Cholera und den Unruhen der italienischen Unabhängigkeitskriege als Erklärung für die geringere ausländische Teilnahme. Ein anderer Grund für die besonders hohe Anzahl nationaler Mitglieder auf dem Florentiner Kongress war die zeitgleiche Zusammenkunft der italienischen Handelskammern. Die Geschäftsordnung der Handelskammertagung war fast wörtlich die des statistischen Kongresses von 1867.⁴⁷⁸

Für die zunehmende Nationalisierung des Internationalen Statistischen Kongresses führte Engel noch eine weitere Erklärung an:

„Werden internationale Congresse, aus sehr naheliegenden Gründen, stets durch das nationale Element Richtung und Färbung empfangen, so scheint dies doch umso mehr der Fall zu sein, je weiter sich die jeweiligen Sitze der Congresse von demjenigen Centrum Europas [d.h. Mitteleuropa] entfernen, in welchem man bisher gewohnt war, den Schwerpunkt der europäischen Cultur und Politik zu finden. Freilich übt auch die Sprache ihre Rechte. Deutsch, französisch, englisch verstehen und reden sogar heut zu Tage die Gebildeten fast aller Länder, während die Idiome der entfernter wohnenden romanischen, eben so wie die der slavischen Völker, nur von wenigen Sprachtalenten ausserhalb der betreffenden Länder gelesen, geschrieben und gesprochen werden.“⁴⁷⁹

In seiner Begründung vermied er eine Ausführung der naheliegenden politischen Gründe und betonte die Herausforderungen linguistischer Differenzen. Auch wenn diese vordergründig plausibel erscheinen, überdecken sie doch den Kernkonflikt des Kongresses. Der Nationalisierungsprozess innerhalb des Expertenaustausches war Ausdruck eines dem statistischen Wissenschaftsbegriff spätestens seit Beginn des 19. Jahrhunderts inhärenten Spannungsverhältnisses zwischen administrativer Veramtlichung und akademischer Verwissenschaftlichung. Als Lehre aus seinem gescheiterten Statutenentwurf versuchte Engel diesen Konflikt zu marginalisieren, indem er deutlich profanere Deutungsmuster ins Feld führte. Die Spannungslinien der Auseinandersetzung spiegelten sich jedoch nicht nur im Internationalitätsgrad der Kongressteilnehmer, sondern übertrugen sich ebenso auf den Status der Teilnehmer als Repräsentanten einer Regierung. Beispielsweise beteiligten sich in Wien insgesamt 167 Staatsbeamte, 84 Mediziner, 52 Professoren, 18 Militärs sowie ein großes Aufgebot von Vertretern der Industrie

⁴⁷⁶ Vgl. ebd.

⁴⁷⁷ Vgl. Ost-Deutsche Post vom 1. September 1857, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 373.

⁴⁷⁸ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, B. 5.

⁴⁷⁹ Ebd.

und Publizistik an den Verhandlungen.⁴⁸⁰ Es widersprechen sich auch hier die Zahlenangaben. Diesmal sind es die Daten des österreichischen Sekretärs der Vorbereitungskommission, Adolf Ficker, die von den Berechnungen Engels abweichen. Dennoch gibt die Auflistung Fickers einen aussagekräftigen Einblick in die Verhältnismäßigkeit der vertretenen Professionen. Verwaltungsstatistiker und nichtamtliche Statistikexperten hielten sich die Waage. Obwohl die Uniformität der Statistik das eigentliche Ziel war, konkurrierten nicht nur auf dem Pariser Kongress unterschiedliche Expertenmeinungen, sondern auch länderspezifische Wissenschaftskulturen und Verwaltungstraditionen.⁴⁸¹

Der Internationale Statistische Kongress bildete das erste Fachforum in dem alle Professionen der Statistik vertreten waren: Neben den deutschen Professorenbürokraten, französischen Verwaltungsfachleuten und anderen Amtsstatistikern auch reine Repräsentanten der Wissenschaft wie Hochschullehrer und interessierte Privatgelehrte.⁴⁸² Die überwiegende Mehrheit der Kongressteilnehmer, welche auch aktiv an der Ausgestaltung des inhaltlichen Programms beteiligt waren, rekrutierte sich allerdings aus dem Staatsdienst oder wissenschaftlichen Institutionen, wie Lexis erläutert: „Der Kongress hatte von vornherein einen gewissen halbamtlichen Anstrich da die Regierungen die Leiter der staatlichen statistischen Bureaus und häufig auch noch andere Delegierte zu diesen Versammlungen entsandten.“⁴⁸³

In einer Publikation über die ersten neun Jahrzehnte des Königlich Statistischen Bureaus erwähnte sein damaliger Direktor, Emil Blenck, ebenfalls dezidiert die „halbamtliche Stellung“, welche sein Vorgänger Dieterici auf den Sitzungen des Kongresses einnahm.⁴⁸⁴ Aus preußischer Perspektive lässt sich daher feststellen, dass die Statistikkongresse seit ihrer Entstehung als halbamtliche Zusammenkünfte charakterisiert werden können.⁴⁸⁵ Die Vermittlung zwischen freien und amtlichen Statistikern blieb daher eine zentrale Herausforderung für die Reorganisation des Kongresses, wie Engel etwa in seiner Rückschau auf das Treffen 1867 in Florenz festhielt.⁴⁸⁶ Im Verlauf der Kongressgeschichte dominierte jedoch – neben der Kritik an der Internationalität, Sachverständigkeit und Wissenschaftlichkeit des Teilnehmerkreises – zunehmend auch der Vorwurf der politischen Instrumentalisierung den Diskurs um die Ausrichtung des Internationalen Statistischen Kongresses.

3.2.3 Inhaltliche Problemfeldorientierung

Zehn Jahre nach dem ersten Expertentreffen wandte sich Ernst Engel mit einem Aufruf an die Mitglieder des Internationalen Statistischen Kongresses, der das inhaltliche Problemfeld der internationalen Statistik zwar nicht abschließend definieren, zumindest jedoch weiter konkretisieren, sollte:

„Wenn irgendwo der Zustand eines Staates nach einer gewissen äusseren Ordnung statistisch geschildert wird, so bewegt sich die Ordnung der Schilderung in einem unendlich weiten Rahmen. In den Details herrscht die vollständige Willkür der Einteilung; eine Willkür die sich in solchem Grade bei keiner anderen Wissenschaft wieder findet. [...] Das Nöthigste, womit sich der statistische Congress einmal beschäftigen möchte, wäre ein System der Statistik, eine Classification.“⁴⁸⁷

⁴⁸⁰ Vgl. Ficker 1857, S. 44.

⁴⁸¹ Vgl. Randeraad 2010, S. 50.

⁴⁸² Vgl. Brian 1989; Köhler 1994, S. 140.

⁴⁸³ Lexis: Das internationale statistische Institut (1899), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 84.

⁴⁸⁴ Blenck: Das Königlich Statistische Bureau in Berlin beim Eintritte in sein neuntes Jahrzehnt (1885), GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3880, B. 179.

⁴⁸⁵ Vgl. Nixon 1960, S. 10; Schneider 2014, S. 111.

⁴⁸⁶ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, B. 7.

⁴⁸⁷ Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 112.

Um die wissenschaftlichen Konturen der Disziplin weiter zu schärfen, bemühten sich die Kongressteilnehmer um einen systematischen Universalismus, also die Entwicklung einer statistischen Technik, die eine weitestgehende Vergleichbarkeit von Daten zulassen sollte. Ohne diese in wissenschaftsgeschichtlicher Hinsicht grundlegenden Verhandlungen über die Internationalisierung und Harmonisierung des klassifikatorischen Horizonts, hätte die Statistik keineswegs ihren Siegeszug als eines der wichtigsten Werkzeuge der politischen Rhetorik fortsetzen können. Die beabsichtigte Problemfeldorientierung des Kongresses spiegelte daher den Versuch wider, die aus internationaler Perspektive attestierte Systemlosigkeit der Statistik zu überwinden.⁴⁸⁸ Für die junge statistische Disziplin bildete die internationale Anerkennung als universal gültige Methode bzw. allumfassende Systematik, eine entscheidende Voraussetzung um Eingang in den Kanon der anerkannten Wissenschaften zu finden.

Trotz aller Bemühungen um eine kohärente inhaltliche Verwissenschaftlichung und organisatorische Professionalisierung des Kongresses herrschte im Hinblick auf die thematische Schwerpunktsetzung eine gewisse Zufälligkeit.⁴⁸⁹ Nur wenige Themen, wie etwa der Zensus oder Organisationsfragen der Statistik, unterlagen einer konstanten Bearbeitung durch die Kommissionen und Arbeitsgruppen über mehrere Zusammenkünfte hinaus. Die Tagesordnungen des Kongresses wandelten sich stetig mit den Austragungsorten.

In Brüssel begann man mit nur drei Sektionen, denen einzelne Statistiken thematisch zugeteilt wurden: Die erste Sektion befasste sich mit allgemeinen Organisationsfragen der Statistik, vor allem der Bevölkerungs- und Migrationsstatistik sowie der Statistik bzw. den Katastern des Grundeigentums. Sektion zwei beinhaltete wirtschaftsstatistische Themen wie die Agrar-, Industrie- und Handelsstatistik. Die dritte Sektion widmete sich sozial- oder auch moralstatistischen Problemfeldern wie dem Budget der Arbeiterklasse, der Armuts-, Unterrichts-, Kriminalitäts- und Gefängnisstatistik.⁴⁹⁰

Vergleicht man diese Ordnung der Sektionen mit dem Berliner Kongress zehn Jahre später, so verdoppelte sich ihre Anzahl: 1. Organisationsfragen, 2. Statistik des Grundeigentums, 3. Statistik der Preise und Löhne und der Güterbewegung auf den Eisenbahnen, 4. Vergleichende Statistik der Gesundheit und der Sterblichkeit der Zivil- und Militärbevölkerung, 5. Aufgabe der Statistik im System der sozialen Selbsthilfe, Statistik des Versicherungswesens und 6. Über die Einheit der Münzen, Maße und Gewichte als wichtigstes Hilfsmittel der vergleichenden internationalen Statistik.⁴⁹¹

Doch im Gegensatz zur formalen Ausdifferenzierung der Sektionen blieb der Umfang der thematischen Gegenstände, denen sich der Kongress widmete, moderat. Die Organisatoren des Kongresses versuchten eine inhaltliche Überladung der Tagesordnung bewusst zu vermeiden. Vielmehr war die hohe Anzahl der Sektionen Ausdruck einer wissenschaftlichen Vertiefung und Spezifizierung der einzelnen Themengebiete der Statistik, und weniger das Resultat eines überambitionierten Tatendrangs der jeweiligen Organisationsgremien. Der Sektionszuwachs reflektierte in erster Linie die disziplinäre Weiterentwicklung der statistischen Wissenschaft.

In Florenz steigerte sich die Anzahl der Sektionen dann nochmals auf insgesamt acht: 1. Theorie und Technik der Statistik, 2. Topographie, 3. Landwirtschaft, 4. Kommunal- und Gemeindestatistik, 5. Statistik der Metall- und Papiergeldzirkulation, 6. Moral bzw. Kriminalitäts- und gerichtliche Statistik, 7. Militärwesen, 8. Unterricht.⁴⁹²

Im Zuge der kriegerischen Auseinandersetzungen in Italien widmeten die Veranstalter dem Militärwesen, anders als auf den vorherigen Kongressen, sogar eine eigene Sektion. Und auch die vierte Sektion der Kommunal- und Gemeindestatistik lässt sich auf diesen Umstand zurückführen. Der dritte Unabhängigkeitskrieg 1866 machte es

⁴⁸⁸ Vgl. ebd., B. 111.

⁴⁸⁹ Vgl. Schneider 2014, S. 109.

⁴⁹⁰ Vgl. Congrès de statistique de Bruxelles 1853, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 24.

⁴⁹¹ Vgl. Königlich Preußischer Staatsanzeiger vom 26. April 1863, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 116 Bd. 01, B. 78.

⁴⁹² Der internationale statistische Congress in Florenz 1867. In: Zeitschrift des KPSB, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, B. 204.

unmöglich aktuelle Statistiken des gesamten Staatsgebiets zu präsentieren.

Wie sehr dieser Entwicklungsverlauf an gesellschaftspolitische Prozesse geknüpft war, zeigte die Thematisierung der Statistik in den Kolonialgebieten auf dem Wiener Kongress von 1857. Die Tagesordnung sah unter anderem die Vorstellung der anthropometrischen Messungen der Gebrüder Schlagintweit vor.⁴⁹³ Forschungen wie diese erweckten den Anschein einer globalen Perspektive der Problemfeldorientierung des Internationalen Statistischen Kongresses, obwohl bei genauerer Betrachtungsweise auch hier ein zumeist eurozentristischer Blickwinkel beibehalten wurde.

Ein konstanterer Themenkomplex, der in unterschiedlichen Formen beinahe regelmäßig die Agenda des Kongresses prägte, waren Statistiken im Bereich des Gesundheitswesens. Von Paris über Wien und London bis nach Berlin verabschiedeten die Teilnehmer zahlreiche Resolutionen, die Vorschläge für vereinheitlichende Systematiken entwarfen. Darunter Verkehrs- und Industrieunfallstatistiken, Klassifikationen von Krankheits- und Todesursachen oder Statistiken über den Vergleich des Gesundheitszustandes von Zivil- und Militärbevölkerung.⁴⁹⁴ Trotz nationaler Besonderheiten und damit verbundener Widerstände gegen eine internationale Harmonisierung zeigten diese Entwürfe Folgewirkungen. Die auf dem Kongress verhandelten Forschungsergebnisse des englischen Delegierten William Farr zur statistischen Systematik der Todesursachen, dienten sogar bis ins 20. Jahrhundert als Vorbild für eine internationale Nomenklatur.⁴⁹⁵

Der interdisziplinäre Charakter der Statistik ermöglichte dem Internationalen Statistischen Kongress im Vergleich zu anderen Wissenschaftskongressen eine mannigfaltige Themensetzung. Oft kam es dabei auch zu inhaltlichen Überschneidungen, beispielsweise mit anderen Kongressen im Bereich des Gesundheitswesens wie den internationalen Sanitärkonferenzen oder Medizinkongressen.⁴⁹⁶ Kernthema der Statistikkongresse blieb aber die Organisation der Vereinheitlichung. Dazu gehörte zweifelsohne auch die Frage nach den anzuwendenden Methoden und Berechnungsverfahren. Auf dem sechsten Kongress in Florenz fasste daher die Mehrheit der Teilnehmer den Beschluss zur Einführung einer mathematischen Sektion, welche die zunehmende Bedeutung der statistischen Wahrscheinlichkeitsrechnung hervorheben sollte.⁴⁹⁷

Doch Führungspersönlichkeiten wie Quetelet und Engel unterdrückten auf dem Folgekongress in den Niederlanden derartige Differenzierungsversuche. Sie stellten sich gegen eine methodische Spaltung zwischen historisch-deskriptiver und mathematisch-induktiver Schule.⁴⁹⁸ Inhaltliche Meinungsverschiedenheiten sollten Gegenstände interner Verhandlungen bleiben. Gerade eine methodologische Unterscheidung der Sektionen wäre ein öffentliches Signal der Uneinigkeit gewesen, dass die Autoritäten des Kongresses zu vermeiden suchten. Es ging dabei nicht in erster Linie um die Ablehnung eines formalen Methodenpluralismus, sondern um den Mehrwert eines inklusiven Zusammenwirkens beider Schulen im Sinne der angestrebten Einheit der Statistik. Das Beispiel offenbart ein Wissenschaftsverständnis, das mehr die Vereinheitlichung als die Herausarbeitung wissenschaftlicher Differenzen als zentrales Problemfeld für die Weiterentwicklung der Statistik identifizierte.

Dennoch kam es auch 1869 in Den Haag zu Auseinandersetzungen um den statistischen Wissenschaftsbegriff. Porter beschreibt die Äußerungen des französischen Statistikers Bourdin als unterschwelligen Angriff auch gegen das Wissenschaftsverständnis Quetelets. Im Spannungsverhältnis von gesellschaftlicher Heterogenität und statistischer Erkenntnis plädierte Bourdin dafür, den Menschen nicht allein auf mathematische Eigenschaften, das heißt auf ein unitäres Wesen, zu reduzieren, wie Porter zusammenfasst: „Statistical results might be certain, positive, and absolute in the domain of the physical science, he conceded, but in respect to society that science

⁴⁹³ Diese präsentierten rassentheoretischen Studien zu Körpermaßen und -eigenschaften an afrikanischen Bevölkerungsteilen, vgl. Randeraad 2010, S. 91.

⁴⁹⁴ Vgl. Randeraad 2011, S. 61.

⁴⁹⁵ Vgl. Alter/Carmichael 1999.

⁴⁹⁶ Vgl. McMenemey 1963; Bynum 1993; Huber 2006.

⁴⁹⁷ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, B. 16.

⁴⁹⁸ Vgl. Randeraad 2011, S. 55.

could attain 78ort more than averages. These results, he went on, undeniability have a certain value, but they are, like the science itself, essentially variable.“⁴⁹⁹

In diesem Plädoyer für die Anerkennung der Variabilität statistischer Forschungsergebnisse, die sich zumeist nur in Durchschnittswerten fassen lässt, liegt ganz klar auch ein Versuch der Vermittlung zwischen Natur- und Geisteswissenschaften. Noch deutlicher jedoch wird das Verständnis der Statistik als konstruktivistischer Prozess betont. Kritische Kommentare dieser Art, welche die Erkenntnisgrenzen der Statistik problematisierten, blieben aber die Ausnahme.

Um das vorgegebene Ziel der Vereinheitlichung zu erreichen, plädierte die Mehrzahl der Delegierten für eine einheitliche Terminologie in der Statistik: „Damit in der internationalen Statistik die Vergleiche und Schätzungen richtig angestellt werden können, ist vor Allem eine übereinstimmende Bedeutung der Worte nöthig. Ebenso führt es zu Irrthümern, wenn ein und dasselbe Wort zwei verschiedene Dinge bezeichnet, wie es z.B. bei den Gewichten, Maassen und Münzen der Fall ist.“⁵⁰⁰

Weitere Vorschläge betrafen den Entwurf von Reduktionstafeln zum Vergleich und zur Umrechnung der Maßeinheiten, oder die Einführung von vergleichenden Wörterbüchern zur Erleichterung von klassifikatorischen Abstimmungsarbeiten.⁵⁰¹ Zuvor hatte sich der Kongress bereits in Berlin mit konkreten Beschlüssen dafür ausgesprochen:

Erstens sprachen sich die Mitglieder dafür aus, dass die Einführung eines allgemeinen internationalen Maßes von größter Wichtigkeit sei, und dass ihnen das metrische System für den internationalen Verkehr am geeignetsten erscheint. Zweitens forderten sie eine internationale Kommission, welche die Einführung des Systems ausgestalten, und auch die wissenschaftlichen Mängel beseitigen sollte. Drittens sahen die Beschlüsse vor, dass nach Annahme des metrischen Systems, dieses auch innerhalb kürzester Frist umgesetzt werden müsste. Viertens einigte man sich im Teilnehmerkreis darauf, dass die einzelnen Regierungen, die sich für die Übernahme des metrischen Systems entschieden haben, dazu aufgefordert werden sollten, neue oder bereits bestehende Behörden für die reibungslose Implementation einzusetzen. Ein fünfter Beschluss beinhaltete den Wunsch, dass, wo immer eine Regierung sich für die fakultative Einführung des metrischen Systems der Maße und Gewichte entscheidet, das System auch in der Zollverwaltung angewendet und in den Unterrichtsinhalt der Schulen aufgenommen werden sollte.⁵⁰²

Darüber hinaus einigte man sich ebenfalls auf die Forderung nach einer Einführung des Gregorianischen Kalenders.⁵⁰³ Als Argument diente dabei die bereits weite Verbreitung des Maßsystems in den meisten Staaten der westlichen Welt.⁵⁰⁴ Der Kongress strebte eine universal gültige Ordnung statistischer Einheiten an. Sie sollte als Werkzeug für die Produktion einer internationalen Statistik funktionieren.

Immer wieder Thema waren auch die Organisation und Methodik des Zensus. Man verglich die Kosten unterschiedlicher Zählungen miteinander und stritt um die Wahl der Erhebungsverfahren. Der britische Zensus 1861 verursachte deutlich weniger Kosten als die nur ein Jahr zuvor durchgeführte Volkszählung in den USA.⁵⁰⁵ Verantwortlich für diese Diskrepanz waren topographische Unterschiede, aber vor allem auch der höhere Professionalisierungsgrad des britischen General Register Office im Gegensatz zu den nur gering

⁴⁹⁹ Porter 1986, S. 151; vgl. Bourdin 1870, S. 52 f.

⁵⁰⁰ Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, B. 9.

⁵⁰¹ Vgl. ebd.

⁵⁰² Vgl. Engel: Die Beschlüsse des Internationalen Statistischen Congresses in seiner V. Sitzungsperiode, abgehalten zu Berlin vom 6. Bis mit 12. September 1863. Berlin (1864), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 175 f.

⁵⁰³ Vgl. ebd., B. 176.

⁵⁰⁴ Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 162.

⁵⁰⁵ Vgl. ebd., B. 110.

institutionalisierten ad hoc-Zählungen in Nordamerika.⁵⁰⁶ Andere Erfahrungsberichte betrafen methodische Innovationen. In Hessen und Berlin hatte man 1860 die Erhebungstechnik der Selbstzählung erfolgreich getestet, und pries diese im Rahmen des Kongresses als kostengünstige Alternative zur aufwändigeren Direktbefragung an.⁵⁰⁷ Ein großer Teil der Diskurse drehte sich aber auch um die Grenzen der Volksbeschreibung, also welche Fragen im Zensus überhaupt gestellt werden sollten und welche Zwecke damit verfolgt würden.⁵⁰⁸ In St. Petersburg verhandelte man über den Entwurf von Fragebögen, die zur Vereinheitlichung der Erhebungen beitragen sollten.⁵⁰⁹ Zum Beispiel ging es darum, inwiefern die Volksbeschreibung auch politische Eigenschaften der Bürger zu Tage fördern dürfe, wobei aus den Tagungsberichten nicht hervorgeht welche Merkmale damit eigentlich gemeint waren.⁵¹⁰ Die Kongressteilnehmer erkannten also durchaus die politische Sensibilität bzw. das Instrumentalisierungspotential der Erhebungen. Debatten wie diese reflektierten aber auch den universalen Deutungsanspruch der Statistik. Aus Sicht der Experten war die Herstellung einer „tüchtigen Volksbeschreibung nur noch Sache der Ausführung, Sache der statistischen Technik“.⁵¹¹ Gelänge es dem Kongress die vorherrschende Systemlosigkeit der internationalen Statistik zu überwinden, bliebe keine menschliche Eigenschaft, die mit Hilfe der Statistik nicht erfasst und verglichen werden könnte. Für die Statistikexperten stellte das Problemfeld damit keine epistemische, sondern zuallererst eine technische Herausforderung dar.

Wie unterschiedlich die Organisation der Statistik bisweilen von den einzelnen Nationalstaaten angegangen wurde, offenbart die Beschreibung Dietericis kurz nach der ersten internationalen Zusammenkunft der Statistiker 1853:

„In Belgien wird im Zusammenhange mit der konstitutionellen Regierungsform die Idee einer Commission centrale de statistique festgehalten, welche nur aus einem Präsidenten und wenigen Beamten als festangestellten Staatsdienern besteht, wogegen sonst die Commission Centrale aus Sachverständigen der verschiedenen Zweige statistischer Forschung, welche aus Liebe zur Sache sich diesen Arbeiten hingeben, zusammengesetzt wird. In den deutschen Staaten, Holland, Dänemark, selbst in England, wenngleich dort eigenthümliche Verhältnisse nach der Organisation der Verwaltung obwalten, entschied man sich für statistische Bureaus als Staatsbehörden.“⁵¹²

Dieterici, als Repräsentant der amtlichen Statistik in Preußen, schien zunächst skeptisch angesichts des belgischen Modells, welches ihm in Brüssel vorgestellt wurde. Seine Ausführungen zum ersten Internationalen Statistischen Kongress sind zwar im Grundtenor positiv, aber noch von einer spürbaren Zurückhaltung gegenüber ausländischen Traditionen und Innovationen gekennzeichnet. Doch die offensichtlichen Vorteile einer statistischen Zentralkommission waren nicht von der Hand zu weisen. So entschied sich die Mehrheit der Kongressmitglieder auf dem Folgetreffen nur zwei Jahre später in Paris, die Gründung statistischer Zentralkommissionen in jedem Land zu fordern.⁵¹³ Postuliertes Ziel war es, dass der gesamte Verwaltungsorganismus gemeinsam in eine

⁵⁰⁶ Kostenreduktionen entstanden beispielsweise auch durch das niedrige Festgehalt der englischen Volkszähler, vgl. Brückweh 2015, S. 133 f.

⁵⁰⁷ Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 110.

⁵⁰⁸ Vgl. Randeraad 2010, S. 97 f.

⁵⁰⁹ Vgl. Engel: Die Beschlüsse des VIII. internationalen statistischen Congresses zu St. Petersburg und seiner permanenten Commission in Wien (1873), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 04, B. 45.

⁵¹⁰ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 110.

⁵¹¹ Ebd., B. 111.

⁵¹² Dieterici: Der statistische Kongreß zu Brüssel. In: Königlich Preußischer Staatsanzeiger, Nr. 268 (13. November 1853), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 146.

⁵¹³ Vgl. Czoernig: Bericht der Vorbereitungs-Commission der dritten Versammlung des internationalen statistischen Congresses (1857), GStA PK, HA I, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 322.

Richtung fortschreiten sollte und dabei die Repräsentation jedes Zweigs der Administration sichergestellt wäre. Doppelaufzeichnungen sollten im Sinne einer Effizienzsteigerung vermieden werden.⁵¹⁴ Die Kommissionen übten damit eine Koordinierungsfunktion für die systematische Integration der Statistik auf nationaler und internationaler Ebene aus. Im Laufe der Kongresse verfeinerten sich die Forderungen der Delegierten in Bezug auf die organisatorische Umgestaltung der politischen Administration der Statistik. In Florenz erließ man beispielsweise eine Resolution, die neben der Zentralkommission auch ein statistisches Büro als autonome Generaldirektion anstrebte – mit direkter Unterstellung unter den Ministerrat und dem Recht auf die Durchforschung jeglicher nationalstaatlicher Archive.⁵¹⁵ Doch nur wenige Themen erfuhren eine derart konsequente Beachtung. Zurückzuführen ist die inhaltliche Unordnung auf das oben genannte organisatorische Einflusspotential nationaler Interessen und Vorlieben, welche die Themensetzung bestimmten. So waren die Kongresse stets auch ein Schauplatz der Vermittlung zwischen nationalen Wissenschaftskulturen, die im Spannungsverhältnis zwischen Internationalismus und Nationalismus standen, wie ein Zeitungskommentar zum internationalen Kongress der Statistik in Wien bemerkte:

„Allein seinen reinen kosmopolitischen Charakter kann der [Kongress] nie ganz behaupten; [...] der internationale Charakter und Zweck des Congresses wird die nationale Beimischung von dem Lande, welches ihn gastfrei aufnimmt, auch immer gern annehmen. [...] Die Wiener Versammlung wird ein vorwaltend deutsches Gepräge tragen; alle, oder die meisten officiellen und privaten Statistiker Deutschlands werden auf diesem in Deutschland abgehaltenen internationalen Congreß für Statistik zu erwarten seyn. Darin scheint uns die Aufforderung zu liegen daß sie neben den allgemeinen statistischen Fragen die dringlichen statistischen Desiderien der deutschen Wissenschaft, der deutschen Regierungskunst und der deutschen Geschäftswelt speciell ins Auge fassen, und daß sie die fast völlig fehlende Uniformität und Schnelligkeit in der deutschen Statistik anbahnen.“⁵¹⁶

Der Artikelauszug veranschaulicht die öffentlichen Erwartungshaltungen, mit denen sich die Teilnehmer des Kongresses konfrontiert sahen. Diese bezogen sich primär auf eine statistische Integration der deutschsprachigen Gebiete, intendierten gleichzeitig aber auch eine politische Integration. Die Forderung nach einer einheitlichen deutschen Gesamtstatistik zeigt, wie sehr sich wissenschaftliche, politische und wirtschaftliche Interessen im Feld der Statistik überlagerten und Einfluss auf die Themensetzung der internationalen Statistikkongresse nahmen bzw. ihre Verhandlungen prägten. Politische Einlassungen waren keine Seltenheit wie das Beispiel des Vorsitzenden der Prager Handelsvereinigung, Karl Joseph Kreutzberg, belegt. Auf dem Wiener Kongress entwarf er die Vision einer Vereinigung der deutschen Wirtschaft und Wissenschaft als Vorbild für die Entstehung eines Großdeutschen Reiches. Auch andere Teilnehmer nutzten den Kongress als Plattform, um die statistische Vereinheitlichung der deutschen Staaten voranzutreiben. So verhandelte der preußische Politiker und Universitätsprofessor Friedrich Wilhelm Schubert im Anschluss an den Kongress in Wien – bei Abwesenheit der offiziellen Delegierten der amtlichen Statistik Preußens – über eine engere Kooperation innerhalb der deutschen Statistik, jedoch ohne konkrete Ergebnisse.⁵¹⁷

Die Fallbeispiele demonstrieren, wie im Bereich der Problemfeldorientierung des Internationalen Statistischen

⁵¹⁴ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 109.

⁵¹⁵ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, B. 11.

⁵¹⁶ Zum internationalen Congress der Statistik in Wien. In: Allgemeine Zeitung (16. August 1957), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 356-360.

⁵¹⁷ Vgl. Randeraad 2010, S. 76.

Kongresses die Gegensätze zwischen Nationalismus und Internationalismus verschwammen.⁵¹⁸ Der nächste Kongress im deutschsprachigen Raum bestätigte den Zusammenfall nationalistisch-partikularer und international-universalistischer Programmatiken. Trotz internationaler Ausrichtung der Berliner Zusammenkunft war die Thematik einer Vereinigung der deutschen Staaten impliziter Bestandteil der Debatten. Die bevollmächtigten Vertreter der deutschen Regierungen votierten auf dem Kongress für folgende Beschlüsse, die Einheit und Vergleichbarkeit der deutschen Statistik betreffend:

„Es ist wünschenswerth, dass an gelegnem Orte zu gelegener Zeit, jedoch baldthunlichst, ein Zusammentritt von Abgeordneten deutscher Regierungen, auch später in periodischen Wiederholung, stattfinde zu dem Behufe, bestimmte Verabredung über die geeigneten Mittel zu treffen, damit, soweit erforderlich und zulässig, Übereinstimmung in der Thätigkeit der amtlichen Statistik erreicht werde. Die Versammlung spricht den Wunsch aus, dass die hohe Regierung des Antragstellers, die grossherzoglich hessische, die Angelegenheit des periodischen Zusammentritts von Delegirten der deutschen Staaten in die Hand nehme und dafür wirke, dass sobald als möglich die erste dieser Conferenzen stattfinde.“⁵¹⁹

Des Weiteren verpflichteten sich die Delegierten, die protokollierten Verhandlungsergebnisse ihren Regierungen vorzulegen und für eine geneigte Aufnahme von deren Seite zu wirken. Aber auch andere Themen der deutschen Statistik traten in Berlin auf die Agenda. Denn typischerweise spiegelte der Kongress die Statistik des Gastgeberlandes wider. Engels Plan einer internationalen Statistik überschneit sich mit seinen Vorstellungen eines preußischen Statistikprogramms.⁵²⁰ Genauer gesagt, bemühte er sich im Rahmen des Kongresses um eine Umsetzung der eigenen Forschungsergebnisse. Ein Resultat seiner Lobbyarbeit war die Übernahme des deutschen Modells einer Gewerbestatistik als Muster einer internationalen Industriestatistik: „Was die Nomenclatur und Classification der Kraft- und Arbeitsmaschinen, Apparate und Vorrichtungen anlangt, so hält man dafür, dass die von der Commission zur Erweiterung der Statistik des deutschen Zollvereins festgestellte, in dem Werke des Dr. Engel über die Reform der Gewerbestatistik mitgetheilte, allgemein angenommen werden könnte.“⁵²¹

Es kann hier von einer durchaus hegemonialen Interessenvertretung gesprochen werden. Auch aus den Protokollen der Permanenz-Commission wird deutlich, wie sehr sich Engel für die Etablierung der deutschen Reichstatistik als internationaler Maßstab einsetzte:

„Engel hält die Arbeit des Comité's [zur Begutachtung des Programms einer Classification der Beschäftigten] für ganz dankenswerth, meint aber, dass sie für die Permanenz-Commission nicht bindend sein könne, namentlich aus dem Grunde, weil das Comité der Jury nur die Waren, nicht die Gewerbe in's Auge gefasst habe, daher ihr Resultat insbesondere von jenem abweicht, zu welchem die Berathungen über die deutsche Gewerbestatistik in Berlin gelangt sind.“⁵²²

Das Programm der Permanenz-Commission gibt demzufolge nicht nur Aufschluss über den deutschen Einfluss im Falle der Klassifikation der Industriegewerbe, sondern beinhaltet darüber hinaus einen Hinweis auf die

⁵¹⁸ Es stellt sich die Frage, inwiefern die deutschen Integrationsbestrebungen die Entwicklung einer internationalen Statistik unterstützt oder gehemmt haben. Auf jeden Fall haben sie zu einer Vermischung von nationalen und internationalen Denkstilen im Prozess des transnationalen Wissenstransfers gesorgt, vgl. Osterhammel 2003, S. 29.

⁵¹⁹ Engel: Die Beschlüsse des Internationalen Statistischen Congresses in seiner V. Sitzungsperiode, abgehalten zu Berlin vom 6. Bis mit 12. September 1863. Berlin (1864), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 176.

⁵²⁰ Vgl. Schneider 2014, S. 112.

⁵²¹ Engel: Die Beschlüsse des VIII. internationalen statistischen Congresses zu St. Petersburg und seiner permanenten Commission in Wien (1873), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 04, B. 42.

⁵²² Programm für die Versammlung der Permanenz-Commission des internationalen statistischen Congresses in Wien (Sitzung vom 15. August 1873), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 04, B. 26.

Verhandlungspraxis innerhalb des Internationalen Statistischen Kongresses. Engel, der zwar die Zukunft des Kongresses in der pragmatisch orientierten Permanenz-Commission sah, verteidigte jedoch die bereits auf dem Berliner Kongress verabschiedeten Ergebnisse. Eine inhaltliche Loslösung von den Kongressbeschlüssen hätte die Legitimität der Kommission nachhaltig in Frage gestellt; was er zu vermeiden suchte. Inwieweit seine Ansprüche an inhaltliche Kontinuität mögliche Eigeninteressen in Bezug auf die Umsetzung eines deutschen Statistikmodells verdeckten, bleibt dabei aber offen. Ein Indiz für den Vorrang eigener Interessen ist seine grundsätzliche Forderung nach einer Revisionsmöglichkeit der Permanenz-Commission im Hinblick auf die Kongressbeschlüsse.⁵²³

Eine weitere Einschränkung der Themensetzung, die auch im Zusammenhang mit nationalstaatlichen Einflusspotentialen steht, resultierte aus dem Problem der Beschaffung des statistischen Datenmaterials, „[...] weil dieser Stoff, im grossen und ganzen genommen, nur durch die Organe der Regierung beschafft werden kann, letztere aber bis dahin der Wissenschaft in dieser Richtung nicht entgegen gekommen war.“⁵²⁴ Das bedeutete, die internationalen Verhandlungen waren darauf angewiesen, dass sie Zugriff auf die nationalen Datensammlungen erhielten. In der Regel präsentierten einzelne Experten ihre Forschungsergebnisse zu den auf nationaler Ebene erhobenen Daten, welche dann gegebenenfalls mit Erkenntnissen aus anderen Ländern in den sektionalen Arbeitsgruppen diskutiert wurden. Datentechnisch noch gering erschlossene Felder erfuhren somit durch den Internationalen Statistischen Kongress eine Aufwertung. So lautete eine statistische Mitteilung in Preußen über die Auftaktveranstaltung wie folgt: „Durch Arbeiten, welche in Brüssel vorgelegt wurden, ist ohne Zweifel die Kenntnis der Leistungen einzelner statistischer Bureaus sehr vervollständigt worden, und mit besonderer Genugthuung berichten wir, daß die Arbeiten deutscher statistischer Bureaus eine hervorragende Stellung einnahmen [...]“.“⁵²⁵

Darüber hinaus betonte Dieterici in einer Rückschau auf den ersten Kongress im offiziellen Amtsblatt des preußischen Statistikbüros den datentechnischen Vorsprung seiner Behörde im Vergleich zu anderen Staaten. Die meisten der vorgestellten Arbeiten gingen nur etwa zwanzig bis vierzig Jahre zurück, wohingegen die preußische Statistik auf bis zu hundert Jahre alte Datenerhebungen zurückgreifen konnte.⁵²⁶ Der internationale Austausch erhöhte den Handlungsdruck auf die nationalen Regierungen, die eigene Datenbasis sukzessive auszubauen, um damit im Vergleich zu anderen Staaten keinen Wissensnachteil zu riskieren. Auf der Versammlung der Permanenz-Commission des Internationalen Statistischen Kongresses in Wien 1873 deutet der ungarische Delegierte Keleti diese kompetitive Dynamik an: „Jeder wird bemüht sein, sein Land bestens zu bearbeiten, um die Vergleichung mit übrigen durchzuführen, so gut es eben geht.“⁵²⁷

In derselben Sitzung erörterte das Expertengremium aber auch, dass bestimmte Gegenstände, wie etwa die Statistik der Wahlen, „bei der Verschiedenheit der bezüglichlichen Gesetzgebungen für die international-statistische Bearbeitung [ihnen als] nicht geeignet erscheine[n]“.“⁵²⁸

Trotz aller wissenschaftlichen Ambitionen hinsichtlich eines internationalen Vergleichs statistischer Daten, mussten die Experten Rücksicht auf die Normen und Traditionen nationaler Gesellschaftssysteme nehmen. Sie repräsentierten Grenzen für die Entwicklung der internationalen Statistik. Darüber hinaus diente der durch den internationalen Statistikkongress ausgerufene „Wettkampf aller Kulturnationen“ – wie ihn Emil Blenck in einer

⁵²³ Vgl. Engel: Die Beschlüsse des VIII. internationalen statistischen Congresses zu St. Petersburg und seiner permanenten Commission in Wien (1873), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 04, B. 39.

⁵²⁴ Czoernig: Bericht der Vorbereitungs-Commission der dritten Versammlung des internationalen statistischen Congresses (1857), GStA PK, HA I, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 321.

⁵²⁵ Statistische Mittheilungen (1853), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 37.

⁵²⁶ Vgl. Dieterici: Der statistische Kongreß zu Brüssel. In: Königlich Preußischer Staatsanzeiger, Nr. 268 (13. November 1853), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 145.

⁵²⁷ Programm für die Versammlung der Permanenz-Commission des internationalen statistischen Congresses in Wien (Sitzung vom 15. August 1873), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 04, B. 21.

⁵²⁸ Ebd., B. 22.

Rüschau bezeichnete – nicht automatisch einer wissenschaftlichen Vereinheitlichung, sondern trug oftmals ebenso den kompetitiven Charakter einer Leistungsschau.⁵²⁹ Auch wenn die Menge des Zahlen- und Datenmaterials anstieg, orientierten sich die Kongresse bis zuletzt an Prinzipien, die auf den großen Weltausstellungen seit 1851 gepflegt wurden:⁵³⁰ „Wie sich auf den Ausstellungen die productiven, bzw. künstlerischen Kräfte der Nationen mit einander messen, so gab der Petersburger statistische Congress den Russen Gelegenheit, die nicht russischen Besucher desselben davon zu überzeugen, dass die Statistik keineswegs bloß in Mitteleuropa [...] eifrig gefördert werde.“⁵³¹

Gemeinsamkeiten zwischen den Weltausstellungen und Statistikkongressen existierten auch hinsichtlich der Problemfeldorientierung. Beispielsweise im Bereich der Gewerbe- und Industriestatistik strebten beide Organisationen ein international einheitliches Klassifikationssystem an. Die Expertise der Statistiker war dementsprechend nicht nur auf Wissenschaftskongressen gefragt, sondern sie waren auch häufig in die Organisation der Weltausstellungen eingebunden, auf denen sie ihre wissenschaftlichen Erkenntnisse einem breiten Publikum zur Schau stellen konnten. So kam es in Folge der Weltausstellungen in London 1851 und Paris 1855 – auf denen keine Einigung bezüglich einer Klassifikation von Industrieprodukten erreicht werden konnte – dazu, dass sich auch der Internationale Statistische Kongress auf seiner dritten Tagung in Wien 1857 mit dieser Herausforderung befasste. Man verabschiedete einen Kompromiss, der in Rohmaterialien, Halb- sowie Fertigprodukte in 34 Klassen und 185 Subkategorien einteilte.⁵³² Zuvor hatte es bereits seit dem ersten Kongress in Brüssel Bemühungen um die Darstellung einer Übersicht der Menge und Werte der erzeugten Produkte, als einer Gesamtleistung der Wirtschaft, gegeben.⁵³³ Ideengeschichtlich können diese Diskurse als Vorläufer einer systematischen Erfassung und vergleichbaren Darstellung von Wirtschaftsdaten durch Indizes verortet werden. Exemplarisch hierfür stehen die Bemühungen um die Bilanzierung volkswirtschaftlicher Kennzahlen sowie die daran anknüpfende Berechnung des Bruttoinlandsprodukts seit der Mitte des 20. Jahrhunderts. Aber nicht nur die Klassifikation der Produkte stand zur Debatte, sondern vor allem auch die Erhebungsmethode einer Gewerbe- und Industriestatistik. Czoernigs Vorschlag einer kombinierenden Methode wurde von Engel – als einem der Berichterstatter der Sektion für Industriestatistik – adaptiert, indem er zwar auf die Effizienzvorteile der kalkulativen Methode verwies, jedoch auf der exakten Akkumulation empirischer Daten bestand.⁵³⁴ Trotz dieser Übereinkunft lies die Umsetzung der Beschlüsse auf sich warten. Zwölf Jahre nach dem Wiener Kongress musste Engel resigniert feststellen, dass immer noch keine international vergleichbare Gewerbe- und Industriestatistik existierte.⁵³⁵ Er nahm damit Bezug auf die in 1869 Den Haag getroffene Entscheidung des Kongresses zur Publikation einer ersten internationalen Gesamtübersicht der Statistik der meisten europäischen Staaten, der „Statistique internationale de l’Europe“.⁵³⁶ Die Aufteilung enthielt 24 verschiedene statistische Themenbereiche, die wiederum für jedes der 23 beteiligten Länder dargestellt wurden. Ausnahmen bildeten einzelne Themenbereiche wie die Industriestatistik oder das Kredit- und Bankenwesen. Für sie fanden sich keine vergleichenden Darstellungen aller Länder, sondern lediglich die Daten Preußens oder der Schweiz.

Um den Implementierungsprozess der Verhandlungsergebnisse voranzutreiben, entschied man auf der zweiten

⁵²⁹ Blenck: Die IX. Tagung des internationalen statistischen Instituts in Berlin. In: Statistische Korrespondenz, Jahrgang XXIX. Nr. 35 (19. September 1903), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 222.

⁵³⁰ Nationale Selbstdarstellung und politischer Prestigegehalt als Prinzipien des internationalen Ausstellungswesens, vgl. Herren 2000, S. 265; zu Politisierungsprozessen im Rahmen der Weltausstellungen, vgl. Haltern 1973; Fuchs 2002a, S. 205 f.

⁵³¹ Engel: Die Beschlüsse des VIII. internationalen statistischen Congresses zu St. Petersburg und seiner permanenten Commission in Wien (1873), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 04, B. 37.

⁵³² Vgl. Randeraad 2010, S. 74.

⁵³³ Vgl. Czoernig: Bericht der Vorbereitungs-Commission der dritten Versammlung des internationalen statistischen Congresses (1857), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 336.

⁵³⁴ Vgl. Randeraad 2010, S. 75.

⁵³⁵ Vgl. Engel: Die Beschlüsse der VII. im Monat September 1869 im Haag abgehaltenen Sitzungsperiode des internationalen statistischen Congresses (1870), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 203.

⁵³⁶ Statistique internationale de l’Europe 1869.

Versammlung des Internationalen Statistischen Kongresses in Paris, dass es Aufgabe der Repräsentanten der einzelnen Regierungen sei, Rechenschaft über die Durchführung der Beschlüsse abzulegen.⁵³⁷ Die Delegierten verpflichteten sich dem Kongress gegenüber zur Vorlage einer Leistungsbilanz der nationalstaatlichen Statistikbehörden. Es sollte eine Art Kontrollmechanismus etabliert werden. Um einer Diffamierung innerhalb des Expertennetzwerks zu entgehen, mussten die Akteure bemüht sein, die amtlichen Statistiken ihrer Heimatländer nach den internationalen Maßstäben auszurichten. Oder aber, wie auf dem Haager Kongress beschlossen, sich bei ihren Regierungen für die Einführung eines einheitlichen Maß-, Gewicht- und Münzsystems einzusetzen.⁵³⁸ Die Umsetzungsorientierung gewann damit schon frühzeitig an Bedeutung und wurde im Verlauf der Zusammenkünfte weiter konkretisiert, wenngleich sich Ernst Engel stellvertretend für die Delegierten in Bescheidenheit übte: „Die Beschlüsse des Congresses tragen nur den Charakter von Ansichten und Wünschen.“⁵³⁹ Den Kongressteilnehmern war es folglich durchaus bewusst, dass ihre Verhandlungsergebnisse keinesfalls eine bindende Wirkung für die Praxis der nationalen Verwaltungen besaßen. Sie mussten sich bei der Umsetzung auf die Überzeugungskraft ihrer wissenschaftlichen Argumente verlassen. Es lag damit bei den Experten selbst, für die Einleitung statistischer Reformprozesse in ihren Heimatländern zu werben und diese zu forcieren. Doch Engel wollte sich nicht auf die bloße Willensbekundung der Kongressteilnehmer verlassen, und suchte nach Möglichkeiten den Umsetzungsprozess strikter zu evaluieren:

„Von je her habe ich darauf bestanden, dass diese Berichterstattung nicht aus dem Rahmen der Relation über die Ausführung der Congressbeschlüsse in dem Heimathlande der Delegierten heraustrete, weil das in der That das beste Mittel ist, den Werth jener Beschlüsse und den Einfluss und das Ansehen der Congresse zu constatiren. Mit Worten über den Zustand der amtlichen Statistik im Allgemeinen ist das nicht abgemacht, und die Erfahrung hat gelehrt, dass ihnen auch nicht immer zu trauen ist. Werden die Thaten aufgewiesen und die Belege dazu beigebracht, dann wird's sich bald zeigen, wo man den Congress und seine Beschlüsse nur als eine Art Popanz oder geheimen Agenten ins Feld führt, oder wo man ihm zeitweilig schmeichelt, um ihn zu einer angenehmen Reiseangelegenheit auszubeuten, oder aber, wo man ihm Ehre und Ansehen und der Wissenschaft, die er vertritt, Achtung und Bedeutung zu verschaffen sucht, dadurch, dass man seine Rathschläge aufrichtig befolgt, und wofern solches aus inneren und äußeren Gründen nicht geschehen konnte, die offen bekennt und motivirt.“⁵⁴⁰

Seine Forderung nach Rechenschaftsberichten verdeutlichen die ehrgeizigen Ambitionen einzelner Experten, den theoretischen Diskursen zur praktischen Anwendung zur verhelfen. Er erhoffte sich durch eine Art vergleichendes Monitoringsystem den Handlungsdruck auf die amtlichen Statistiker und ihre jeweiligen Regierungen zu erhöhen. Allzu häufig scheiterten sie jedoch an politischen Widerständen der Nationalstaaten.

Insbesondere der später eingerichteten Permanenz-Commission sollte daher die Aufgabe zukommen, die verabschiedeten Resolutionen den beteiligten Regierungen vorzutragen, sowie „Mittheilungen über die Durchführung der Kongressbeschlüsse in den verschiedenen Ländern und über die Hindernisse zu verlangen, welche sich dieser Realisierung entgegenstellen, und zu untersuchen, ob diese Schwierigkeiten zu einer Revision

⁵³⁷ Vgl. Czoernig: Bericht der Vorbereitungs-Commission der dritten Versammlung des internationalen statistischen Congresses (1857), GStA PK, HA I, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 306.

⁵³⁸ Vgl. Engel: Die Beschlüsse der VII. im Monat September 1869 im Haag abgehaltenen Sitzungsperiode des internationalen statistischen Congresses (1870), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 203.

⁵³⁹ Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 103.

⁵⁴⁰ Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867. Ein Bericht von Ernst Engel (Separat Ausdruck aus der Zeitschrift des KPSB), I HA Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, Bd. 02, B. 5.

der Kongressbeschlüsse Anlass geben“. ⁵⁴¹ Weiterer Auftrag war es, „die Gleichartigkeit der statistischen Veröffentlichungen in den verschiedenen Staaten anzustreben, soweit sie zur Herstellung der internationalen Statistik nothwendig ist“. ⁵⁴² Implementierungsanreize sollten dementsprechend auch durch einen verbesserten Informationsaustausch zwischen den statistischen Ämtern erzeugt werden. „Die Mitarbeiter haben den statistischen Bureaux der anderen Länder den Plan der von ihnen übernommenen Arbeit mitzutheilen, ebenso die gedruckten ihnen zu Gebote stehenden Materialien anzuführen [...]“. ⁵⁴³

Diese Reziprozität im Austausch amtlicher Publikationen bildete die Grundlage für die Transformation nationaler Datensammlungen zu einer internationalen Statistik. Erst der gegenseitige Wissensaustausch machte es überhaupt möglich, die inhaltlichen und formalen Differenzen der nationalstaatlichen Statistiksysteme zu erkennen. Unterschiede mussten zunächst einmal identifiziert werden, um daraus gemeinsame oder zumindest mehrheitsfähige Positionen entwickeln zu können.

Die angestrebte Uniformität der Statistik bedingte eine Vergleichbarkeit von empirischen Daten und Zahlen, welche die öffentlichen Verwaltungen des 19. Jahrhunderts noch keineswegs in vollem Umfang gewährleisten konnten, und teilweise auch nicht wollten. ⁵⁴⁴ Denn das auf den Kongressen propagierte wissenschaftliche Publizitätsgebot war politisch nicht unproblematisch, weil es die staatliche Datenmacht bedrohte. So wurden im Zuge der Veröffentlichung der „Statistique internationale de l’Europe“ all diejenigen Kongressmitglieder von der Permanenz-Commission ausgeschlossen, die nicht bereit waren, kooperierend, an der Erstellung mitzuarbeiten, also nationale Daten zur Verfügung zu stellen. ⁵⁴⁵ Der internationale Austausch verhandelte damit nicht nur inhaltliche Problemfelder der Statistik, sondern thematisierte auch die grundsätzliche, politische Frage nach dem Verhältnis von strategischer Geheimhaltung statistischen Herrschaftswissens einerseits und öffentlichem Transparenzgebot andererseits. ⁵⁴⁶ Auch wenn deshalb die unmittelbare Umsetzung der Ergebnisse des Kongresses eher selten vollzogen wurde, lieferten Standardisierungsversuche eine wichtige Orientierung für nationalstaatliche Reformprozesse. Es entstand die Idee eines neuen Maßstabs, nach dem sich die amtliche Statistik in Zukunft ausrichten sollte.

3.2.4 Wissenschaftliche Autonomie

Ganz ähnlich wie andere internationale Wissenschaftskongresse, distanzierte sich der Internationale Statistische Kongress explizit von politischen und weltanschaulichen Ideologien. ⁵⁴⁷ Die Mitglieder verfolgten demnach eine vordergründige Strategie der unpolitischen Neutralität und Objektivität. Lediglich die auf wissenschaftlichem Wege gewonnen Erkenntnisse sollten Autorität genug sein, wie die Aufzeichnungen Dietericis nahelegen. Seiner Auffassung nach, sollte es der Regierung eines jeden Landes selbst überlassen sein, „[...] ob und welche der aufgestellten Ideen in jedem besonderen Staate nach dessen Einrichtung und Organisation überhaupt, oder in einem oder anderen Theile, Berücksichtigung finden könne“. ⁵⁴⁸

Doch diese Immunisierungsstrategie gegenüber der politischen Einflussnahme auf und durch die Beschlüsse des Kongresses, wurde nicht lange beibehalten. Das politische Gesicht der amtlichen Statistik trat immer deutlicher

⁵⁴¹ Engel: Die Beschlüsse des VIII. internationalen statistischen Congresses zu St. Petersburg und seiner permanenten Commission in Wien (1873), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 04, B. 39.

⁵⁴² Ebd.

⁵⁴³ Ebd., B. 45.

⁵⁴⁴ Vgl. Randeraad 2011, S. 51.

⁵⁴⁵ Vgl. Nixon 1960, S. 11.

⁵⁴⁶ Vgl. Schmidt 2005, S. 165 f.

⁵⁴⁷ Vgl. Kespers-Biermann 2012, S. 316.

⁵⁴⁸ Dieterici: Der statistische Kongreß zu Brüssel. In: Königlich Preußischer Staatsanzeiger, Nr. 268 (13. November 1853), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 146.

zum Vorschein.

Nur wenige Jahre nach der Gründung des Internationalen Statistischen Kongresses finden sich in den Akten und Berichten der „Vorbereitungs-Commission der dritten Versammlung des internationalen statistischen Congresses“ Hinweise, die auf eine stärkere Verknüpfung von statistischer Wissenschaft und Regierungstätigkeit schließen lassen. Bereits 1857 werden dort in Vorbereitung auf den internationalen statistischen Kongress in Wien „Mittheilungen der Repräsentanten der einzelnen Regierungen über die Leistungen der bezüglichen statistischen Bureaux seit dem Schlusse der zweiten Versammlung des internationalen Congresses für Statistik mit besonderer Beziehung auf die Durchführung der in dieser Versammlung gefassten Beschlüsse“ gefordert.⁵⁴⁹ Zu erkennen ist hier eine klare Ausrichtung der Ergebnisse auf ihre praktische Anwendbarkeit und die ländervergleichende Evaluation der Umsetzung. Schon zuvor beschloss die zweite Versammlung des Kongresses in Paris die Forderung nach der „Gründung statistischer Central-Commissionen in jedem Lande mit dem Ziel, daß der Verwaltungsorganismus gemeinsam in eine Richtung fortschreite.“⁵⁵⁰

Der Kongress konfrontierte die Politik mit Erwartungshaltungen, die, einem technokratischen Ideal entsprechend, auf die Vereinheitlichung der Klassifikationssysteme im In- und Ausland gerichtet waren. Andersherum verbanden sich mit der Institutionalisierung der Statistik in Form statistischer Ämter und Behörden auch Erwartungshaltungen seitens der politischen Administration an den Gebrauchswert staatlicher Datensammlungen, die nicht immer wissenschaftlichen Idealen gerecht wurden, sondern auch eine politische Agenda verfolgten. Amtliche Statistiker mussten in letzter Konsequenz der Weisungsbefugnis ihrer Regierungen Folge leisten. In der Regel drückten sich die politischen Erwartungshaltungen gegenüber der Verwaltungsstatistik aber subtiler aus, indem sie als Staatsbeamte per Einstellung zur *Staatsräson* verpflichtet wurden.⁵⁵¹ Die Zweckorientierung der statistischen Erhebungen auf den praktischen Nutzen für die Regierungsführung wurde dadurch zu einem impliziten Bestandteil ihres Wissenschaftsverständnisses.

Man könnte demgegenüber annehmen, die Entwicklung der internationalen Statistik wäre prädestiniert, das Ideal einer autonomen Wissenschaft zu exemplifizieren, die sich der nationalen Vereinnahmung entzieht. Dabei meint der fiktive Begriff einer autonomen Wissenschaft nach Wolfgang Fach einen doppelten Sachverhalt: „Wissenschaft, erstens als System methodischer Regeln mit eigenen Selektionskriterien für die Interaktion mit der [...] Umwelt (sachliche Dimension); und darauf basierend, zweitens, Wissenschaft als soziale Institution, die im Kontakt zu anderen gesellschaftlichen Sektoren ihre spezifische Selektivität durchzusetzen vermag (soziale Dimension).“⁵⁵²

Sachliche Autonomie setzt in dieser Hinsicht nicht nur eine Exklusivität und Konsistenz des Zwecks wissenschaftlicher Praxis voraus, sondern ist auch auf eine funktionale und konsistente Methodologie angewiesen. Soziale Autonomie als zweite Dimension umfasst – nach Fach – die Orientierung an wissenschaftlichen Standards, die das Wissenschaftssystem von anderen sozialen Systemen abgrenzt. An dieser Grenze entscheidet sich, „ob der Verwertungsprozeß von Wissenschaft immanent gesteuert (theoriegeleitet) oder fremdbestimmt („finalisiert“) abläuft“.⁵⁵³

Die vorliegenden Rechercheergebnisse legen nahe, dass zwar das Motiv der Wissenschaftlichkeit bzw. der Professionalisierung und Vereinheitlichung in den archivalischen Quellen auftauchen, das Streben nach

⁵⁴⁹ Czoernig: Bericht der Vorbereitungs-Commission der dritten Versammlung des internationalen statistischen Congresses (1857), GStA PK, HA I, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 306.

⁵⁵⁰ Ebd., B. 322.

⁵⁵¹ Zur Begründung und Idee der *Staatsräson* als Vorrang der Staatsinteressen vor allen anderen (z.B. wissenschaftlichen) Interessen, vgl. Meinecke 1957 [1924]; Münkler 1987.

⁵⁵² Fach 1974, S. 31; Wissenschaftliche Methodik als Kriterium sachlicher Autonomie ist jedoch laut Fach problematisch, da einerseits unterschiedliche Methoden der Wissenschaft durchaus nach dem gleichen Ziel – der Wahrheitsfindung – ausgerichtet sind, andererseits die Verwendung einheitlicher Methoden aber ebenso divergierenden Zwecken dienen kann, vgl. ebd.

⁵⁵³ Ebd.; zur Finalisierung der Wissenschaft, vgl. auch Böhme/Van den Daele/Krohn 1973.

Autonomie aber kein explizit wissenschaftliches Ideal der Statistik ist. Vielmehr zeigen die Beschlüsse des Internationalen Statistischen Kongresses wie Statistikexperten das internationale Feld nutzen, um technokratische Wissenschaftsideale und politische Agenden miteinander zu verbinden. Aus der Perspektive des historischen Institutionalismus lässt sich in diesem Fall also nur ein eingeschränktes nationalstaatliches Kontrolldefizit diagnostizieren.⁵⁵⁴ Über die Entsendung ihrer eigenen Staatsbeamten aus den statistischen Behörden blieben die Regierungen weiterhin in den Expertenaustausch involviert. Die Begründung der internationalen statistischen Wissenschaft führte damit keineswegs zu einer institutionellen Verselbstständigung und wissenschaftlichen Autonomie des Kongresses. Deutlich wird die Zweckbeschreibung bereits in der Satzung des Kongresses, die auf das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Verwaltung eingeht:

„§2. Die Beschaffung statistischer Daten aus allen Gebieten des Staats- und Völkerlebens zur Beantwortung von Fragen der Wissenschaft und der Verwaltung internationaler Bedeutung.

§3. Die Förderung der Liebe zur Statistik und der Einsicht ihres Nutzens und des rechten Gebrauchs ihrer Resultate.“⁵⁵⁵

Die internationale Statistik präsentiert sich in diesen Artikeln als eine eindeutig administrations- sowie anwendungsorientierte Wissenschaft. Die noch zu Beginn postulierte unpolitische Haltung der Protagonisten muss demnach als eine Kommunikationsstrategie bewertet werden, die im Widerspruch zum politischen Wesen der amtlichen Statistik stand, auch wenn für Amtsstatistiker wissenschaftliche Neutralität nicht zwangsläufig im Widerspruch zur politischen Anwendung gesehen wurde. Dabei hilft das wissenschaftliche Gesicht der Statistik nicht nur den amtlichen Statistikern ihre technokratischen Ideale politischen Entscheidungsträgern als Handlungsoptionen näher zu bringen, sondern es wird auch von politischen Entscheidungsträgern genutzt um ihre Handlungen öffentlich zu legitimieren. Als Maskerade erfüllt es die wichtige Funktion, das politische Gesicht der amtlichen Statistik möglichst zu verhüllen. Nur so kann das Narrativ des Statistikexperten als unbefangenen Verwalters einer quantitativen Objektivität – welches sich allzu häufig in den historischen Selbstbeschreibungen der Statistiker findet – aufrechterhalten werden. Das politische Gesicht zeigt, dass statistische Wissenschaft und politische Verwaltung aufeinander angewiesen sind. Ohne den modernen Regierungsapparat wäre die Erhebung des Zahlenmaterials, mit dem die amtlichen Statistiker operieren, nicht leistbar oder nur sehr unvollständig.

Auf dem Florentiner Kongress 1867 erläuterte der italienische Minister für Landwirtschaft, Industrie und Handel, De Blasiis, das Verhältnis zwischen neutraler Wissenschaft und politischer Einflussnahme wie folgt: „Die Wissenschaft ist universell; sie strebt die ganze Menschheit zu umfassen. Die Statistik muss daher, um die einzelnen Beobachtungen und Arbeiten zusammenstellen, vereinigen und vergleichen zu können, auf Einheit in Form und Conception dringen. Je mehr dieses Ziel erreicht ist, umso sicherer sind die Arbeiten einem engen politischen und administrativen Gesichtspunkte entzogen [...]“⁵⁵⁶

De Blasiis verwies damit auf einen Konflikt: Solange die Statistik sich erst noch auf dem Weg zu einer universalen Wissenschaft befände, sei ihre Unabhängigkeit gefährdet. Der Internationale Statistische Kongress war der erste Schauplatz dieser Auseinandersetzung, weil dort die Statistik zum ersten Mal ihren universalistischen Anspruch als weltumfassende Wissenschaft formulierte, gleichzeitig aber noch in den Korsetts der nationalstaatlichen Administrationen feststeckte.

Schon seit dem ersten Kongress in Brüssel lassen sich organisatorische, aber auch finanzielle Abhängigkeiten von administrativen Entscheidungsträgern feststellen, ohne die eine Durchführung derartiger Veranstaltungen zu jener

⁵⁵⁴ Integrationstheoretisch stellt die durch die Gründung einer Art supranationalen Institution automatisch entstehende Autonomie eine grundlegende Notwendigkeit dar, damit unterschiedliche Nationalstaaten oder deren Repräsentanten gemeinsame Entscheidungen treffen können, vgl. Pierson 1996, S. 131 f.

⁵⁵⁵ Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 100.

⁵⁵⁶ Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, B. 15.

Zeit nur schwer vorstellbar erscheint. Das preußische Innenministerium übernahm beispielsweise mit etwa 7.000 Talern einen Großteil der Kosten des Berliner Kongresses, „wobei Druck und Bindung der Kongressunterlagen sowie die Bezahlung der Stenographen die umfangreichsten Posten der Rechnung darstellten.“⁵⁵⁷ Der Internationale Statistische Kongress erfreute sich dementsprechend seit seiner Gründung „des Schutzes und der liberalsten materiellen Unterstützung derjenigen Länder [...], in welchen er tagte“.⁵⁵⁸ Schneider zeigt schon am formalen Ablauf der Planungen in Berlin, wie sehr die Kongresse auch regierungsamtliche Angelegenheiten waren: „Der Beschluss des Londoner Kongresses wurde dem preußischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten formell durch den Gesandten Großbritanniens mitgeteilt; darauf ersuchte der preußische Innenminister Engel, eine Stellungnahme zu den Möglichkeiten der Realisierung dieses Vorhabens abzugeben.“⁵⁵⁹ Infolgedessen äußerte Engel das Ansinnen, den Kongress aufgrund innenpolitischer Unruhen – im Zuge des Konflikts zwischen dem preußischen König und dem Abgeordnetenhaus über die Heeresreform wurde Bismarck zum Ministerpräsidenten ernannt – zu verschieben. Als Innenminister zu Eulenburg dies ablehnte, schlug Engel vor, den Kongress seines amtlichen Charakters zu entkleiden, um damit eventuellen Demonstrationen im Hinblick auf die Konfliktsituation vorzubeugen.⁵⁶⁰ Auch dieser Vorschlag fand kein Gehör bei den Regierungsverantwortlichen. Jedoch veranschaulicht er Engels Programmatik einer Verwissenschaftlichung des Internationalen Statistischen Kongresses. Der Berliner Kongress gab ihm die Möglichkeit, sein Anliegen einer konsequenten Internationalisierung und Universalisierung zur Abstimmung zu stellen – im Gegensatz zur bis dato gepflegten Praxis, der Behandlung vornehmlich nationalstaatlicher Probleme. Als Vorbild dienten ihm andere wissenschaftliche Gesellschaften und Vereinigungen wie etwa die British Association for the Advancement of Social Sciences oder der Deutsche Juristentag.⁵⁶¹ Doch Engels Statutenentwurf scheiterte nicht nur in Berlin. Die Mehrzahl der amtlichen Statistiker lehnte eine derart radikale Akademisierung ihres Kongresses ab. Die Abkehr vom offiziellen Status des Austausches stellte aus ihrer Perspektive eine Gefahr für das ursprüngliche Ziel des Kongresses – die internationale Vereinheitlichung der amtlichen Statistiken – dar.⁵⁶² Als Gegenspieler Engels agierte der bereits erwähnte österreichische Verwaltungsstatistiker Ficker, der einer Ausdehnung des Kongresszwecks über den amtlichen Austausch hinaus widersprach, und diese sogar als „Todesstoss für eine nach allen Richtungen erprobte Einrichtung“ bezeichnete.⁵⁶³ Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um die institutionelle Ausrichtung, welche den Kongress lange Jahre prägten, stand also die Frage nach dem Grad der wissenschaftlichen Autonomie. In der retrospektiven Analyse stellt sie nicht nur ein entscheidendes Kriterium zur historisch-theoretischen Einordnung des Statistikkongresses als internationaler Wissenschaftskongress dar, sondern markiert auch das Potenzial der politischen Einflussnahme. Ihre Bearbeitung bildet die Leitlinie einer Untersuchung des Wechselverhältnisses zwischen transnationalen Expertengruppen und nationalen Verwaltungssystemen.

Dieser Gegensatz findet sich exemplarisch in den Argumentationsmustern von Engel und Ficker wieder. Ficker sah die administrative Umsetzung der Kongressbeschlüsse im Falle einer institutionellen Umstrukturierung bedroht, da diese vom Wohlwollen der Nationalstaaten abhinge.⁵⁶⁴ Er folgt damit einer österreichischen Position,

⁵⁵⁷ Schneider 2014, S. 105.

⁵⁵⁸ Engel: Der Internationale Statistische Kongress in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 106.

⁵⁵⁹ Schneider 2014, S. 107 f.

⁵⁶⁰ Vgl. ebd., S. 108.

⁵⁶¹ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongress in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 106; Randeraad 2010, S. 114.

⁵⁶² Vgl. Schneider 2014, S. 111 f.

⁵⁶³ Aus den Verhandlungen der K.K. statistischen Central-Commission im Jahre 1864, zit. nach Schneider 2014, S. 112.

⁵⁶⁴ Vgl. ebd.

die bereits sein Vorgänger Karl Czoernig ausführlich erläuterte:

„Selbst als für die Statistik Regierungs-Anstalten gegründet wurden und die Organe der Verwaltung verhalten waren, aus ihrem Bereiche Daten und Nachweisungen dafür zu liefern, blieb die Ansicht vorherrschend, und ist es grösstentheils noch heute, dass die statistische Bearbeitung mehr darauf berechnet sind, die Wissenschaft, als die Aufgabe der Regierungsthätigkeit zu fördern, zu welcher Auffassung der Umstand beiträgt, dass die Statistik, der organischen Verbindung mit der Verwaltung entbehrend, in ihren Leistungen selbst bei der Behandlung administrativer Gegenstände nicht immer Rücksicht auf das Bedürfniss der Verwaltung nimmt. Diese gegenseitige Entfremdung geht aber nunmehr ihrem Ende entgegen und gibt besserer Erkenntnis Raum, welche eine Frucht der gewaltigen Culturbewegung unserer Tage ist.“⁵⁶⁵

Czoernigs Erwartung eines Endes der von ihm postulierten Entfremdung zwischen Statistik und Verwaltung, bekennt sich unmittelbar zur politischen Funktion der amtlichen Statistik. Nur der halbamtliche Charakter des Kongresses, so die Überzeugung Czoernigs, rechtfertige sein Bestehen und sichere sein politisches Einflusspotential. Mögliche Einschränkungen der wissenschaftlichen Autonomie, die sich aus dieser Ausrichtung ergaben, erschienen ihm als das kleinere Übel. Im Gegensatz dazu stand Engels Statutenentwurf einer konsequenten Verwissenschaftlichung. Seine Kritik bezog sich auf die fehlende programmatische Stringenz und die nationale Prägung der Inhalte der Kongresse.⁵⁶⁶ Von einem wissenschaftlich-autonom handelnden Kongress versprach er sich die notwendige Weiterentwicklung der statistischen Wissenschaft. Die Ansätze unterschieden sich jedoch nur auf den ersten Blick diametral. Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass auch Engel keineswegs auf eine politische Einflussnahme verzichten wollte, sondern lediglich eine administrative Bevormundung ablehnte. Ebenso wie Ficker strebte er eine Anwendungsorientierung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und internationalen Vereinbarungen an. Durch seinen Vorschlag einer Organisationsreform erhoffte er sich eine Stärkung des wissenschaftlichen Prestiges und der öffentlichen Profilierung des internationalen Austausches, um damit den Handlungsdruck auf die Regierungen erhöhen zu können. Als Vorbild für diese indirekte Strategie des Einsatzes von politischem Einflusspotential kann hier das bereits beschriebene britische Modell wissenschaftlicher Vereinigungen genannt werden, wenn auch mit einer entscheidenden Abweichung, welche dem Statistikkongress eine Sonderstellung unter den Wissenschaftskongressen verlieh. Engel schwebte eine Art unabhängige Beratungskommission vor, die anders als wissenschaftliche Gesellschaften in England engen Kontakt zu Regierungsstellen pflegen sollte.⁵⁶⁷

In Bezug auf diesen Diskurs verabschiedeten die Mitglieder auf dem Haager Kongress 1869 folgenden Beschluss: „Die Regierungen sind zu bitten, bei Anfertigung statistischer Formulare oder Tabellen das Interesse und die Bedürfnisse der Verwaltung wie der Gesellschaft und der Wissenschaft gleichmässig in ernstliche Erwägung zu ziehen.“⁵⁶⁸

Dadurch vermied der Kongress eine eindeutige Positionierung und versuchte einen Spagat zwischen wissenschaftlichen und politischen Interessen auszubalancieren. Der Beschluss war eine Reaktion auf die Richtungskämpfe innerhalb des Kongresses. Er intendierte einen Brückenschlag zwischen den Anhängern einer strikten internationalen Neutralitätsstrategie und den Befürwortern einer konsequenten nationalstaatlichen

⁵⁶⁵ Czoernig: Bericht der Vorbereitungs-Commission der dritten Versammlung des internationalen statistischen Congresses (1857), GStA PK, HA I, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 321.

⁵⁶⁶ Vgl. Engel: Vortrag des Directors des statistischen Bureaus an die statistische Central-Commission die Vorbereitungen des statistischen Congresses im Allgemeinen und den Entwurf des Programms für denselben insbesondere betreffend (4. März 1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 116 Bd. 01, B. 31.

⁵⁶⁷ Vgl. Randeraad 2010, S. 114.

⁵⁶⁸ Engel: Die Beschlüsse der VII. im Monat September 1869 im Haag abgehaltenen Sitzungsperiode des internationalen statistischen Congresses (1870), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 197.

Interessenorientierung. Im Beschluss spiegelte sich aber auch der Konsens beider Lager wider, dass Reformen der statistischen Methodik nur in Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen eine Umsetzung finden würden. Engels Argumentation bezüglich einer unabhängigen Beratungskommission basierte hingegen auf dem technokratischen Ideal einer wissenschaftlich möglichst autonomen Produktion statistischen Wissens. Trotz des vorangegangenen deutsch-französischen Krieges bekräftigte er im Rückblick auf den St. Petersburger Kongress den unpolitischen Charakter des statischen Austausches: „Die internationale Statistik hat sich als ein mächtiges Werkzeug internationalen Friedens [...] erwiesen [...]“.⁵⁶⁹ Die Ausführungen zu seinem Urteil erscheinen aber wenig überzeugend, da sie gleichfalls die vorherrschenden nationalen Ressentiments veranschaulichten. So wurde die Exemplifikation graphischer Methoden durch französische Kongressteilnehmer anhand einer Tafel mit dem Titel „Die Verluste der deutschen Armeen im Kriege 1870/71“ demnach zwar als französische Provokation aufgefasst, aber nicht weitergehend kommentiert.⁵⁷⁰ Die nationalen Spannungen blieben also bestehen, auch wenn Engels Fokus auf der organisatorischen Umgestaltung des Kongresses dem entgegenzuwirken versuchte. Alle seine Hoffnungen galten der in St. Petersburg berufenen Permanenz-Commission. Ein ständiges, durch die Regierungen legitimates, Gremium amtlicher Statistiker, das sich vor allem der Durchsetzbarkeit der Kongressbeschlüsse widmen sollte:

„Die Commission hat ihr Mandat von den Regierungen, nicht vom Congress. Die Congressbeschlüsse sind zweierlei, allgemein verbindliche, und solche, aus welchen sich der einzelne Bearbeiter nur Rathes erholen kann. Ich stimme daher für Kummer's Ansicht [d.h. die Commission hat jedenfalls über die Durchführbarkeit der Congressbeschlüsse zu entscheiden und soll daher in ihrer Wirksamkeit nicht durch letztere beschränkt werden] [...]. Mir scheint der Schwerpunkt der Congressthätigkeit künftig in der Permanenz-Commission, nicht im Congress zu liegen, welcher letzterer eben nur das Wünschenswerthe bezeichnet, während die Commission über die Ausführbarkeit des Gewünschten zu entscheiden hat.“⁵⁷¹

Diese Kommission war keinesfalls an das Modell einer wissenschaftlichen Gesellschaft – wie noch eine Dekade zuvor von Engel gefordert – angelehnt, sondern verkörperte einen ungebrochenen Gestaltungswillen des transnationalen Expertennetzwerks der Statistiker. Gleichzeitig schien sie der Beweis, „dass die Regierungen sämtlich an der wichtigen Aufgabe der Statistik mitzuwirken bereit sind.“⁵⁷² Dabei nahmen die Kommissionsmitglieder eine Ambivalenz zwischen den oft postulierten unpolitischen Absichten und der staatlichen Mandatierung ihrer Arbeit in Kauf. Im angefachten Enthusiasmus verkannte man nur zu leicht das darin angelegte Potential widerstrebender Interessen.

Der Kongress behielt damit bis zu seiner Auflösung eine prekäre Autonomie bei. Obwohl als Wissenschaftskongress deklariert, bestanden jedoch stets über die finanziellen und organisatorischen Abhängigkeiten hinaus auch personelle Überschneidungen mit den nationalstaatlichen Verwaltungen. Anders als bei anderen internationalen Fachtagungen von geistes- oder naturwissenschaftlichen Disziplinen, rekrutierte sich ein hoher Anteil der Mitglieder aus dem Staatsdienst.⁵⁷³ Die Doppelrolle des Statistikexperten in der amtlichen Statistik überträgt sich damit auf den halbamtlichen Status des Internationalen Statistischen Kongresses. Lexis

⁵⁶⁹ Engel: Die Beschlüsse des VIII. internationalen statistischen Congresses zu St. Petersburg und seiner permanenten Commission in Wien (1873), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 04, B. 46.

⁵⁷⁰ Ebd.

⁵⁷¹ Programm für die Versammlung der Permanenz-Commission des internationalen statistischen Congresses in Wien (Sitzung vom 15. August 1873), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 04, B. 17.

⁵⁷² Ebd., B. 16; die Permanenz-Commission wurde als ständige Institution des internationalen statistischen Kongresses gegründet um den internationalen Austausch auch über die Kongresse hinaus sicherzustellen.

⁵⁷³ Betonung der Unterschiede zum deutschen Naturforscherkongress ein Jahr zuvor in Wien, vgl. Ost-Deutsche Post vom 30. August 1857, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 370.

erklärt diese Besonderheit der Statistikkongresse und definiert damit den Spielraum der wissenschaftlichen Autonomie:

„Viele Zweige der Statistik stehen ja ohne Zweifel in vollständiger Abhängigkeit von der Gesetzgebung und staatlichen Einrichtungen und sind daher lediglich nach Massgabe des betreffenden Landes zu ordnen. Auf manchen Gebieten dagegen haben die Leiter der amtlichen Statistik eine mehr oder weniger grosse Bewegungsfreiheit, sowohl hinsichtlich der zu erhebenden Einzelheiten, als auch der Verarbeitung und Verwerthung des Urmaterials, die mit demselben Aufwand von Arbeit und Kosten auf verschiedene Weise geschehen kann. Die internationalen Verhandlungen aber bieten die Möglichkeit, innerhalb der Grenzen dieser relativ freien Bewegung das rationellste und wissenschaftlich am besten begründete Verfahren festzustellen, wie auch die erwünschte Gleichmässigkeit zu befördern.“⁵⁷⁴

Diese Erläuterungen fassen den Kontext der institutionellen Diskurse zusammen. Der Statistikkongress war sowohl Zusammenkunft von Amtsstatistikern, als auch Wissenschaftskongress. Legt man also die von Kesper-Biermann vorgeschlagenen vier Kriterien für internationale Wissenschaftskongresse – Internationalität, Organisationsstruktur, Problemfeldorientierung und Autonomie – an, so erfüllte der Internationale Statistische Kongress diese hinreichend. Durch seine enge Bindung an die nationalstaatlichen Verwaltungssysteme und seine darauf bezogene Koordinierungsfunktion, unterscheidet er sich gleichwohl von anderen Wissenschaftskongressen. Dennoch scheiterte er an den Grenzen der von Lexis beschriebenen relativen Bewegungsfreiheit. Die Ursachen für die Auflösung wurden bislang vor allem in den zu hohen wissenschaftlichen Ansprüchen gesucht. So urteilte der Leiter des Forschungsdatenzentrums des Statistischen Bundesamts Manfred Ehling: „Die älteren Internationalen Statistischen Kongresse hatten [der internationalen Verständigung auf statistischem Gebiet] nicht zu genügen vermocht, da sie die wissenschaftliche Vergleichbarkeit höher stellten als die Interessen der einzelnen Staaten an den Daten und eine direkte Beeinflussung der amtlichen Statistik der angeschlossenen Länder anstrebten.“⁵⁷⁵

Die Analyse der Kongressdiskurse erweitert diesen Erklärungshorizont, indem sie die institutionellen Richtungskontroversen des Kongresses dokumentiert. Eine konsequente Verwissenschaftlichung wie sie Engel anstrebte, wurde vom Kongress im Hinblick auf staatliche Interessen abgelehnt. Letztlich waren es späte Organisationsreformen wie die Permanenz-Commission, die den Kongress zunehmend politisch instrumentalisieren und ihm den Charakter eines autonomen Wissenschaftskongresses entzogen. Aber auch die Regierungen bemerkten rasch, dass die von ihnen autorisierte Permanenz-Commission – als eine Art internationale Aufsichtsbehörde der amtlichen Statistik – eine Schwächung der staatlichen Souveränität bedeuten würde, die sie nicht zu akzeptieren bereit waren.⁵⁷⁶ Ein differenzierteres Urteil scheint daher angebracht: Der übersteigerte Glaube an eine tatsächlich neutrale Wissenschaft, aber vor allem nationalstaatliche Interessen ließen den Internationalen Statistischen Kongress und seinen hybriden halbamtlichen Status scheitern. Beide Motive finden sich in den Diskursen. Experten wie Engel kritisierten nationalstaatliche Einflüsse auf den internationalen Austausch, nahmen diese aber in Kauf, wenn sie der Umsetzung der eigenen wissenschaftlichen Programmatik dienten. Somit waren sie schlussendlich dem Wohlwollen der Regierungen ausgeliefert, die sich einer allzu konsequenten wissenschaftlichen Autonomisierung ihrer amtlichen Statistik widersetzen und dem Kongress nach 1876 ihre Zustimmung entzogen. Vor allem das Kaiserliche Statistische Amt unter dem Regierungschef Bismarck

⁵⁷⁴ Lexis: Die Nützlichkeit der internationalen statistischen Vereinigung (1899), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 94.

⁵⁷⁵ Ehling 1996, S. 415.

⁵⁷⁶ Vgl. Schott 1923, S. 34.

war nicht länger bereit, deutsche Vertreter zu entsenden, wobei der geplante Tagungsort Paris sowie die anhaltende deutsch-französische „Erbfeindschaft“ als Auslöser der Entscheidung gelten dürfen.⁵⁷⁷ Am 14. Juni 1885 veröffentlichte die Allgemeine Zeitung in Wien einen Artikel, der Bismarck als Hauptschuldigen für das Scheitern der Permanenz-Commission und den daraus folgenden Niedergang des Kongresses verantwortlich machte:

„Als dieser Congress im Jahre 1876 den Beschluss fasste, das eine ständige Internationale Statistische Commission eingesetzt werde, welche in Paris ihren bleibenden Sitz haben solle, da protestierte Bismarck gegen diesen Beschluss und verbot ausdrücklich den Statistikern Preussens, sich an diesem Congress noch fernerhin zu betheiligen. In Folge dessen nahmen auch die anderen deutschen Staaten nicht mehr an diesem Congress theil, welcher seither, wenn auch formell noch weiter bestehend, keine Thätigkeit mehr entwickelte.“⁵⁷⁸

Vorausgegangen war der französische Versuch, eine leitende „Aufsichtsinstanz für die amtliche Statistik der einzelnen Staaten“ zu institutionalisieren.⁵⁷⁹ Diese Initiative einer politischen Integration der Statistik scheiterte jedoch an nationalstaatlichen Souveränitätsansprüchen. Durch die Einrichtung eines statistischen Aufsichtsgremiums befürchteten die deutschen Staaten eine zu starke Einflussnahme auf innerstaatliche Angelegenheiten. Emil Blenck, der Nachfolger Engels als Direktor des KPSB, kommentierte die Situation im Rückblick: „Dazu kam, daß [der Kongress] durch den Widerspruch einerseits zwischen der von ihm beanspruchten maßgebenden Stellung auf dem Gebiete der amtlichen Statistik und andererseits der Unmöglichkeit, seinen Beschlüssen einen praktischen Nachdruck zu verschaffen oder sie auszuführen, an Ansehen verlieren musste.“⁵⁸⁰ Harry Campion – Direktor des britischen Central Statistical Office und des statistischen Büros der Vereinten Nationen sowie langjähriger Präsident der Royal Statistical Society und des Internationalen Statistischen Instituts – griff diese Diagnose auf, und fasste 1949 insgesamt vier entscheidende Gründe für die Auflösung des Internationalen Statistischen Kongresses zusammen, die auch schon in der vorausgegangenen Analyse angeklungen sind: Erstens waren die technischen Möglichkeiten des transnationalen Expertenaustauschs begrenzt, das heißt, es gab keine Simultandolmetscher oder eine zeitnahe Übersetzung von Dokumenten, so dass nur ein eingeschränkter Teilnehmerkreis den Verhandlungen tatsächlich folgen konnte. Zweitens erwies sich das Themenspektrum als zu umfangreich für die wenigen Beratungstage und führte zu einer inhaltlichen Überlastung (*thematic overload*).⁵⁸¹ Dem Zeitdruck geschuldet, blieben die Ergebnisse daher zuweilen diffus und waren nicht immer vollends ausgereift. Hinzu kam, dass – insbesondere auf den ersten Kongressen – nicht alle Teilnehmer über ausreichende Fachkenntnisse verfügten, um an einer inhaltlichen Vertiefung der Sachgebiete mitarbeiten zu können. Als dritte Ursache benannte Campion den unterschiedlichen Status der amtlichen und nichtamtlichen Teilnehmer sowie die damit einhergehenden verwaltungstechnischen oder wissenschaftlich autonome Intentionen. Der vierte und letzte Grund ergab sich aus der schlussendlich zu schwachen Organisationsstruktur, die zwar regelmäßige Zusammenkünfte sicherstellte, aber nicht in der Lage war, inhaltliche Wiederholungen zu vermeiden oder klare Umsetzungsmechanismen zu etablieren.⁵⁸² Campions Erklärung hinzuzufügen sind die national divergierenden, aber auch im Verlauf der Zeit unbeständigen Erwartungshaltungen an die Kongresstätigkeit. Die wechselnden Leiter der Statistikämter sahen sich verschiedenen Wissenschaftstraditionen und Berufsauffassungen

⁵⁷⁷ Vgl. Nixon 1960, S. 8 f.

⁵⁷⁸ Royal Statistical Society 1885, S. 343.

⁵⁷⁹ Lexis: Das internationale statistische Institut (1899), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 85.

⁵⁸⁰ Blenck: Die IX. Tagung des internationalen statistischen Instituts in Berlin. In: Statistische Korrespondenz, Jahrgang XXIX. Nr. 35 (19. September 1903), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 222.

⁵⁸¹ Im Gegensatz zur Theorie des historischen Institutionalismus führt die inhaltliche Überlastung aber nicht zu einer tieferen statistischen Integration und Autonomisierung des Kongresses sowie einem damit einhergehenden nationalstaatlichen Kontrollverlust über die Statistik, sondern zur Auflösung der Institution, vgl. Pierson 1996, S. 131 f.

⁵⁸² Vgl. Campion 1949; Nixon 1960, S. 10 f.

verpflichtet, und trugen diese Vielfalt mit hinein in den Expertenaustausch. Zusammen erschwerten alle diese Gründe die Ausgestaltung des Integrationsprozesses der internationalen Statistik.

Dieses Fazit relativiert nicht nur die Einschätzung Harald Westergaards, dass sich die teuren Kongresse aufgrund eines ohnehin verstetigten internationalen statistischen Informationsaustauschs überlebt hätten.⁵⁸³ Es zeigt auch, dass der Internationale Statistische Kongress zwar von seinen Kritikern als supranationale Koordinierungsinstanz einer internationalen Statistik wahrgenommen wurde, dieser Rolle jedoch aufgrund der in den Kongress hinein wirkenden staatlichen Souveränitätsansprüche nie wirklich gerecht werden konnte.⁵⁸⁴ Die Herausforderung für die Entwicklung einer internationalen Statistik bestand im 19. Jahrhundert demzufolge vor allem in der Vermittlung zwischen einem universalistischen Ideendiskurs eines transnationalen Expertennetzwerks und den nationalstaatlichen Vorbehalten gegenüber den politischen Implikationen ihres Institutionalisierungsprozesses. Wie dargestellt werden konnte, war es auch durchaus möglich, dass diese Gegensätze sogar in den Persönlichkeiten, Positionen und Rollenverständnissen der anwesenden Amtsstatistiker verschwammen. Weniger als später im 20. Jahrhundert zielten die Bestrebungen des transnationalen Expertennetzwerks auf eine von den Nationalstaaten losgelöste Produktion supranationaler Statistiken. Intergouvernementale Aushandlungsprozesse bestimmten die Entstehung der internationalen Statistik. Vom internationalen Staatenvergleich bis zum tatsächlichen Transfer universaler methodologischer Standards blieb noch ein weiter Weg. Im Gegensatz zu Westergaards Einschätzung, ließ die Suche nach neuen Formen einer transnationalen statistischen Kommunikation aber nicht lange auf sich warten.

3.3 Das Internationale Statistische Institut

Schon kurze Zeit nach der Auflösung bildeten sich Nachfolgeorganisationen, die an die Stelle des Internationalen Statistischen Kongresses traten und ähnliche Inhalte verhandelten. Zu nennen sind hier die internationalen Kongresse für Demographie und Hygiene sowie das Internationale Statistische Institut, das 1885 – also keine zehn Jahre später – gegründet wurde.⁵⁸⁵ Die Konstituierung fand ein Jahr zuvor im Rahmen der Feierlichkeiten zum 50-jährigen Bestehen der Statistical Society of London statt.⁵⁸⁶ Zu diesem Anlass versammelten sich Statistikexperten aus 30 Ländern. Das Deutsche Reich akzeptierte nach dem Boykott der Kongresstätigkeit bis zu diesem Zeitpunkt immer noch keine Einladungen zu internationalen statistischen Konferenzen, wie etwa zum kurz zuvor abgehaltenen 25-jährigen Jubiläum der Société de Statistique de Paris. Der Wiener Universitätsprofessor Franz Xaver von Neumann-Spallart, der bereits seit den späten 1870er Jahren auf eigene Faust vergleichende „Übersichten über Produktion, Verkehr und Handel in der Weltwirtschaft“ veröffentlichte,⁵⁸⁷ präsentierte in London ein „Resumé of the Results of the International Statistical Congress and Sketch of Proposed Plan of an International Statistical Association“, das als Anregung für die institutionelle Neugestaltung eines transnationalen Netzwerkes dienen sollte.⁵⁸⁸ Seiner Vorstellung nach existierten drei mögliche Formen des zukünftigen statistischen Austausches: amtlich, halbamtlich oder autonom.⁵⁸⁹ Das Spektrum reichte von rein staatlich organisierten und finanzierten Zusammentreffen amtlicher Statistiker zum Wohle der Regierungsführung bis zum

⁵⁸³ Vgl. Westergaard 1932, S. 182 f.; ebenso Schneider 2014, S. 112.

⁵⁸⁴ Vgl. Menges 1960b, S. 43.

⁵⁸⁵ Vgl. Vom Brocke 1998, S. 307.

⁵⁸⁶ Die Feierlichkeiten wurden mit Rücksicht auf den verstorbenen Duke of Albany verschoben, vgl. Nixon 1960, S. 11.

⁵⁸⁷ Neumann-Spallart 1878; Franz von Jurascheck setzte diese Arbeit nach Neumann-Spallarts Tod als Vizepräsident der österreichischen Centralcommission fort.

⁵⁸⁸ Neumann-Spallart 1885; vgl. auch Nixon 1960, S. 12.

⁵⁸⁹ Vgl. auch Zahn 1934, S. 8 f.

staatlich unabhängigen Wissenschaftssymposium. Wie der Kongress gezeigt hatte, waren aber natürlich auch Mischformen möglich. Damit wiederholten sich bei der Gründung des Internationalen Statistischen Instituts die Diskussionen um das Verhältnis des Expertenaustausches zu den staatlichen Regierungen, welche schon bei der Konstituierung des Internationalen Statistischen Kongresses geführt worden waren.⁵⁹⁰

3.3.1 Privatisierung und Instrumentalisierung

Wilhelm Lexis betonte jedoch, dass sich beide Institutionen hinsichtlich ihres Arbeitsprogramms und ihres Verhältnisses zur amtlichen Statistik durchaus unterschieden.⁵⁹¹ Das Internationale Statistische Institut nahm als Lehre aus dem Scheitern des Kongresses eine deutlich distanziertere Position gegenüber der Politik ein. Dabei stand vor allem die Herstellung der wissenschaftlichen Autorität der Statistik im Vordergrund.⁵⁹² Anders als der Kongress kultivierte das Institut nicht nur einen wissenschaftlichen, sondern vor allem auch einen streng privaten Charakter, wie Lexis urteilte: „Das Institut ist eine international geschlossene gelehrte Gesellschaft.“⁵⁹³

Durch die Privatisierung und Verwissenschaftlichung entsprach das Institut zwar der von Engel eingebrachten Organisationsidee, distanzierte sich aber von der offiziellen Koordinierungsfunktion, die vormals dem Kongress oblag. Das nationalstaatliche Einflusspotential sollte stark eingeschränkt werden, im Gegenzug verzichteten die Statistikexperten ihrerseits auf eine amtliche Anbindung. An Stelle einer direkten Einflussnahme sollten indirekte Formen „eventuell durch ausgesprochene Wünsche, die Aufmerksamkeit der Regierungen auf gewisse für die statistische Untersuchung geeignete Fragen [...] lenken“. ⁵⁹⁴ Doch schon vor dieser Entkoppelung von politischen und wissenschaftlichen Interessen hing der Implementierungsprozess von der staatlichen Kooperationsbereitschaft ab. Trotz der institutionellen Verknüpfung von Statistik und Staat gab es keinen Automatismus in der Umsetzung der Kongressbeschlüsse, so dass die Neugründung des Internationalen Statistischen Instituts keinesfalls einen radikalen Neubeginn in der Implementierungspraxis bedeutete, sondern lediglich einen formalen Strategiewechsel. Anders als noch während der Kongresszeit war für die Öffentlichkeit nun deutlich sichtbar, dass sich die Institutsmitglieder einer vornehmlich akademischen Auseinandersetzung widmeten, in der staatliche Aspirationen eine untergeordnete Rolle einnahmen.

Der statistische Austausch vollzog somit einen institutionellen Wandel. Dieser spiegelte sich auch in einer selektiveren Auswahl der Mitglieder des Internationalen Statistischen Instituts wider. Zu den handverlesenen Gründungsmitgliedern zählten 81 Fachexperten aus dem akademischen sowie aus dem administrativen Bereich der Statistik.⁵⁹⁵ Voraus gegangen war eine intensive Debatte um die Auswahl und Anzahl der Mitglieder. So kritisierten die Teilnehmer der Londoner Jubiläumsveranstaltung 1884 die von Neumann-Spallart vorgeschlagene Über- bzw. Unterrepräsentation einzelner Länder. Italien sollte zukünftig acht Vertreter entsenden dürfen, wohingegen aus Griechenland oder Spanien nur ein einziger Statistikexperte nominiert werden sollte.⁵⁹⁶

Nachdem der Gründungsakt 1885 vollzogen war, nahmen beim ersten regulären Treffen 1899 in Rom 69 ordentliche Mitglieder, 37 Ehrenmitglieder und 48 assoziierte Mitglieder teil.⁵⁹⁷ Dies stellte zwar einen deutlich kleineren Kreis als noch auf den Kongressen dar, dennoch ähnelte die Mitgliedereinteilung der Vorgängerorganisation. Auch in der italienischen Hauptstadt stritt man weiter über die personelle Besetzung des

⁵⁹⁰ Vgl. Nixon 1960, S. 13 f.

⁵⁹¹ Vgl. Lexis: Das internationale statistische Institut (1899), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 84.

⁵⁹² Vgl. Zimmermann 1909.

⁵⁹³ Lexis: Das internationale statistische Institut (1899), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 86.

⁵⁹⁴ Ebd., B. 87.

⁵⁹⁵ Vgl. ISI-Web 2016.

⁵⁹⁶ Vgl. Nixon 1960, S. 13.

⁵⁹⁷ Vgl. ebd., S. 16.

Instituts, da die Londoner Übereinkünfte nur provisorischen Charakter besaßen. Das Resultat war eine Begrenzung der Mitglieder auf 150.⁵⁹⁸ Jeder Aspirant benötigte fünf Fürsprecher und musste mit einer Dreiviertelmehrheit des Institutsplenums bestätigt werden. Später wurden die hohen Hürden einer Mitgliedschaft jedoch entschärft, um dringend benötigtem personellen Innovationspotential Raum zu verschaffen.⁵⁹⁹ Durch seine selektiven Auswahlmechanismen und die Einschränkung der Mitgliederzahl hatte sich das Institut zunehmend zu einem abgeschlossenen Privatzirkel entwickelt, der sich für junge Statistiker als nur sehr schwer zugänglich erwies. Institutsmitglieder wie Jaques Bertillon – Sohn des Begründers der Biometrie Adolphe Bertillon – forderten schon zur Jahrhundertwende die Erweiterung der maximal 150 Sitzungsteilnehmer, da aus seiner Sicht die internationale Statistik seit dem Begrenzungsbeschluss keine entscheidenden Fortschritte erfahren hätte.⁶⁰⁰ Andersherum sah man in einem Anstieg der Mitgliederzahlen auch eine Gefahr für den Fortbestand des Instituts.⁶⁰¹ Denn der Kongress war nicht zuletzt auch an seiner konfusen und überbordenden Teilnehmerstruktur gescheitert.

Die strukturelle Stagnation erfasste aber nicht nur die wissenschaftliche Entwicklung, sondern auch das Verhältnis zur Politik. Mit Rücksicht auf die Vertreter der deutschen Statistik hatte man die ursprüngliche Deklaration des Institutszwecks verändert: „[...] by inviting the attention of Governments to the various problems capable of solution by statistical observation, and by applying for information on the subjects which have not hitherto been adequately subjected to statistical treatment.“⁶⁰²

Der letzte Teil des Satzes wurde gestrichen.⁶⁰³ Die Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen sollte auf ein Mindestmaß reduziert werden, um jeglichem Verdacht der Einflussnahme entgegenzuwirken. Deutlicher als ursprünglich vorgesehen definierte sich das Institut über seine Differenz zum Kongress: „[...] while the direct object of the Congress and the Permanent Commission was to influence Governments, that of the International Statistical Institute is to acquire and perfect statistical knowledge and to furnish information which may be useful to those Governments who may pay attention to its proceedings.“⁶⁰⁴

Darüber hinaus verdeutlichen die Verhandlungen zwischen den Direktoren des Reichsstatistischen Amts und des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus, Karl Becker und Emil Blenck, und dem Präsidenten des Internationalen Statistischen Instituts, Sir Rawson W. Rawson, im Jahre 1885 den festgefahrenen Konflikt um die Neuausrichtung. Wie aus den Tagungsberichten von Lexis hervorgeht, erkannten und problematisierten die deutschen Vertreter selbst die Sonderrolle des Amtsstatistikers zwischen wissenschaftlicher Autonomie und nationalstaatlicher Interessenvertretung:

„Die beiden genannten Herren waren von der konstituierenden Versammlung in London zur Annahme der wirklichen Mitgliedschaft [...] eingeladen worden, sie äusserten aber in einem gemeinsamen Schreiben vom 26. September 1885 ihre Bedenken, namentlich in Betreff der zu erstrebenden Gleichförmigkeit der statistischen Erhebungen, aber auch hinsichtlich der Frage, ob es mit der Stellung eines amtlichen Statistikers vereinbar sei, bei seiner Regierung Erhebungen zu beantragen, die das Interesse des eigenen Staates nicht fördern. Überhaupt schienen die beiden Vertreter der Deutschen amtlichen Statistik die Befürchtung zu hegen, dass die privaten Bestrebungen des statistischen Instituts zu Konflikten mit ihrer dienstlichen Stellung führen könnten [...]“⁶⁰⁵

⁵⁹⁸ Vgl. ebd., S. 17; Randeraad 2010, S. 187.

⁵⁹⁹ In Wien 1913 beschloss man beispielsweise eine einfache Mehrheit im zweiten Wahlgang für die Mitgliederwahl, vgl. Nixon 1960, S. 19.

⁶⁰⁰ Vgl. Bulletin de l'Institut International de Statistique 1902, S. 31.

⁶⁰¹ Vgl. Nixon 1960, S. 21.

⁶⁰² Royal Statistical Society 1885, Appendix I, Artikel I (2).

⁶⁰³ Vgl. Nixon 1960, S. 17.

⁶⁰⁴ Internationales Statistisches Institut 1886, S. 33.

⁶⁰⁵ Lexis: Das internationale statistische Institut (1899), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 87.

In vorausseilendem Gehorsam ahnten sie, dass die Autonomiebestrebungen keinesfalls das politische Einflusspotential des Instituts einschränken würden, sondern nur einen oberflächlichen Strategiewechsel bedeuteten, denn es nahmen weiterhin Verwaltungsstatistiker am internationalen statistischen Austausch teil, auch wenn der institutionelle Rahmen nun ein anderer war. Amtliche Statistiker wie Becker und Blenck sollten unter dem Deckmantel der institutionellen Unabhängigkeit des Expertenaustausches wie bisher Einfluss auf die Ausgestaltung der staatlichen Statistiksysteme ihrer Heimatländer – im Sinne eines wissenschaftlichen Universalismus – ausüben. Insbesondere in Deutschland, wo die Statistik stets in einem engen Verhältnis zur staatlichen Verwaltung stand, tat man sich mit der neuen Organisationsform des Instituts schwer. Im Unterschied zu allen anderen Herkunftsländern beteiligten sich nach der Neugründung des Instituts aus Deutschland deutlich weniger praxisorientierte Amtsstatistiker und Professorenbürokraten, sondern in erster Linie an Universitäten hauptberuflich lehrende Wissenschaftler am transnationalen Expertenaustausch. Von den sechs deutschen Teilnehmern der ersten Sitzungsperiode vom 12. bis 16. April 1887 in Rom rekrutierte sich lediglich der bereits in den Ruhestand versetzte Ernst Engel aus dem administrativen Staatsdienst. Becker und Blenck hatten nach Rawsons entgegenkommen zwar die Mitgliedschaft akzeptiert, nahmen jedoch erst an späteren Treffen aktiv teil.⁶⁰⁶ Alle anderen – Adolph Wagner, Ernst Hasse, Wilhelm Lexis, Georg von Mayr und Étienne Laspeyres – waren Ordinarien einer Universität.⁶⁰⁷ Einen Grund für das nun umgekehrte Verhältnis von Verwaltungsstatistikern und Universitätsprofessoren nannte Lexis in seiner Reflexion der Institutstätigkeit: „Diese Zurückhaltung der Deutschen amtlichen Statistiker hängt ohne Zweifel mit der Tradition zusammen, die sich bei der Reichsregierung seit der Zersprengung des alten statistischen Kongresses und seiner permanenten Kommission gebildet zu haben scheint.“⁶⁰⁸

Lexis zufolge verweist die Skepsis der deutschen Amtsvertreter auf die Schwierigkeiten bei der Implementierung statistischer Reformen im Deutschen Reich. Tatsächlich geht ihr Ursprung aber sogar noch weiter zurück bis zur Gründung des Internationalen Statistischen Kongresses und dem dadurch institutionalisierten Spannungsfeld zwischen Internationalismus und Nationalismus innerhalb der statistischen Wissenschaft. Befürchtungen der deutschen Regierung, das Institut könne das Erbe der Permanenz-Kommission antreten, und direkten Einfluss auf die amtliche Statistik der Nationalstaaten nehmen, erscheinen demnach als plausible Ursache einer divergierenden Akteurskonstellation zwischen Amtsvertretern und Wissenschaftlern.⁶⁰⁹ Denn die anfänglichen Bemühungen der Institutsleitung um ein distanziertes Verhältnis zu den Regierungen sind im Verlauf der Organisationsgeschichte zunehmend in Frage gestellt worden. Nach und nach intensivierten sich die Beziehungen des Instituts zur amtlichen Statistik wieder, und das trotz der zuvor geäußerten beidseitigen Vorbehalte. Die Ausweitung der politischen Kontakte sollte genutzt werden, um den Implementierungsdruck auf die Regierungen zu verstärken.⁶¹⁰ Aber nicht nur bei der Umsetzung der Beratungsergebnisse, sondern auch schon bei der Ausrichtung der Tagungen selbst, welche bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs in der Regel alle zwei Jahre stattfanden, war das Institut auf die staatlichen Administrationen angewiesen. Regierungen mussten Versammlungsorte zur Verfügung stellen und das jeweilige Gastgeberland ernannte ein Organisationskomitee.⁶¹¹ In dieser Hinsicht wurden die alten Organisationsstrukturen des Internationalen Statistischen Kongresses übernommen.

Darüber hinaus ergaben sich mit Beginn des 20. Jahrhunderts noch viel existentiellere Herausforderungen für die Beziehung zwischen Institut und Politik. Durch die Gründung anderer internationaler Organisationen, nicht nur

⁶⁰⁶ Vgl. Nixon 1960, S. 14.

⁶⁰⁷ Vgl. ebd., S. 8 f.

⁶⁰⁸ Lexis: Das internationale statistische Institut (1899), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 91.

⁶⁰⁹ Vgl. ebd.

⁶¹⁰ Vgl. Nixon 1960, S. 18.

⁶¹¹ Vgl. ebd., S. 20.

im Bereich der Statistik, entwickelte sich eine zunehmende Konkurrenz und Institutionalisierungsdynamik. Unter den Institutsmitgliedern wurde der Ruf nach festeren Organisationsstrukturen immer lauter. Es entstand ein Konflikt um die Einrichtung eines ständigen Büros, das auf der einen Seite den Fortbestand und die Kontinuität des Instituts sichern sollte, auf der anderen Seite aber eine Einschränkung der Unabhängigkeit bedeutete, weil das Institut zur Finanzierung einer solchen Institution auf staatliche Mittel angewiesen war.⁶¹² Um den Konflikt zu entschärfen, einigten sich die Mitglieder auf ein neutrales Land als Bedingung.⁶¹³ So kam es, dass die Gründung eines ständigen Büros in Den Haag 1913 das Fortbestehen des Instituts über den Ersten Weltkrieg hinaus, im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen, sicherstellte.⁶¹⁴

Noch vor der Jahrhundertwende 1899 äußerte sich eines der deutschen Mitglieder des Instituts, Wilhelm Lexis, zu der notwendigen Kontinuität bei der Bearbeitung der internationalen Statistik, aber auch zu den Integrationsschwierigkeiten:

„Es wäre zu wünschen, dass das Institut mit aller Energie die Ausführung des ursprünglichen Planes des statistischen Kongresses in die Hand nähme. Wenn dies bisher nicht geschehen ist, so lag die Ursache zum Theil in dem Mangel an Mitteln, zum Theil aber auch wohl in der Zurückhaltung der deutschen und preussischen amtlichen Statistik, deren aktive Mitwirkung bei grösseren internationalen statistischen Unternehmungen nicht wohl entbehrt werden kann.“⁶¹⁵

Er appellierte an die Verantwortung der eigenen Regierung sich am Integrationsprozess zu beteiligen und den Expertenaustausch zu fördern, anstatt ihn zu blockieren. Im Gegensatz zu den Amtsmännern Becker und Blenck hegte der Wissenschaftler Lexis deutlich weniger Bedenken gegenüber einer Fortsetzung der Kongressarbeit durch das Institut. Dabei fand sich eine Differenzierung zwischen Wissenschaft und Politik nicht nur in den Argumentationen der Amtsstatistiker, sondern wurde auch von wissenschaftlichen Experten vertreten. Die einen fürchteten eine wissenschaftlich motivierte Internationalisierung nationalstaatlicher Statistiksysteme, die anderen eine politische Vereinnahmung und Instrumentalisierung der statistischen Wissenschaft. Für Lexis jedoch stand die Nützlichkeit einer internationalen statistischen Vereinigung aus wissenschaftlicher Perspektive außer Frage. Es ging nun darum auch die politischen Entscheidungsträger im Deutschen Reich von einer Mitwirkung zu überzeugen. Sein Plädoyer für eine aktivere Beteiligung der deutschen amtlichen Statistik an der Arbeit des Internationalen Statistischen Instituts löste unmittelbare Reaktionen in Regierungskreisen aus. In einem Schreiben an das Ministerium des Innern erklärte Friedrich Wilhelm von Frantzius im Namen des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten am 30. August 1899 einen programmatischen Kurswechsel. Weder im Hinblick auf die Teilnahme der Direktoren des Kaiserlichen Statistischen Amtes und des Königlich Preussischen Statistischen Bureaus an der Versammlung des Internationalen Statistischen Instituts im dänischen Christiania, noch bezüglich der Förderung einer Versammlung des Instituts in Berlin, seien vom Standpunkte seines Geschäftsbereichs „Gründe politischer Natur“ gegen eine aktivere Mitwirkung der amtlichen Statistiker vorzubringen.⁶¹⁶ Von Frantzius wich mit dieser neuen Auffassung von der bis dato durch den Minister des Innern und seinem Staatssekretär vertretenen zurückhaltenden Position ab. Er rechtfertigte seine Entscheidung auch mit einem Verweis auf die vorgebrachte Kritik an der bisherigen Regierungspolitik durch Vertreter der statistischen Wissenschaft wie Wilhelm Lexis. Standen zuvor noch politische Interessen im Mittelpunkt, forcierten vor allem

⁶¹² Vgl. ebd., S. 22 f.

⁶¹³ Vgl. ebd., S. 25.

⁶¹⁴ Vgl. ebd., S. 27 f.; Rittberger/Zangl 2003, S. 85.

⁶¹⁵ Lexis: Die Nützlichkeit der internationalen statistischen Vereinigung (1899), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 95.

⁶¹⁶ Ministerium für auswärtige Angelegenheiten an Ministerium des Innern 30. August 1899, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 103.

wissenschaftliche Argumente einen Einstellungswandel auf Regierungsebene um die Jahrhundertwende, auch wenn Statistiker wie Lexis die administrativen Vorteile einer internationalen Vereinheitlichung geschickt anpriesen um Entscheidungsträger auf ihre Seite zu ziehen.⁶¹⁷

Nach den Versammlungen 1889 in Paris, 1891 in Wien, 1893 in Chicago, 1895 in Bern, 1897 in St. Petersburg, 1899 in Christiania und 1901 in Budapest, entschloss man sich auch in Berlin dem Internationalen Statistischen Institut als Austragungsort zur Verfügung zu stehen.⁶¹⁸ So erging am 1. August 1902 eine Forderung des Reichskanzlers Bernhard von Bülow an das Ministerium des Innern nach einer Beteiligung Preußens bei der Organisation der Statistikerkonferenz. Im Gegenzug bot er an, dass preußische Vertreter das nationale Organisationskomitee mitbesetzen dürften.⁶¹⁹ Die Vorbereitung der Versammlung des Instituts vom 20.-25. September 1903 in der Reichshauptstadt Berlin ähnelte damit der Organisation des Kongresses vier Dekaden zuvor am selben Ort. Nationale und internationale Organisationsstrukturen existierten parallel zueinander und überschritten sich auch teilweise bei der thematischen Ausrichtung der Institutsversammlung. Das Angebot einer Mitbesetzung des Organisationskomitees verstand sich dementsprechend als Chance, preußische Einflussinteressen in Bezug auf die Ausgestaltung der Konferenz wahrzunehmen.

Ein weiteres Indiz für die deutsche Zurückhaltung gegenüber dem Institut zeigte sich hingegen in der Abwesenheit von Vertretern der Reichsverwaltung beim Empfang der Teilnehmer in Berlin.⁶²⁰ Das Verhalten der politischen Amtsträger schwankte demnach zwischen skeptischen Vorbehalten gegenüber der Intention des Instituts einerseits, und der Sicherung politischer Mitsprache im Organisationskomitee andererseits.

Auch von anderer Stelle war man bemüht die Organisation der Institutsversammlung zu beeinflussen. Der neue Präsident des Kaiserlichen Statistischen Amtes Leopold Wilhelmi wandte sich daher am 4. Juni 1902 direkt an den Staatssekretär des Innern: „Ich bin zudem der Meinung, dass ein so grosser Aufwand von Vergnügen und Zerstreuungen, wie er von den Ungarn dargeboten worden ist, für einen ernsthaften wissenschaftlichen Kongress, der in Deutschland, dem Lande ernster Arbeit tagt, nicht recht am Platze ist.“⁶²¹

Von Seiten der amtlichen Reichsstatistik war man also darauf bedacht, in der Konferenzorganisation einen bewussten Gegenentwurf zu bisherigen Veranstaltungsabläufen zu setzen. In Wilhelmis Ansinnen kommt aber auch die tradierte Skepsis der Administration des Deutschen Reiches gegenüber internationalen Vereinigungen dieser Art zum Ausdruck, die trotz der Ausrichtungspläne weiter virulent blieb. Letztendlich aber sah auch das Berliner Veranstaltungsprogramm Festakte, Sitzungen im Reichstagsgebäude und ein Freizeitangebot für die Gemahlinnen der Kongressteilnehmer vor – wenn auch die Institutsmitglieder keine Vergünstigungen auf Fahrkarten der deutschen Eisenbahn erhielten, wie es noch bei vergangenen Zusammenkünften in anderen Ländern üblich gewesen war.⁶²² Es blieb kaum mehr als ein symbolischer Akt mit dem man im „Lande ernster Arbeit“ nicht nur die Ablenkungsmöglichkeiten der Teilnehmer beschränken wollte, sondern sich gleichfalls als Land der Sparsamkeit stilisieren konnte. Die Finanzierung der Berliner Versammlung stand beispielhaft für das volatile Verhaltensmuster der deutschen Reichsadministration. Zunächst gewährte man am 15. August 1903 per Erlass, „zu den Kosten der diesjährigen Tagung des Internationalen Statistischen Instituts in Berlin aus dem Allerhöchsten Dispositionsfonds einen Zuschuß von 10.000 M[ark] zu zahlen“.⁶²³ Insgesamt überstiegen die Kosten der Versammlung das trotz staatlichem Finanzzuschuß aufgestockte Gesamtbudget von 20.000 Mark. In der Nachbearbeitung der Veranstaltung durch das Reichsamt des Innern am 24. März 1904 hieß es diesbezüglich, dass

⁶¹⁷ Vgl. GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 149-154 und 166.

⁶¹⁸ Vgl. ISI-Web 2017.

⁶¹⁹ Vgl. Reichskanzlei an Ministerium des Innern am 1. August 1902, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 152 und 168.

⁶²⁰ Vgl. GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 188.

⁶²¹ Präsident des KSA an Ministerium des Innern, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 154.

⁶²² Vgl. GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 214-217.

⁶²³ Ebd., B. 210.

die „überschüssende Summe [...] vom Internationalen Statistischen Institut zu tragen [sei]“. ⁶²⁴ Die zusätzlichen Kosten beliefen sich auf 2.052,55 Mark. Des Weiteren kam es zu Verzögerungen bei den Zahlungen an das statistische Reichsamt, das mit der Koordination der Kongressfinanzierung betreut war. ⁶²⁵ Dies lässt vermuten, dass von Seiten der politischen Verwaltung des Deutschen Reiches kein wirklich nachhaltiges Interesse an den Versammlungsaktivitäten des Instituts bestand, nachdem die Berliner Versammlung stattgefunden hatte. Und auch in Preußen kam es noch Ende der 1920er Jahre vor, dass der Innenminister dem Präsidenten des preußischen Landesamtes die Teilnahme an einer Institutstagung in Kairo aus Kostengründen versagte. ⁶²⁶

Diese politische Perspektive stand im Gegensatz zu einem wissenschaftlichen Autonomieanspruch der meisten Institutsangehörigen. Viele Statistikexperten beriefen sich bei der Begründung der Nützlichkeit des Instituts auf eine Legitimität höherer Ordnung, einen Universalismus der internationalen Wissenschaft, der den nationalen politischen Interessen vorgezogen werden müsse. ⁶²⁷ Man zielte auf eine grenzüberschreitende Vereinheitlichung erkannte aber auch, dass die „Herstellung der Gleichförmigkeit der Erhebungen“ nur ein beschränktes Feld darbot, das – nach Lexis Einschätzung – im Wesentlichen die Bevölkerungs- und Wohnungsstatistik und einzelne Zweige der Erwerbs- und Wirtschaftsstatistik umfasste. ⁶²⁸ Lexis Einschränkungen spiegelten sich auch in den inhaltlichen Ergebnissen der Problemfeldbearbeitung des Instituts wider. So entwickelten sich seit 1887 Bemühungen zur Produktion einer vergleichenden Außenhandelsstatistik. ⁶²⁹ Aber nicht nur im Bereich der Wirtschaftsstatistik, sondern auch bei der statistischen Systematisierung von Berufen und Krankheiten erzielte man Fortschritte. 1893 erfolgte die Annahme zweier wichtiger Klassifikationen durch das Internationale Statistische Institut, die vor allem vom Franzosen Jaques Bertillon erarbeitet wurden. ⁶³⁰ Die sogenannte Bertillon-Klassifikation der Todesursachen stellte eine Kumulation aus dem Deutschen-, Englischen- und Schweizer-Modell dar, und wurde in zahlreichen Ländern umgesetzt. ⁶³¹ In diesem und anderen Forschungsfeldern, wie etwa der Statistik der Bevölkerungsbewegungen, griff das Institut die Arbeiten des Internationalen Statistischen Kongresses auf und führte sie fort. ⁶³² Auch auf anderen Kongressen diskutierte Themen wurden übernommen. In Anlehnung an den Vorschlag des Schweizer Statistikers und Arzts Louis Guillaume auf der Institutsversammlung in Bern 1895 etwa, bekannten sich zehn Länder zu einem regelmäßigen, zehnjährigen Zensuszyklus ab dem 31. Dezember 1900. Ein der Übereinkunft vorhergegangenes Ansinnen im Hinblick auf die internationale Harmonisierung der Zensuszyklen, hatte der Ungar Josef von Körösy über eine Dekade zuvor bereits auf dem ersten Kongress für Hygiene und Demographie 1882 in Genf vertreten. ⁶³³ Ziel einer solchen Regelung war es, einen einheitlichen Rhythmus der Erhebungsverfahren zu erreichen, um damit eine bessere Vergleichbarkeit statistischer Daten zu ermöglichen. Ausführliche Diskussionen über die Methoden, insbesondere mathematische Techniken der Statistik, fanden auch auf dem Pariser Treffen 1909 statt. Die Themen waren: 1. die Anwendung der Wahrscheinlichkeitsrechnung in der Statistik, 2. die Methode der Korrelation, angewendet auf die Sozialstatistik, 3. der internationale Vergleich der Löhne mit Hilfe des Medians, 4. mathematische Verfahren, die ermöglichen statistische Zeitreihen zu vergleichen, um deren Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung zu untersuchen und die möglichen Beziehungen der verglichenen Größen voraus zu schätzen. ⁶³⁴

⁶²⁴ Allerhöchster Erlaß am 15. August 1903, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 230.

⁶²⁵ Vgl. ebd., B. 230-233.

⁶²⁶ Vgl. Der preußische Minister des Innern an den Präsidenten des statistischen Landesamtes Saenger (25. November 1927), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 3844, B. 124.

⁶²⁷ Vgl. Desrosières 2005, S. 173.

⁶²⁸ Lexis: Das internationale statistische Institut (1899), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 89.

⁶²⁹ Vgl. Bateman 1894; Nixon 1960, S. 84.

⁶³⁰ Vgl. Desrosières 2005, S. 173; sein jüngerer Bruder Alphonse Bertillon erfand das erste anthropometrische System zur Personenidentifikation.

⁶³¹ Vgl. Nixon 1960, S. 77.

⁶³² Vgl. ebd., S. 76 f.

⁶³³ Vgl. ebd., S. 74 f.

⁶³⁴ Vgl. Desrosières 2005, S. 173.

3.3.2 Integration und Differenzierung

Nach dem Ersten Weltkrieg veränderte sich die Rolle des Internationalen Statistischen Instituts zunehmend. Die Aufgabe der Koordinierung nationaler Statistiken wurde durch neue internationale Organisationen wie den Völkerbund, das Internationale Arbeitsamt und das Internationale Landwirtschaftsinstitut fortgeführt. Auch wenn dadurch die Existenz des Instituts in Frage gestellt wurde, müssen die Neugründungen dennoch als Erfolg für die Bemühungen des Instituts gewertet werden. Sie sind gleichzeitig das Resultat einer international anerkannten funktionellen Notwendigkeit der vertieften Zusammenarbeit sowie die Konsequenz aus der Einsicht einer institutionellen Überforderung der bis dato etablierten Organisationsstrukturen. Mit dem Anwachsen des Grades gesellschaftlicher Komplexität steigerte sich auch das Anforderungsprofil einer internationalen Statistik, welches das Institut alleine nicht mehr zu bewältigen vermochte.⁶³⁵ So kam es nach dem Zweiten Weltkrieg zu vielfältigen Kooperationen mit anderen transnationalen Fachverbänden. Im September 1939 hatte man ein geplantes Statistikertreffen in Prag noch am zweiten Veranstaltungstag, aufgrund des Kriegsausbruchs in Europa, absagen müssen.⁶³⁶ Nach einer längeren Zwangspause, die, wie schon in der Vergangenheit, den politischen Umständen geschuldet war, hielten die Institutsmitglieder ihre 25. Versammlung schließlich auf Einladung der – 1945 als Nachfolgeorganisation des gescheiterten Völkerbundes gegründeten – Vereinten Nationen (UNO) im Rahmen eines statistischen Weltkongresses 1947 an der nordamerikanischen Ostküste ab.⁶³⁷ Durch die Vernetzung von Expertengruppen gewann die *Globalisierung der Statistik* damit weiter an Dynamik.⁶³⁸ Das Institut konzentrierte seinen Schwerpunkt auf die Verbreitung mathematischer Methoden in Anknüpfung an die biometrischen Verfahren zur Vermessung von Lebewesen und der englischen mathematischen Statistik.⁶³⁹ Inhaltlich lässt sich damit ein historischer Entwicklungsprozess beschreiben hin zur Mathematisierung der Statistik, auch wenn die 1899 von Lexis definierte allgemeine Problemfeldorientierung internationaler statistischer Vereinigungen auch für das 20. Jahrhundert Gültigkeit behielt.⁶⁴⁰ Für ihn waren die Zusammenkünfte „Mittel um sowohl den wissenschaftlichen Geist in der statistischen Forschung zu beleben und zu kräftigen, als auch die statistische Praxis auf neue Bahnen hinzuweisen, namentlich aber die Einheitlichkeit und Gleichmässigkeit ihrer Erhebungen soweit zu fördern, als es mit den administrativen Interessen der einzelnen Länder vereinbar und mit gegebenen Mitteln ausführbar ist.“⁶⁴¹

Doch trotz aller mathematisch-methodischen Abstraktionen blieben eben diese administrativen Eigenheiten ein strukturelles Hindernis des transnationalen Expertenaustauschs. Nach dem Scheitern des Kongresses strebte das Institut danach die Abhängigkeitsverhältnisse zur Politik grundlegend zu verändern. Die von Randeraad zugespitzt formulierte Lektion aus der Kongressgeschichte: „[...] politics and scholarship, states and statistics were not compatible“⁶⁴², bildete die Basis für die Neuausrichtung des internationalen statistischen Austausches. Doch auch für das Internationale Statistische Institut blieben die staatlichen Regierungen ein wichtiger Bezugspunkt, weil ohne ihre Zustimmung und Unterstützung umfassende Datenerhebungen nicht durchgeführt oder Beratungsergebnisse nicht implementiert werden konnten. Die Kompatibilität von Wissenschaft und Politik ist daher nicht grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern muss vor allem als veränderliche Größe in einem konstanten Verhandlungsprozess erkannt werden. Statistik und Staat sind ineinander verwoben, sie interagieren und sind

⁶³⁵ Seit ihren Anfängen – in der Mitte des 19. Jahrhunderts – ist die Geschichte der internationalen Statistik durch eine sisypheische Aufholjagd zwischen Normierungsversuchen und Entwicklungsdynamiken gekennzeichnet.

⁶³⁶ Vgl. Bowley 1939, S. 84.

⁶³⁷ Vgl. Bruce 1947.

⁶³⁸ Vgl. Speich Chasse 2013, S. 88 f.

⁶³⁹ Vgl. Nixon 1960, S. 73; Desrosières 2005, S. 173.

⁶⁴⁰ Vgl. Lorenz 1963, S. 96 f.; Witting 1990, S. 781 f.

⁶⁴¹ Lexis: Die Nützlichkeit der internationalen statistischen Vereinigung (1899), GSStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 05, B. 94.

⁶⁴² Randeraad 2010, S. 187.

inkompatibel zugleich. Dem Internationalen Statistischen Institut ist es zwar gelungen dieses Spannungsverhältnis phasenweise zu entschärfen, jedoch ohne es letztendlich zu überwinden. Der Ehrenpräsident des Instituts Georg von Mayr erkannte darin schon am Ende des 19. Jahrhunderts ein Dilemma: „Der Rohstoff der wissenschaftlichen Statistik erscheint [...] fast durchweg in politisch-territorialer Abgrenzung und mit mehr oder minder nationalem Gepräge. Je nach der Natur der unter Beobachtung stehenden sozialen Elemente gewinnt diese politische Färbung der Beobachtung eine steigende Bedeutung, welche in extremen Fällen zur Aufhebung der internationalen Vergleichbarkeit führen kann.“⁶⁴³

Der Abriss der Geschichte des internationalen statistischen Austauschs zeigt dessen ambivalente wissenschaftliche und politische Funktion zwischen Integration und Differenzierung: Halbamtlicher Expertenaustausch integrierte Wissenschaft und Politik im Hinblick auf eine gemeinsame Problemfeldorientierung, differenzierte aber auch Idealvorstellungen wissenschaftlicher Autonomie von politischen Interessen; er integrierte die Statistik als eigenständige Wissenschaftsdisziplin und differenzierte gleichfalls zwischen nationalen Wissenschaftskulturen; er integrierte die teilnehmenden Staaten durch statistische Vereinheitlichung und differenzierte sie wiederum voneinander, indem er sie miteinander verglich bzw. zueinander in Konkurrenz setzte.

3.4 Statistikexperten als Standardisierer und Reformer

Der Expertenaustausch in Form von internationalen Kongressen oder anderen Versammlungsarten war nicht nur Ausdruck einer übergreifenden Tendenz der Internationalisierung, sondern auch der Normierung gesellschaftlicher Handlungsmuster.⁶⁴⁴ Kommunikation über das Medium der Statistik konnte nur dann Wirklichkeit werden, wenn man neben dem Transfer statistischer Informationen, ebenso Wert auf die Entwicklung einheitlicher Normen und Standards legte. Allein die Bereitschaft zum Datenaustausch bildete zwar die notwendige Voraussetzung für die Entstehung einer internationalen Statistik, ohne einen gemeinsamen Bezugsrahmen lies sich diese aber nur schwer verallgemeinern. Es bedurfte einer gemeinsamen statistischen Sprache, um eine weltweite Übersetzung der in den einzelnen Nationalstaaten erhobenen Datensätze zu vereinfachen. Internationale Ideendiskurse um die Definition von Begriffen und Systematiken begründeten einen Institutionalisierungsprozess, der die Einführung und stetige Ausweitung von statistischen Standardisierungsverfahren nach sich zog.⁶⁴⁵ Um diesen Prozess und die vorangegangene Analyse der halbamtlichen Wissenschaftskongresse miteinander verknüpfen zu können, soll im Folgenden die Funktion des Statistikexperten als Standardisierer und Reformer hervorgehoben werden.

3.4.1 Gesellschaftsanalyse und technokratischer Staatsinterventionismus

Die transnationale Gemeinschaft der Statistiker war Teil eines Netzwerkes aus Wissenschaft und politischer Administration, das sich der Gewissheit verpflichtet hatte, dass nur der Kontakt mit der Außenwelt zur Erweiterung des eigenen Wissens führe.⁶⁴⁶ Sie verkörperten den Schnittpunkt beider Entwicklungsprozesse: Internationalismus und Nationalismus. Durch den institutionalisierten Informationsaustausch erlangten die Statistiker Einblicke in die Verwaltungspraxis anderer Staaten.

⁶⁴³ Mayr 1897, S. 2.

⁶⁴⁴ Vgl. Mazower 2013, S. 112; Schneider 2014, S. 104.

⁶⁴⁵ Vgl. Mazower 2013, S. 113 f.

⁶⁴⁶ Vgl. Herren 2001, S. 197 f.

Im Vergleich zu Großbritannien und Frankreich war die sozioökonomische Entwicklung in Deutschland über nahezu das ganze 19. Jahrhundert rückständig.⁶⁴⁷ Lange Zeit stand diese Rückständigkeit damit auch symbolisch für die Diskrepanz zwischen den von der Aufklärungsphilosophie proklamierten Ideen und den tatsächlichen materiellen Gesellschaftsverhältnissen, so dass eine wissenschaftliche Gesellschaftsanalyse vorwiegend auf einem theoretisch-philosophischen Niveau stattfand, und empirische Untersuchungen ausblieben.⁶⁴⁸ Dies änderte sich spätestens in den 1870er Jahren als die internationalen Wirtschaftsdepressionen auch das neugegründete Deutsche Reich erfassten und den ökonomischen Liberalismus in eine tiefe Krise stürzten. Ein zunehmender Staatsinterventionismus war die politische Reaktion.⁶⁴⁹ Die Expansion der empirischen Statistik bot das notwendige Datenmaterial für Sozialforschungen und schaffte interventionistische Handlungsgrundlagen für Sozialreformen. Dabei waren enge Kontakte deutscher Statistiker wie Ernst Engel zu britischen und französischen Reformern nicht unerheblich für die Umsetzung von Sozialreformen in Deutschland.⁶⁵⁰ Der transnationale Diskurs erleichterte in dieser Hinsicht eine staatliche Interventionspolitik.⁶⁵¹

Es besteht ein ambivalenter Doppelbezug zwischen statistischen Zahlen und der Wahrnehmung von Interventionspotentialen. Durch die Professionalisierung der Statistik im 19. Jahrhundert entstanden neue expansive Steuerungsmöglichkeiten der staatlichen Regierungen, die durch den grenzüberschreitenden Austausch nun internationale Vergleichsdaten zur Verfügung hatten.⁶⁵² Internationale Vergleiche erzeugten einen neuen Regulierungsbedarf, da häufig erst mit Hilfe quantitativer Analysetechniken auf die Dringlichkeit gesellschaftlicher Herausforderungen wie die Transformation der Arbeitswelt oder die Zunahme der Armut aufmerksam gemacht werden konnte.⁶⁵³

Politische Führung war abhängig von einem profunden Einblick in die innere Struktur der menschlichen Gesellschaft, den man sich aus statistischen Untersuchungen abzuleiten erhoffte.⁶⁵⁴ Stellvertretend für seine Zunft, verdeutlichte der österreichische Statistiker Karl Czoernig bereits 1857 die praktische Anwendungsorientierung seiner Wissenschaft:

„Vom Standpunkte der statistischen Wissenschaft wird heutigen Tages nicht mehr bloss eine ziffernrichtige Darlegung des gegenwärtigen oder jüngst vergangenen Zustandes einzelner staatlicher Elemente, sondern der zur praktischen Anwendung führende Nachweis des ursachlichen Zusammenhangs aller beachtungswerthen Erscheinungen des staatlichen und volkswirtschaftlichen Lebens gefordert. Von Seite der Regierungen aber gibt sich allseitig die tiefe Überzeugung kund, dass auf der gegenwärtigen Höhe der Civilisation die Staats-Verwaltung, wenn sie ihrem Zwecke entsprechen soll, der Unterstützung der administrativen Statistik nicht entbehren kann [...].“⁶⁵⁵

Die politische Verwaltung profitiert nicht nur, sondern ist teilweise sogar abhängig von der Aufbereitung des wissenschaftlichen Wissens durch die amtliche Statistik, um Entscheidungen zu treffen und zu begründen.

Neben der Statistik etablierten sich auch die Sozialwissenschaften als neue Wissenschaftsdisziplin. Gemeinsame Zielrichtung war es, nicht nur die Lesbarkeit des Sozialen zu verbessern, sondern, daran anknüpfend, auch den

⁶⁴⁷ Vgl. Böhme 1968, S. 9 f.

⁶⁴⁸ Vgl. Schäfer 1971, S. 6 f.

⁶⁴⁹ Vgl. ebd., S. 20.

⁶⁵⁰ Vgl. Grimmer-Solem 2003, S. 66.

⁶⁵¹ Vgl. Leonards/Randeraad 2015, S. 127.

⁶⁵² Vgl. Opello/Rostow 2004.

⁶⁵³ Zum Zusammenhang von Quantifizierung und Krise, vgl. Mahlert 2015; Statistikämter produzieren gleichzeitig Handlungskategorien und die Mittel zu deren Bewertung, vgl. Desrosières 2005, S. 276.

⁶⁵⁴ Vgl. Porter 1986, S. 27.

⁶⁵⁵ Czoernig: Bericht der Vorbereitungs-Commission der dritten Versammlung des internationalen statistischen Congresses (1857), GStA PK, HA I, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 321.

Auf- und Ausbau des interventionistischen Sozialstaates voranzutreiben.⁶⁵⁶ Viele Themen der Statistik standen spätestens seit Quetelet in einem engen Zusammenhang zu sozioökonomischen Reformen.⁶⁵⁷ In ihrer Eigenschaft als Hilfswissenschaft verstand sie es, unterschiedlichste gesellschaftliche Probleme zu verifizieren und Lösungsansätze anzubieten, unabhängig davon, ob es um die Analyse der Arbeitergehälter oder der hygienischen Bedingungen in Krankenhäusern ging. Die Statistik diente als Medium der Sozialreformen.

Von großer Bedeutung für die *Verwissenschaftlichung des Sozialen* war die immer präsenter werdende Rolle von Wissenschaftlern, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zunehmend als sachverständige Berater, Experten und Gutachter auftraten, und nicht mehr nur von außen, sondern auch als unmittelbar in die Staatsbürokratie eingebettete Verwaltungsbeamte Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse nahmen.⁶⁵⁸ Als Resultat dieser Verflechtung offenbart sich eine bereits angedeutete Interdependenz zwischen der Verwissenschaftlichung der Gesellschaft und einer *Politisierung der Wissenschaft*.⁶⁵⁹

Ein Verhältnis doppelter Abhängigkeit von Wissenschaft und Verwaltung kennzeichnet für Czoernig deshalb auch den Idealtypus des amtlichen Statistikers. Die amtliche Statistik soll als Vermittlungsinstanz, und ihre Akteure als Zwitterwesen agieren. In dieser Vorstellung verbinden sich wissenschaftliche Expertise und politisches Beamtentum zu einer Art Musterbild des Experto- oder Technokraten.⁶⁶⁰ Sie stehen für eine Herrschaftsform der unvermeidbaren Sachlogik, in der nicht gewählte Repräsentanten, sondern wissenschaftlich ausgebildete Fachleute und Experten politische Entscheidungen durch ihre Erkenntnisse vorwegnehmen.⁶⁶¹ Inwiefern aus Czoernigs Äußerungen eine derart weitreichende politische Einflussnahme abgeleitet werden kann, oder ob er der Ansicht war, dass Amtsstatistiker lediglich als administrative Entscheidungshelfer agieren sollten, bleibt aber dem Interpretationsspielraum überlassen.

Um das Rollen- und Wissenschaftsverständnis der am halbamtlichen Austausch beteiligten Statistiker noch näher zu beleuchten, erscheint eine Äußerung Ernst Engels im Anschluss an den Internationalen Statistischen Kongress in Berlin aufschlussreich:

„Es ist keinesweges Alles, was sich in Zahlen darstellen lässt, Statistik in dem Sinne, wie der statistische Congress sie betrachten muss; das staatliche Interesse muss bei allen Fragen der internationalen Statistik immer das Hauptkriterium bleiben. Werden die Fragen lediglich vom wissenschaftlichen Interesse bedingt, so wird mindestens nicht ausschliesslich die amtliche Statistik in deren Dienst gespannt werden können, sondern die betreffenden Wissenschaften werden sich – wie das viele ganz vortrefflich thun – auch noch durch die Privatstatistik helfen müssen.“⁶⁶²

Ganz ähnlich wie zuvor sein österreichischer Kollege Czoernig gesteht Engel ein, dass nationalstaatliche Partikularinteressen einem universalistischen Internationalismus der statistischen Wissenschaft übergeordnet sind. Aus seiner Sicht bestand die Aufgabe der amtlichen Statistik und ihrer Vertreter auch auf internationaler Ebene nicht primär in der Befriedigung einer wissenschaftlichen Neugier, sondern musste sich machtpolitischen Erwägungen der Staatsverwaltungen unterwerfen. Er unterscheidet dabei explizit zwischen amtlicher und privater Statistik. Letztere, so sein Urteil, sei ohne derartige Einschränkungen zu betreiben. Als Vertreter der Amtsstatistik verstand er selbst jedoch seine Rolle zunächst als Staatsdiener. Dennoch beschränkte sich sein Wirken nicht auf

⁶⁵⁶ Vgl. Scott 1998, S. 2.

⁶⁵⁷ Vgl. Porter 1986, S. 42; Randeraad 2011, S. 54.

⁶⁵⁸ Vgl. Raphael 1996, S. 171 f.

⁶⁵⁹ Vgl. Weingart 1983.

⁶⁶⁰ Zur Problematik und dem ideologischen Zerrbild der Techno- und Expertokratie, vgl. Lübke 1963; Habermas 1969; Lenk 1973; Haring 2010.

⁶⁶¹ Vgl. Herzog 2004, S. 962.

⁶⁶² Engel 2002 [1863], S. 617.

die Verwaltung der preußischen Landesstatistik. Statistiker wie Engel bemühten sich auch außerhalb des Staatsapparates um die praktische Umsetzung ihrer wissenschaftlichen Erkenntnisse. Dabei kam es zu einer Vermischung von staatlichen Interessen und wissenschaftlichen Idealen, ähnlich wie dies bereits für die vorausgegangenen Verhandlungen auf den Wissenschaftskongressen diagnostiziert werden konnte.

3.4.2 Publizistische Öffentlichkeitsarbeit und deutsche Sozialpolitik

Kennzeichnend für ein neues Verhältnis von Wissenschaft und Staat war beispielsweise die Gründung des privatorganisierten Vereins für Socialpolitik 1872/73 an der Engel als einer der Initiatoren mitwirkte.⁶⁶³ Dort versuchten Statistikexperten mit der Erhebung von validen und umfangreichen Daten der *sozialen Frage* des 19. Jahrhunderts zu begegnen. Sie widmeten sich der Aufarbeitung der Vergangenheit mittels statistischer Massenbeobachtungen, auf deren Basis Analogien zur Lösung gegenwärtiger gesellschaftlicher Probleme identifiziert werden sollten. Ihre Daten und die daraus abzuleitenden Erkenntnisse sollten einen Beitrag zur Beseitigung der sozialen Missstände leisten, die beim Übergang von der Agrar- zur urbanisierten Industriegesellschaft entstanden waren. Der Verein bildete das Zentrum des öffentlichen Wirkens vieler Anhänger der Schule der Historischen Nationalökonomie und einer Reihe von Sozialstatistikern.⁶⁶⁴ Neben und nach Engel nahmen auch andere preußische Verwaltungsstatistiker regelmäßig an den Generalversammlungen des Vereins teil.⁶⁶⁵ Das Gedankengut des Vereins verbreitete sich zudem auch über die Inhaber der Universitätslehrstühle und die höhere Beamtenschaft in den Ministerien. Im Gegensatz zu liberalen und sozialrevolutionären Gesellschaftsvorstellungen vertraten viele Mitglieder einen bürgerlichen Reformansatz, der ihnen aufgrund ihrer häufig akademischen Profession später auch den Spitznamen „Kathedersozialisten“ einbrachte.⁶⁶⁶ Die Intention der Vereinsmitglieder war es, aktiv auf die Politik Einfluss zu nehmen.⁶⁶⁷ Ihre Beratungen und Analysen bereiteten eine wissenschaftliche Grundlage für die Einführung der Sozialpolitik in Deutschland. So genannte „Enquete“ dienten dabei als wichtige inoffizielle Einflussmittel.

Nichtamtliche statistische Berichte oder Studien, lassen sich nach Eva Barlösius in drei wesentliche Absichten unterteilen, welche die Herausgeber mit ihnen verknüpfen:⁶⁶⁸ Erstens könnten sie einen Zweifel an der Objektivität und Repräsentativität der amtlichen Berichte suggerieren, zweitens eine amtlich vernachlässigte Berichterstattungspflicht anmahnen und drittens eigene Analysen und Interpretationen im politischen Diskurs und der medialen Öffentlichkeit zu platzieren. Enquete-Berichte waren das literarische Endprodukt gemeinsamer wissenschaftlicher Forschung und wurden als Vorarbeit für die Definition der Aufgaben des Gesetzgebers angesehen.⁶⁶⁹ Als langjähriger Präsident des Vereins für Socialpolitik beschrieb Gustav Schmoller das wissenschaftliche Ethos vieler Mitglieder:

„[...] wir wollen doch nicht bloß Material sammeln, wir wollen es kondensieren, wir wollen es verwerten, wir wollen es nach unserer Art interpretieren. Wir wollen mit diesem Material der Sozialreform dienen [...] und wir glauben durch die Schlußfolgerungen, die wir an das Material knüpfen, in unserer Art diesem Vaterlande und dem großen öffentlichen Interesse zu dienen, wenn

⁶⁶³ Vgl. Boese 1939.

⁶⁶⁴ Vgl. Schäfer 1971, S. 20; Grimmer-Solem 2003, S. 67 f.; Ziel war die Befreiung der Volkswirtschaftslehre von „falschen Abstraktionen durch exakte historische, statistische, volkswirtschaftliche Forschung“, Schmoller 1904, S. IV.

⁶⁶⁵ Vgl. Präsident des Königlich Preussischen Statistischen Landesamts an Minister des Innern (Berlin, den 6. September 1924): Betrifft die Teilnahme an der Generalversammlung des Vereins für Socialpolitik, GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3844, B. 87 und B. 134 f.

⁶⁶⁶ Vgl. Schäfer 1971, S. 306 f.

⁶⁶⁷ Vgl. Schäfer 1971, S. 26 f.

⁶⁶⁸ Vgl. Barlösius 2005, S. 147.

⁶⁶⁹ Vgl. Schäfer 1971, S. 194.

auch das, was wir aus dem Material schließen, vielfach ein anderes ist, als was andere Kreise daraus folgern.“⁶⁷⁰

Verbindet man diese Aussage mit den Worten Engels, so lässt sich zeigen, dass sein amtliches Rollenverständnis zwar beinhaltete, wissenschaftliche Ideale den staatlichen Interessen unterzuordnen, er aber nicht zuletzt durch den Verein für Socialpolitik mitbestimmen wollte, wie diese zu definieren seien. Er verließ das tendenziell konservative Korsett des Amtsstatistikers um als privates Mitglied eines reformorientierten Gelehrtenvereins, seinen Einfluss auf den öffentlichen Politikdiskurs zu verstärken.⁶⁷¹ Eindeutig identifizierbar ist damit die dritte Intention nichtamtlicher Studien, wobei Barlösius darauf hinweist, dass häufig auch eine Kombination der Ziele vorliegt.⁶⁷² Es lässt sich in diesem Fall aber nur spekulieren, ob Engel und seine Mitstreiter, über die Beeinflussung des Diskurses hinaus, eine ausführlichere Berichterstattung forderten oder gar die Objektivität der eigenen Amtsstatistik in Frage stellten. In einer größeren Popularisierung und öffentlichen Transparenz sahen sie vor allem befruchtende Elemente für die amtliche Statistik.⁶⁷³ Unter der Ägide Ernst Engels erhöhte sich schließlich die Anzahl der amtlichen Publikationen, was seinem Credo einer öffentlichen Statistik entsprach. Statistische Veröffentlichungen fanden nicht mehr nur im Rahmen der Herausgabe von Staatskalendern und -handbüchern statt, sondern wurden auch in der Zeitschrift des Königlich Preußischen Statistischen Bureau publiziert. Zudem waren alle Schriften, die im Verlag des Bureau erschienen, durch jede Buchhandlung zu beziehen, und damit auch Privatpersonen zugänglich.⁶⁷⁴ Der Nachfolger Engels, Emil Blenck, erläuterte die mit dem halbamtlichen Expertenaustausch einsetzende Öffentlichkeitsstrategie der amtlichen Statistik, indem er 1885 darauf hinwies, dass neben den Aufgaben innerhalb der Staatsverwaltung statistische Veröffentlichungen auch die Funktion hätten „allgemein klärend und belehrend zu wirken“.⁶⁷⁵

Die im Rahmen des Expertenaustauschs geforderte und infolgedessen auch realisierte Ausweitung statistischer Publikationen verhalf der amtlichen Statistik, sich ein Stückweit von der Politik zu emanzipieren, indem ihre Ergebnisse nicht mehr nur der Regierung zur Interpretation vorbehalten waren. Amtliche Statistiker verstärkten damit ihren wachsenden Anspruch nicht nur Teil einer politischen, sondern auch einer wissenschaftlichen Gemeinschaft zu sein.⁶⁷⁶ Mit der zunehmenden Zahl an statistischen Veröffentlichungen entstanden immer häufiger auch Konflikte um deren Auslegung, da sich in ihnen sowohl amtliche als auch wissenschaftlicher Ideale ausdrücken konnten.⁶⁷⁷ So führten einige Anmerkungen Engels zu den vom Statistischen Bureau veröffentlichten Erhebungen dazu, dass ihn der amtierende Innenminister Robert von Puttkamer 1882, aufgrund wiederholt regierungskritischer Inhalte, zum Rücktritt drängte.⁶⁷⁸ Der Ablauf der Ereignisse legt nahe, dass die Statistiker in ihrem Eifer nach Reformen darauf bedacht sein mussten, beim Versuch ihre Vorstellungen in die Tat umzusetzen, nicht in Opposition zu Regierungsinteressen zu geraten.

Reformistische Ideen, zum Beispiel die Einführung von Kreditmöglichkeiten für Arme, die von Engels und anderen Reformern bereits in den 1850er und 1860er Jahren diskutiert wurden, beeinflussten die

⁶⁷⁰ Schmoller 1899, S. 36 f.

⁶⁷¹ Zur politischen Wirksamkeit statistischer Analysen im Rahmen des Vereins für Socialpolitik, vgl. Schäfer 1971, S. 346 f.; Ehling 1996, S. 418.

⁶⁷² Vgl. Barlösius 2005, S. 147.

⁶⁷³ Vgl. Schaer 1969, S. 233.

⁶⁷⁴ Vgl. Verzeichniss der periodischen und anderen Schriften, welche im Verlage des KPSB erschienen und durch jede Buchhandlung zu beziehen sind (1881), GStA PK, I HA Rep.77, Nr. 3880, B. 97 f.

⁶⁷⁵ Blenck: Das Königliche Statistische Bureau in Berlin beim Eintritte in sein neuntes Jahrzehnt (1885), GStA PK, I HA Rep.77, Nr. 3880, B. 178.

⁶⁷⁶ Vgl. Porter 1996, S. 191 f.; Alain Desrosières weist zudem darauf hin das Informationsverbreitungsträger als Indikatoren dienen, ob eine statistische Arbeit sich auf die Wissenschaft oder den Staat stützt (wissenschaftliches Journal oder Verwaltungspublikation) sowie anonyme oder unterschriebene Veröffentlichungen ebenfalls einen Hinweis auf die Intention des Autors geben können, vgl. Desrosières 2005, S. 198.

⁶⁷⁷ Vgl. Supik 2014, S. 52.

⁶⁷⁸ Zur detaillierten Darstellung des Vorfalls, vgl. Schneider 2013, S. 177 f.

Sozialgesetzgebung im Deutschen Reich zum Ende des 19. Jahrhunderts.⁶⁷⁹ Für viele Liberale und Modernisierungsorientierte, sogar im konservativen Preußen, eröffnete die Statistik eine Zuflucht in ihrem Streben nach Sozialreformen.⁶⁸⁰

3.4.3 Transnationale Expertennetzwerke und Ideenaustausch

Expertennetzwerke wie das der Statistiker dienten als Plattform zum Austausch von Ideen. Erst durch den halbamtlichen oder teilweise sogar privaten Austausch innerhalb dieser, auch als Ideennetzwerk zu charakterisierenden, transnationalen Expertengemeinschaft entwickelte sich ein Prozess des institutionellen Wandels.⁶⁸¹ Über die Gründung des Vereins für Socialpolitik hinaus entstanden auch andere reformorientierte Privatgesellschaften wie 1911 die Deutsche Statistische Gesellschaft – unter ihrem ersten Präsidenten Georg von Mayr – als eine Sektion der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, nachdem diese sich zuvor vom Verein für Socialpolitik abgespalten hatte.⁶⁸² Ideentransfer und die Umsetzung von Sozialreformen in den einzelnen Nationalstaaten standen in einem unmittelbaren Zusammenhang.⁶⁸³ Es waren vor allem deutsche Sozialreformer wie der Mediziner Johann Georg Varrentrapp, der Nationalökonom Friedrich von Hermann oder die Juristen Karl Wilhelm Asher und Carl Joseph Mittermaier – letzterer einer der Hauptakteure der nationalen Reformbewegung – welche, neben dem Statistiker Ernst Engel, zusammen mit ihren europäischen Gesinnungsgenossen die Kerngruppe eines transnationalen Expertennetzwerkes bildeten.⁶⁸⁴ Sie trugen die internationalen Diskurse in ihr Heimatland. Varrentrapp etwa führte in Frankfurt nach internationalem Vorbild die zentrale Trinkwasserversorgung ein, und entwickelte, durch den Expertenaustausch inspiriert, neue medizinische Behandlungsmethoden wie das Drainagesystem.⁶⁸⁵

Zudem gewannen liberale Ideen eines freien Welthandels, welche durch internationale Zusammenkünfte wie Weltausstellungen und Kongresse gefördert wurden, eine grenzüberschreitende Anziehungskraft.⁶⁸⁶ Die entwicklungsorientierten Diskurse um Standardisierungen und Reformen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren von einem Modernisierungsparadigma geprägt, das nahezu alle Gesellschaftsbereiche erfasste. Erst zum Ende des Jahrhunderts verbreitete sich eine zunehmende Feindlichkeit und Misstrauen gegenüber den statistikbasierten sozialpolitischen Reformen. Die Potentiale der internationalen Vergleichbarkeit schlugen in eine Renationalisierung um, verbunden mit dem Aufstieg konservativer und nationalliberaler Kräfte im Deutschen Reich.⁶⁸⁷ Transnationale Expertennetzwerke suchten dennoch weiter nach Antworten auf gesellschaftliche Umwälzungen, die über den Nationalstaat hinausgingen, auch wenn dieser weiterhin einen zentralen Bezugspunkt repräsentierte.

Wie die Praxisanalyse des Expertenaustauschs belegen konnte, ergaben sich Widersprüche zwischen universalistischen Normierungsbemühungen und nationalen Partikularinteressen. Dabei verschwammen die Frontlinien zwischen wissenschaftlichen Wünschen nach Vereinheitlichung, und politischen Forderungen, das eigene nationale Statistiksystem als internationalen Maßstab durchzusetzen. Zwar teilte man in der Mehrzahl die grundsätzliche Überzeugung, dass eine Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Erkenntnispotentiale der Statistik nur durch eine einheitliche Systematisierung zu erreichen sei, doch die Verhandlungsdiskurse belegen

⁶⁷⁹ Vgl. Randeraad 2010, S. 189.

⁶⁸⁰ Vgl. ebd., S. 188 f.

⁶⁸¹ Vgl. Herren 2006.

⁶⁸² Vgl. Vom Brocke 1998, S. 48.

⁶⁸³ Vgl. Neef 2012, S. 20 f.; Leonards/Randeraad 2015.

⁶⁸⁴ Vgl. Leonards/Randeraad 2010, S. 225-227.

⁶⁸⁵ Vgl. ebd., S. 231.

⁶⁸⁶ Vgl. Kaiser 2005.

⁶⁸⁷ Vgl. Schäfer 1971, S. 352.

eine immanente Politisierung des Integrationsprozesses. Erklärt werden kann dies damit, dass statistische Standards neben einer wissenschaftlichen, gleichfalls auch eine politische Autorität ausdrückten.⁶⁸⁸ Nicht nur die häufige Doppelrolle von Statistikexperten als Wissenschaftler und Staatsbedienstete unterstrich den Charakter der Statistik als politische Wissenschaft, sondern die immense Wirkungskraft statistischer Neuordnungen etwa in der Wirtschafts- und Steuerpolitik, aber auch im Bereich der in Preußen neuentstehenden Sozialgesetzgebung. Der Rechtshistoriker Miloš Vec verweist zudem auf das enorme Einflusspotential des Zusammenspiels von internationaler Verrechtlichung und nationaler Gesetzgebung als Triebfeder des sozioökonomischen Wandels, nicht nur, aber vor allem in Deutschland.⁶⁸⁹ Im Vergleich dazu schritt in Frankreich, vormals noch Wegbereiter, die industrielle Revolution deutlich langsamer voran, wohingegen in Großbritannien die Eigendynamiken nur noch schwer zu reglementieren waren. In Deutschland erreichte die industrielle Revolution erst verspätet in der Mitte des 19. Jahrhunderts ihre sogenannte „Take-off“-Phase.⁶⁹⁰ Durch das neue Zusammenspiel von transnationalen Kooperationsbemühungen und nationalen Steuerungsansprüchen entstanden innovative Normierungsstrukturen, mit Hilfe derer man versuchte den Herausforderungen des ökonomischen Wandels proaktiv zu begegnen.

Die Implementierung statistischer Standards stellte eine wichtige Grundlage des „ersten deutschen Wirtschaftswunders“ dar, weil beispielsweise einheitliche Maß- und Gewichtseinheiten die Komplexität von gewerblichen Transaktionen verringerten.⁶⁹¹ In der preußischen Regierung war man erst spät bereit die Reform der Maßeinheiten als Möglichkeit einer „staatlichen Simplifizierung“ anzunehmen und damit auf eigene Souveränitätsansprüche zu verzichten.⁶⁹² Ein vereinfachter statistischer Austausch bot neue Vergleichsmöglichkeiten und Leistungsnachweise zwischen Nachbarländern, deren amtliche Statistiken sich bis dato vorzugsweise in einer Selbstbeobachtungsschleife bewegten.

Aber nicht nur die Repräsentationspotentiale der amtlichen Statistik sollten gestärkt werden, sondern auch die durch statistische Einsichten gewonnenen Interventionspotentiale für politische Lösungsansätze im Hinblick auf die sozialen Fragestellungen.⁶⁹³ Die Ziele des internationalen Ideenaustauschs nahmen insofern Bezug auf ein holistisches Wissenschaftsverständnis der Statistik, das der Gründervater des Internationalen Statistischen Kongresses, Adolphe Quetelet, schon in seinen frühen Schriften entwickelt hatte.⁶⁹⁴ Eine universal gültige Standardisierung der Statistik sollte helfen, gesellschaftliche Wirkungszusammenhänge genauer und einheitlicher erfassen zu können. Daraus gewonnene Erkenntnisse boten fruchtbaren Nährboden für Forderungen nach sozioökonomischen Reformen. Transnationaler Expertenaustausch und die Einführung vergleichbarer Standards zielten immer auch auf eine Veränderung der bestehenden Ordnung, das bedeutet sie implizierten einen institutionellen Wandel. Standardisierungs- und Reformprozesse begannen miteinander zu interagieren.⁶⁹⁵ Dabei kann die systematische Neuordnung entweder selbst als Reformprojekt verstanden werden oder aber als datentechnische Grundlage für weiterreichende sozial- und wirtschaftspolitische Reformen. In seltenen Fällen übernahmen staatliche Administrationen wissenschaftliche Standardisierungsvorschläge direkt in ihren Rechtenkanon. Hingegen versuchten Regierungen in der Regel die Implementierung zu ihren Gunsten zu beeinflussen oder diese zu verzögern, wie die Analyse des statistischen Austauschs zeigen konnte und für den spezifischen Untersuchungsgegenstand Preußen und Deutsches Reich noch weiter auszuführen sein wird.

⁶⁸⁸ Zum für die internationale Standardisierung charakteristischen Zusammenhang von universalistischer Rationalität und politischer Autorität, vgl. Loya/Boli 1999, S. 192 f.

⁶⁸⁹ Vgl. Vec 2006, S. 165 f.

⁶⁹⁰ Vgl. Rostow 1960.

⁶⁹¹ Vgl. Wehler 1995, S. 610.

⁶⁹² Gemeint ist damit ein Prinzip der Vereinfachung von Regelwerken durch Verallgemeinerung von dem der Staat ökonomisch profitieren kann, weil Handelshemmnisse abgebaut werden, vgl. Scott 1998, S. 80.

⁶⁹³ Vgl. Schneider 2013, S. 116.

⁶⁹⁴ Vgl. Quetelet 1838; siehe auch Kap. 2.1.2.

⁶⁹⁵ Vgl. Brunsson/Jacobsen 2000, S. 166 f.

Standards erleichterten die Objektivierung politischer Entscheidungen, auch wenn ihre Entstehung nicht immer nur einer wissenschaftlichen Rationalitätslogik folgte, sondern ebenfalls politischen Handlungsinteressen ausgesetzt war.

3.4.4 Rollenbilder und Zwischenresümee

Staatliche Verwaltungen besaßen ein Interesse am Ausbau ihrer administrativen Fähigkeiten durch eine datentechnische Kompetenzentwicklung. Damit gewannen sie einen zunehmend stärkeren Einfluss auf die Ausgestaltung der Statistik als professionelle Wissenschaft.⁶⁹⁶ Amtliche und nichtamtliche Statistik verschwammen im Prozess der Internationalisierung. Im Mittelpunkt des ersten Jahrhunderts internationaler Klassifikationen stand deshalb nicht nur die Erkundung des Grenzverlaufs zwischen Wissenschaft und Politik, sondern gleichfalls auch die Auflösung dieser Abgrenzung.

Folgt man Harry Campions Resümee über den halbamtlichen Austausch von Statistikexperten, so brachten die internationalen Kongresse und Konferenzen wichtige Effekte für die Wissenschaft und Praxis der Statistik: „They had a vitalizing effect and resulted in great progress in the development of official statistics in the European countries. Even today the speeches of Quetelet, Farr, Newmarch, Engel, Keleti and others at the meetings are well worth study.“⁶⁹⁷

Der Internationale Statistische Kongress leistete eine entscheidende Pionierarbeit für die internationale Integration der Statistik über die Grenzen Europas hinaus, welche durch das Internationale Statistische Institut bis in die Gegenwart fortgesetzt wird.⁶⁹⁸ Die Veranstaltungsorte konzentrierten sich zwar – bis auf wenige Ausnahmen – auf den europäischen Raum, dafür war das Teilnehmerfeld von Anbeginn auch mit außereuropäischen Vertretern besetzt. Den am Austausch beteiligten Statistikexperten gelang es einen Prozess der Konvergenz einzuleiten, der sich in der Einrichtung zahlreicher Zentralkommissionen widerspiegelte. Demgegenüber blieben technische Weiterentwicklungen die Ausnahme, nicht zuletzt aufgrund der Ablehnung einer methodischen Aufspaltung zwischen historisch-deskriptiven und mathematisch-induktiven Ansätzen durch Quetelet und andere, die erst im Verlauf des 20. Jahrhunderts erfolgte.⁶⁹⁹ Methodenfragen blieben heikel, und provozierten trotz des hohen Anspruch vieler Experten an eine Universalität der Statistik gleichwohl auch wissenschaftsbegriffliche Meinungsverschiedenheiten. Als unübersehbare Kehrseite der auf den Expertentreffen verhandelten Universalisierungsfortschritte, trat durch den halbamtlichen Austausch die Diversität nationaler Wissenschaftskulturen in einer Deutlichkeit zu Tage, die erst durch die institutionalisierten Formen der Kongresskommunikation ihre Kontraste schärfen konnte.⁷⁰⁰ Statistische Gesetze erwiesen sich zudem als unvollkommen. Die transnationalen Standardisierungsversuche enthüllten eine neue Komplexität der statistischen Realitätsbeschreibung. Viele Fragen blieben offen, auch wenn auf den Kongressen bei vielen Teilnehmern die Illusion lebte, dass mit Hilfe der Statistik die Welt vollends beschrieben werden könne. Zudem gab es nicht nur verwaltungstechnische Intentionen hinsichtlich einer methodischen Modernisierung und Professionalisierung der Statistik, sondern beispielsweise auch von Seiten der Medizin, für deren Forschungsarbeit statistische Techniken zunehmend wichtiger wurden.⁷⁰¹

Trotz der zähen und zögerlichen Fortschritte einer institutionellen Integration der internationalen Statistik, darf

⁶⁹⁶ Vgl. Randeraad 2010, S. 189.

⁶⁹⁷ Campion 1949, S. 108.

⁶⁹⁸ Vgl. Randeraad 2010, S. 187 f.

⁶⁹⁹ Vgl. ebd., S. 188; siehe auch Kap. 2.3.1.

⁷⁰⁰ Zur Einschränkung globalgesellschaftlicher Universalisierungsprozesse durch die Diversität von nationalen Kulturen, vgl. Reckwitz 2017, S. 36.

⁷⁰¹ Vgl. Randeraad 2010, S. 72.

man das Scheitern des Kongresses sowie die Resultate der Kongressarbeit weniger als „unintended consequences“ interpretieren.⁷⁰² Vielmehr sind sie Ausdruck eines der internationalen Statistik inhärenten Spannungsverhältnisses zwischen Wissenschaft und nationalstaatlicher Politik. Der statistische Internationalismus war deshalb nicht nur die Konsequenz universaler Wissenschaftsansprüche, sondern teilweise auch ein Mittel staatlichen Regierens innerhalb und außerhalb der eigenen territorialen Grenzen.⁷⁰³ Kennzeichen dieses gouvernementalen Internationalismus ist laut Madeleine Herren ein Verschwimmen der Grenzen zwischen staatlicher Außenpolitik und nichtregierungsamtlichen Organisationen.⁷⁰⁴ Am Beispiel des transnationalen Expertenaustauschs im Bereich der Statistik konnte gezeigt werden, dass die gängige Trennung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in den internationalen Beziehungen widerlegbar ist.⁷⁰⁵ Der Fall des Internationalen Statistischen Kongresses und seiner Nachfolgeorganisationen verdeutlicht dies sowohl hinsichtlich der halbamtlichen Organisationsstrukturen und einem damit verbundenen eingeschränkten Autonomiestatus, als auch, in personifizierter Form, durch die Doppelrolle einer Vielzahl von Teilnehmern als Verwaltungsbeamte und Wissenschaftler. Amtsstatistiker und Professorenbürokraten standen für einen technokratischen Reformpragmatismus, der die Struktur der internationalen Beziehungen nachhaltig veränderte.

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden internationale Normierungsprozesse, die nicht mehr nur von Juristen oder Diplomaten, sondern vielmehr von wissenschaftlichen Experten getragen wurden.⁷⁰⁶ Expertennetzwerke wie der Internationale Statistische Kongress bzw. später das Internationale Statistische Institut übernahmen durch ihre Verhandlungsergebnisse eine wichtige Funktion für die Herausbildung neuer Rechtsnormen. Die auf den Wissenschaftskongressen erarbeiteten statistischen Standards bildeten eine Verhandlungsgrundlage für zwischenstaatliche Vereinbarungen, weil sie den anerkannten status quo der Forschung wiedergaben. Internationale Kongresse formulierten in diesem Sinne grenzüberschreitende Qualitätsnormen, die zuweilen in rechtliche Standards übertragen wurden.⁷⁰⁷ Anders als die in der Diplomatie üblichen umfassenden völkerrechtlichen Kodifikationen, entstanden punktuelle Übereinkommen in einzelnen Sachgebieten, die den Weg für eine schrittweise voranschreitende Internationalisierung von Rechtsbeziehungen ebneten. Es waren aber weniger die internationalistischen Visionen – auch wenn diese meist zu Beginn des Austauschs standen – als die pragmatische Eigendynamik der Konferenzen und Zusammenkünfte, welche grenzüberschreitenden Normen zum Durchbruch verhalfen.⁷⁰⁸

Statistiker entwickelten sich zu Akteuren der Außenbeziehungen und stärkten dadurch ihre innenpolitische Wirkmacht als Standardisierer und Reformer. Wissenschaftlicher Internationalismus wurde so zu einem strategischen Feld staatlicher Interessenpolitik. Infolgedessen erwies sich die nationale Implementierung der Verhandlungsergebnisse als größte Herausforderung für den Internationalisierungsprozess der Statistik.⁷⁰⁹ Der durch die Einführung von Nationalstatistiken ausgebaute wissenspolitische Kontroll- und Steuerungsanspruch staatlicher Verwaltungen wurde durch den transnationalen Expertenaustausch zwar nicht unterminiert, zumindest aber in Konkurrenz zu Statistiksystemen anderer Länder gestellt. Es entstand ein internationaler Wettstreit darum, welche Organisationsformen, Methodenvorstellungen, Erhebungsverfahren, Klassifikationsmodelle und Kennzahlen die internationale Statistik in Zukunft dominieren sollten. Inwiefern der transnationale Wissenstransfer der Kongress- und Institutsmitglieder eine praktische Umsetzung zur Folge hatte bleibt aber

⁷⁰² Ebd., S. 188.

⁷⁰³ Vgl. Paulmann 2010, S. 197.

⁷⁰⁴ Vgl. Herren 2000, S. 40 f.; zu internationalen Kongressen und Organisationen als Instrumente der Außenpolitik, vgl. Herren/Zala 2002.

⁷⁰⁵ Vgl. Paulmann 2010, S. 186.

⁷⁰⁶ Vgl. ebd., S. 173 f.

⁷⁰⁷ Vgl. Osterhammel 2009, S. 59.

⁷⁰⁸ Vgl. Vec 2006, S. 75 f.

⁷⁰⁹ Vgl. Randeraad 2010, S. 189.

immer noch in weiten Teilen offen und soll deshalb anhand exemplarischer Internationalisierungsreformen der preußischen und deutschen Amtsstatistik rekonstruiert werden.⁷¹⁰

IV. Ideen und Reformen:

Der amtsstatistische Internationalisierungsprozess in Preußen und Deutschland

Um den Prozess der Integration des internationalen statistischen Austausches besser einordnen und verstehen zu können, entwarf der deutsche Statistiker Manfred Ehling in den 1990er Jahren ein Phasenmodell. Auch wenn sich sein Modellentwurf ursprünglich auf die statistische Integration der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union bezog, lassen sich seine Überlegungen auch auf die Entwicklungsgeschichte der Statistik im 19. Jahrhundert übertragen. Das Modell unterteilt den Integrationsprozess in vier Abstimmungsphasen.⁷¹¹ Es lässt sich als einen normativ-theoretischen Gliederungsversuch verstehen, der unterschiedliche Vertiefungsstadien einer internationalen statistischen Vereinheitlichung beschreibt. Im Idealfall bauen diese aufeinander auf und folgen damit einer hierarchischen Ordnung. Auch wenn sie nicht zwangsläufig deterministisch wirken, besteht zumindest ein Dependenzverhältnis zwischen den Abstimmungsphasen, das heißt, die unzureichende Abstimmung oder das Überspringen einer vorgeordneten Phase verhindern eine vertiefende Integration.

Als erste Phase der Abstimmung einer internationalen Statistik definiert Ehling den Entwurf einer gemeinsamen Programmatik. Was soll also das Ziel des Austauschprozesses sein? Wie die Analyse des Internationalen Statistischen Kongresses sowie des Internationalen Statistischen Instituts zeigen konnte, verfügten diese Institutionen über programmatische Ausrichtungen, an denen sich Teilnehmer und Mitglieder orientieren konnten. Eine gemeinsame Problemfeldorientierung begründete damit nicht nur die Institutionalisierung des internationalen statistischen Austausches in Form von internationalen Organisationen, sondern stellte auch den Ausgangspunkt einer statistischen Vereinheitlichung dar.⁷¹² Die zweite Phase bildet die Bestimmung von Begriffen und Systematiken. Es geht darum zu definieren, welche Statistiken erhoben werden sollen? Verhandlungsgegenstände müssen konkretisiert und benannt werden, so dass sie eine universale Gültigkeit erlangen. Die vorherigen Abschnitte haben bereits einen Eindruck davon vermittelt, wie Statistikexperten in langwierigen Verhandlungen Klassifikationsanpassungen ausarbeiteten um beispielsweise Berufsgruppen oder Todesursachen nach denselben Kategorien zu erfassen. In der dritten Abstimmungsphase werden dann statistische Erhebungsverfahren angeglichen, das bedeutet, es findet eine Harmonisierung der Methodik statt. Dabei ist zu klären, welche Maßeinheiten, welcher Erhebungszeitraum oder welche Befragungsmethode verwendet werden? Als letzte Phase beschreibt Ehling die Entwicklung von internationalen Indizes und Kennzahlen. Gemeint sind damit international vergleichbare Statistiken etwa zur Außenhandelsbilanz oder zum Volkseinkommen. Wie sind die damit verbundenen Berechnungsverfahren entstanden und welche Rolle spielten dabei internationale Statistikkongresse? Die Bilanzierung volkswirtschaftlicher Kennzahlen stellt eine schon sehr weit fortgeschrittene Phase des Modells dar, die am Ende des 19. Jahrhunderts erst in Ansätzen erkennbar war, wie im nächsten Kapitel noch näher gezeigt

⁷¹⁰ Vgl. Leonards/Randeraad 2015, S. 127.

⁷¹¹ Vgl. Ehling 1996, S. 418 f.

⁷¹² Siehe Kap. 3.2.3.

werden soll. Ehlings Ordnungsversuch hilft ein entwicklungstheoretisches Muster der internationalen Statistik zu erkennen, das zeigt, dass nicht nur die Ergebnisse des Austausches und der Plenarabstimmungen statistische Normen und Standards hervorbrachten, sondern der Prozess selbst einem standardisierten Ablauf folgte. Dabei rückte die Rolle des Experten als Träger und Vermittler statistischen Fachwissens in den Vordergrund. Als Verhandlungsführer prägten Statistikexperten den internationalen Austausch auf den zahlreichen Zusammenkünften und trugen diese Erfahrungen in ihre Heimatländer. Sie organisierten nationale Reformen der Statistik im Spannungsfeld zwischen universalistischen Wissenschaftsidealen und partikularistischen Politikinteressen.

Angelehnt an Ehlings Modell der vier Dimensionen einer internationalen statistischen Integration, sollen in einem letzten Schritt Implementierungsbeispiele untersucht werden, also die Frage, in welcher Weise transnationale Standardisierungsbemühungen in nationale Reformprojekte umgesetzt wurden? Der amtsstatistische Internationalisierungsprozess in Preußen und dem Deutschen Reich bietet dabei ein besonders eindringliches Beispiel für die Interaktion von Wissenschaft und Politik bei der Produktion von statistischem Wissen. Im Unterschied zu den kleineren, europäischen Staaten taten sich größere Länder wie Frankreich, Großbritannien oder auch das zusammenwachsende Deutschland mit der Adaption von Kongressresolutionen deutlich schwerer.⁷¹³ Die Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamer Regelungen konkurrierte dort mit der Vorstellung, dass das eigene nationale Statistiksystem später als Vorbild dieses Konvergenzprozesses dienen könnte, sollte eine Konsenslösung scheitern. Die Anpassung und Implementierung verzögerte sich dementsprechend, mit der Folge, dass die statistische Integration der Großmächte langsamer voranschritt als die ihrer kleineren Nachbarn. In neutralistischen Staaten wie Belgien oder den Niederlanden hingegen waren die nationalen Eitelkeiten deutlich geringer ausgeprägt, so dass es den Experten leichter gelang, den Statistiksystemen eine internationale Ausrichtung zu verordnen. Innovative Institutionen wie die Einrichtung einer statistischen Zentralkommission oder die Anwendung moderner Erhebungstechniken wie der Selbstzählung nahmen hier ihren Anfang. Reichweite und bürokratischer Aufwand der Reformanpassungen waren für kleine Staaten aufgrund ihrer topographischen Beschränkungen geringer. Für die flexibleren Verwaltungen der kleineren Länder war es deutlich einfacher Ideen einer internationalen Statistik in die Tat umzusetzen als für die zumeist überbelasteten und mit sich selbst beschäftigten Bürokratien der Großmächte. Im Gegensatz etwa zum zentralistischen Verwaltungsmodell in Frankreich oder der besonders am Grundsatz wissenschaftlicher Autonomie orientierten britischen Amtsstatistik stellte die föderative Ordnung des entstehenden Deutschen Reiches eine zusätzliche Herausforderung für den Implementierungsprozess dar.

Ein weiteres länderspezifisches Merkmal, das die Auswahl Deutschlands als Fallbeispiel begründet, ist der signifikante Einfluss der preußischen Bürokratie auf die Ausgestaltung der deutschen Statistik. Bereits auf dem ersten Internationalen Statistischen Kongress 1853 in Brüssel erläuterte der damalige Direktor der amtlichen Statistik in Preußen Dieterici, die Sonderstellung seines Landes. Anders als in Belgien oder Großbritannien, wo in erster Linie Wissenschaftler wie Adolphe Quetelet oder William Farr – die zuvor keine Beamtenkarriere durchlaufen hatten – mit der Leitung der Statistikämter betraut wurden, sei die preußische Statistik vom Vorrang der Verwaltung durchdrungen.⁷¹⁴ Das heißt, wissenschaftliche Innovationen sollten staatlichen Interessen nachgeordnet werden. Und auch die aus dem Staatshaushalt finanzierten Arbeitsfelder des Kaiserlichen

⁷¹³ Vgl. Randeraad 2011, S. 59 f.

⁷¹⁴ Vgl. Randeraad 2010, S. 32; „[...] nach einer Ministerial-Anleitung zur Behandlung der statistischen Angelegenheiten vom 22. Februar 1861 ausgesprochen, daß der Geschäftszweig der Statistik von einem die Bedürfnisse der gesamten Verwaltung überschauenden und umfassenden Gesichtspunkte und mit deren allseitiger Wahrung geregelt und behandelt sein will, und ergibt sich daraus der generelle Charakter als der oberste Grundsatz für die Stellung und den Geschäftskreis des statistischen Dezernats.“, Die Beziehungen der Verwaltung zur Statistik von Reg. Rat Prof. Dr. Franz Kühnert (Mitglied des Königlich Preußischen Statistischen Landesamtes). In: Verwaltung und Statistik (1. Jg., Januar 1911, Heft 1), GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3853, B. 27 f.

Statistischen Amtes beruhten auf Gesetzesbeschlüssen und Verordnungen. Roeske fasst das Beziehungsverhältnis von Statistik und Politik zusammen: „Die statistischen Ämter konnten sich nicht selbst ihre Aufgaben stellen, sondern sie erfüllten in ihrer Tätigkeit staatliche Weisungen.“⁷¹⁵

Unter diesen Bedingungen erscheint die Umsetzung internationaler Reformprojekte in Preußen und dem Deutschen Reich in einem umso schwierigeren Spannungsfeld als in anderen Ländern. Bis zum Amtsantritt von Ernst Engel, der nur wenige Jahre nach der Gründung des Internationalen Statistischen Kongresses die Leitung des Preußischen Statistischen Bureaus übernahm, zeigte sich die amtliche Statistik eher als wenig innovationsfähig.⁷¹⁶ Durch Engels neue internationale Ausrichtung entstand eine Dynamik für institutionelle Reformen, die es bis zu diesem Zeitpunkt nicht gegeben hatte.

Um den Zusammenhang von transnationalem Wissensaustausch und nationaler Implementierung von Reformen empirisch nachvollziehen zu können, hat der Soziologe Daniel Béland vier zentrale Forschungsfragen erarbeitet, die den methodischen Rahmen der Untersuchung einer Integration der internationalen Statistik in Preußen und dem Deutschen Reich bilden sollen. Aus einer Perspektive des historischen Institutionalismus versucht Béland, Ideengeschichte und Reformprozesse miteinander zu verknüpfen. Dieser Ansatz ist damit auch hilfreich für die Erklärung einer Internationalisierung der deutschen Statistik in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Durch die Methode der Rahmenanalyse („framing a policy programme“) sollen zunächst einmal Ideenprofile identifiziert und definiert werden, bevor deren Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse bewertet werden kann.⁷¹⁷

Die erste dazu Frage lautet: Gibt es Differenzen zwischen den kursierenden Ideen innerhalb der Expertendiskurse und anderen Gruppen, und implizieren diese unterschiedliche politische Entscheidungsmöglichkeiten? Zweitens: Lassen sich Verbindungen zwischen diesen Differenzierungen und den Entscheidungen politisch Verantwortlicher nachweisen? Drittens: Sind die relevanten Reformideen den politischen Entscheidungen vorausgegangen? Bélands vierte Forschungsfrage zielt auf den Ausschluss anderer Einflussfaktoren: Inwiefern ist es daher möglich, dass auch andere Variablen den spezifischen Inhalt der Ideen zum Zeitpunkt der politischen Entscheidungen beeinflusst haben?⁷¹⁸

Der Fragenkatalog dient einer präziseren Einordnung und Konkretisierung der Ideen einer internationalen Statistik, welche auf den Zusammenkünften der Experten entwickelt und in institutionalisierter Form als Verhandlungsergebnisse kommuniziert wurden. Aus der Beantwortung – auch wenn diese aufgrund der lückenhaften Datenlage nicht immer vollständig erfolgen kann – ergeben sich Rückschlüsse hinsichtlich der Wirkungsmechanismen internationaler Statistikkongresse, insbesondere in Bezug auf einen nationalen Institutionenwandel.

4.1 Die Programmatik der preußischen Zentralkommission

Als erste Phase der Entwicklung einer internationalen Statistik beschreibt Ehling die Abstimmung einer gemeinsamen Programmatik.⁷¹⁹ Im Mittelpunkt dieser programmatischen Neuausrichtung im 19. Jahrhundert standen die Begriffe der nationalen sowie internationalen Zentralisierung und Verwissenschaftlichung der staatlichen Statistiksysteme. Inwiefern die Idee einer dementsprechenden statistischen Vereinheitlichungsdynamik tatsächlich auf die Zusammenkünfte transnationaler Expertennetzwerke zurückzuführen ist und inwiefern diese

⁷¹⁵ Vgl. Roeske 1978, S. 86; zu den Geschäftsinstruktionen des KStA die entweder auf Gesetzen oder direkten Anordnungen des Reichskanzlers beruhten, vgl. Fürst 1972, S. 15.

⁷¹⁶ Vgl. Schaer 1969, S. 234.

⁷¹⁷ Béland 2005, S. 12.

⁷¹⁸ Vgl. ebd., S. 14.

⁷¹⁹ Ehling 1996, S. 418.

Idee institutionelle Entscheidungsprozesse in Preußen und dem Deutschen Reich beeinflusste, soll nun rekonstruiert werden.

Noch zu Beginn der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts beschrieb der Direktor der preußischen Statistik, Ernst Engel, die Konsequenzen einer zunehmenden Ausdifferenzierung statistischer Datensammlungen wie folgt:

„Denn je mehr die Statistik Bedürfniss der einzelnen Verwaltungszweige wird, desto mehr muss jeder dieser Zweige die Thatsachen seines Wirkungskreises scharf ins Auge fassen, die hierüber angestellten Beobachtungen sorgsam aufzeichnen, zusammentragen und zu Gesamtbildern verarbeiten und daraus Nutzen ziehen. Nun treibt aber unser ganzes Staatsleben nach einer grösseren Ausbildung der Verwaltung und nach der Durchführung der Theilung der Arbeit auf diesem Gebiete. Folglich ist die Decentralisation der Verwaltungsstatistik nicht aufzuhalten. So wahr dies ist, nicht minder wahr ist es, dass dabei die wissenschaftliche Seite der Statistik Schaden leidet [...]“⁷²⁰

Er skizzierte damit einen Entwicklungstrend, der den Zielsetzungen des nur wenige Jahre zuvor gegründeten Internationalen Statistischen Kongresses zuwiderlief. Die Voraussetzungen für einen institutionellen Wandel zugunsten einer internationalen Vereinheitlichung schienen damit denkbar ungünstig. Wobei die von Engel beklagte Dezentralisierung der Verwaltungsstatistik die Notwendigkeit eines Gegensteuerns umso deutlicher offenbarte. Denn die Ausdifferenzierung der Statistik war zunächst keinesfalls ein Widerspruch gegenüber einer wissenschaftlichen Weiterentwicklung der Disziplin, sondern im Gegenteil das Resultat einer detaillierteren statistischen Beschreibungspraxis. Einige Ministerien waren beispielsweise dazu übergegangen, die für sie relevanten Tatbestände selbst statistisch zu erfassen.⁷²¹ Erst aus der fehlenden Koordination dieses Ausdifferenzierungsprozesses erwuchs ein Hindernis für eine vertiefende Harmonisierung. Engel sah diese Gefahr und bemühte sich daher um eine nationale und internationale Integration der Statistik. Seine Einsicht bedeutete einen Wendepunkt für die programmatische Entwicklung der amtlichen Statistik in Preußen, deren wichtigstes Merkmal die Einführung einer statistischen Zentralkommission nach internationalem Vorbild war. Engels Sensibilität für die Herausforderungen der wissenschaftlichen Seite der Statistik implizierte keinesfalls, dass er die statistische Integration auf der anderen Seite nicht auch als eine politische Aufgabe verstand. So war vor allem die Entwicklung der Zentralkommission ein Spiegelbild dieser Zweidimensionalität.

4.1.1 Erste Frage

Seit das Königlich Preußische Statistische Bureau 1805 in Berlin seine Arbeit aufgenommen hatte, vollzog sich eine stetige administrative Ausweitung und Institutionalisierung der amtlichen Statistik. Michael Schneider beschreibt diesen Entwicklungsprozess als eine autopoietische Wissensproduktion im Staat.⁷²² Das heißt, die Ansammlung von Daten erfolgte nicht nach einer Bedarfsorientierung, vielmehr entstand durch die statistische Ausdifferenzierung ein sich selbst erschaffendes und erhaltendes System. Um dem Problem des „statistischen Wildwuchses“ zu begegnen waren institutionelle Reformen unverzichtbar.⁷²³ Andere Länder dienten hierbei als Modellbeispiele, wobei durchaus unterschiedliche Handlungsoptionen zur Auswahl standen. So gründete Großbritannien, wie bereits erwähnt, schon 1837 das General Register Office (GRO) als eine Art zentrale

⁷²⁰ Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867. Ein Bericht von Ernst Engel (Separat Ausdruck aus der Zeitschrift des KPSB), GStA PK, HA I, Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, B. 29.

⁷²¹ Vgl. Schneider 2013, S. 115.

⁷²² Vgl. ebd., S. 101 f.

⁷²³ Ebd., S. 124 und 129.

Koordinierungsstelle der amtlichen Statistik. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die statistischen Erhebungen maßgeblich von einer Person geplant, dem englischen Statistiker und Regierungsbeamten John Rickman. Erst nach seinem Tode 1840 übernahm das GRO, und damit eine offizielle Institution, die Organisation der Volkszählungen im britischen Königreich.⁷²⁴ Jedoch litt die Koordinierungsfunktion erheblich unter personellen und finanziellen Einschränkungen sowie der hierarchischen Einbindung in die Verwaltungsstrukturen. Es entwickelte sich eine Ad-hoc-Praxis, welche die Einrichtung eines zentralen Zensusbüros lediglich für den Durchführungszeitraum vorsah. Hierfür wurden lokale Beamte zusammengezogen, ein ständiger Austausch der unterschiedlichen Ebenen und Ministerien konnte jedoch nicht etabliert werden. Das temporäre Zensusbüro bestand durchschnittlich nur drei bis vier Jahre lang.⁷²⁵ Erst in den 1880er Jahren kam es zu institutionellen Reformen, vor allem initiiert durch die Royal Statistical Society. Ein sogenanntes Treasury Committee, zusammengesetzt aus Wissenschaftlern wie dem Sozialreformer Charles Booth, dem Secretary of Treasury, Reginald Welby, dem Registrar-General, Brydges Henniker und Mitgliedern des Parlaments, sollte Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der Organisation des Zensus erarbeiten.⁷²⁶ Damit ähnelte das Committee zwar in seiner Zusammensetzung und Aufgabenstellung der Idee einer statistischen Zentralkommission, deren Einführung aber hatte die britische Politik, trotz der Aufforderungen des Internationalen Statistischen Kongresses, vermieden. Demnach existierten zur Mitte des 19. Jahrhunderts durchaus unterschiedliche Vorstellungen über die organisationale und programmatische Ausgestaltung der amtlichen Statistik. Das Beispiel zeigt aber auch, dass die Forderungen der Expertentreffen, sich den international abgestimmten Verfahren der Statistik anzuschließen, Druck auf die nationalen Statistiksysteme ausübten.⁷²⁷

Noch eindeutiger lässt sich dieser Zusammenhang in Deutschland demonstrieren. Dort gab es bis in die 1850er Jahre keine Bestrebungen zur Gründung einer statistischen Zentralkommission, obwohl die anwachsenden Datenmengen Institutionen wie das KPSB zunehmend überforderten. Der Anspruch auf Vollständigkeit der Statistik konnte ohne Zentralisation nicht erreicht werden.⁷²⁸ Mit der Einrichtung der statistischen Zentralkommission 1860 begab sich Preußen sowohl auf den Weg der nationalen, als auch der internationalen, Integration der Statistik.

Die Adaption der Idee einer Zentralkommission kann als direkte Reaktion auf die Verhandlungen des Internationalen Statistischen Kongresses interpretiert werden. In Preußen versuchten die Regierungsverantwortlichen, trotz nationaler Hegemonialansprüche, den Anschluss an den europäischen Standard der Statistik nicht zu verpassen. Das Anforderungsprofil an eine zentrale Koordinierungsinstitution entsprach der Gründungsidee des Kongresses „einen allgemeinen und systematischen, Einheit und Vollständigkeit bezweckenden Plan für die Statistik [in diesem Falle] des ganzen Landes zu entwerfen“.⁷²⁹ Wie bereits erwähnt, verwies der Leiter der preußischen Statistik, Wilhelm Dieterici, schon 1853 auf das Vorbild im Nachbarland:

„In Belgien wird im Zusammenhange mit der konstitutionellen Regierungsform die Idee einer Commission centrale de statistique festgehalten, welche nur aus einem Präsidenten und wenigen Beamten als festangestellten Staatsdienern besteht, wogegen sonst die Commission centrale aus Sachverständigen der verschiedenen Zweige statistischer Forschung, welche aus Liebe zur Sache sich diesen Arbeiten hingeben, zusammengesetzt wird. In den deutschen Staaten, Holland, Dänemark, selbst in England, wenngleich dort eigenthümliche Verhältnisse nach der Organisation

⁷²⁴ Vgl. Higgs 2005, S. 11; Brückweh 2015, S. 37.

⁷²⁵ Vgl. Brückweh 2015, S. 38 f.

⁷²⁶ Vgl. ebd., S. 39 f.

⁷²⁷ Vgl. Schneider 2013, S. 47.

⁷²⁸ Vgl. Schäfer 1971, S. 326.

⁷²⁹ Engel: Denkschrift über die Organisation der amtlichen Statistik im preussischen Staate und die Reorganisation des Königlich Statistischen Bureaus in Berlin (1861), GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3878, B. 8.

der Verwaltung obwalten, entschied man sich für statistische Bureaus als Staatsbehörden.“⁷³⁰

Ein grundsätzlicher Trend zur statistischen Vereinheitlichung konnte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass durchaus unterschiedliche technische Bearbeitungsideen existierten. Die Differenzierungen zwischen den nationalen Organisationsformen der amtlichen Statistik beinhalteten gleichzeitig unterschiedliche politische Entscheidungsmöglichkeiten, wie das Beispiel Großbritanniens nahelegt. Im Sinne Bélands erster Forschungsfrage nach den potentiellen Differenzen innerhalb des Ideendiskurses und damit verbundenen Entscheidungsoptionen, kann man daher von einem Ideenpluralismus sprechen, der aber durch den Kongress zunehmend kanalisiert wurde.⁷³¹ Georg von Mayr erhielt etwa von der permanenten Kommission des Internationalen Statistischen Kongresses bei der Versammlung in Stockholm 1874 die Aufgabe, eine vollständige Darlegung des Ideenaustausches zur Frage der Zentralisation zu erarbeiten, und dadurch den Ideenaustausch zu ordnen.⁷³² Mayr verglich daraufhin die koordinierende Tätigkeit der permanenten Kommission für die internationale Statistik mit der Aufgabe der Zentralkommission für die nationalen Statistiken.⁷³³

4.1.2 Zweite Frage

Nicht nur in Preußen, sondern auch im Kreise des transnationalen Expertenaustauschs, schätzte man das belgische Modell als eine innovative Lösung, um der Denzentralisierungsdynamik zu begegnen. Als nicht unerheblich für die Akzeptanz des Vorbildcharakters kann dabei auch der Status Belgiens als kleines, neutrales Land zwischen den Großmächten bewertet werden. Den deutschen Statistikexperten fiel es sicher deutlich leichter ihren regierungsverantwortlichen Vorgesetzten die Übernahme einer belgischen Reformvariante zu empfehlen, als die Umsetzung eines französischen Modells. Die seit 1841 in Belgien bestehende Zentralkommission fungierte somit offenbar als Ideengeber, und der internationale Austausch seit 1853 als Ideenvermittler für institutionelle Reformprozesse der nationalstaatlichen Verwaltungsstatistiken,⁷³⁴ denn nur wenige Jahre später beschloss die preußische Regierung – in Anknüpfung an die Brüsseler Resolution von 1853 – die Institutionalisierung einer Zentralkommission mit dem Ziel der Reorganisation ihrer amtlichen Statistik:

„Das sicherste Mittel, zu der gewünschten Einheit in den statistischen Erhebungen und Veröffentlichungen zu gelangen, scheint für jeden Staat die Errichtung einer statistischen Centralcommission oder ähnlichen Einrichtung, bestehend aus den Vertretern der Haupt-Verwaltungszweige unter Zutritt von Männern, welche durch ihre Studien und Specialkenntnisse sowohl die Praxis verbessern, als auch die Schwierigkeiten rein wissenschaftlicher Art beseitigen können. [...] Sie erscheinen namentlich dringend rathsam in solchen Ländern, in welchen durch eine scharfe Sonderung der Verwaltungsdepartements die Statistik Gefahr läuft, einer einseitigen Behandlung zu unterliegen. Die statistische Centralcommission muss nicht bloß eine begutachtende, sondern in ihrem Wirkungskreise (welcher selbstverständlich kein excutiver sein kann) auch eine

⁷³⁰ Dieterici: Der statistische Kongreß zu Brüssel. In: Königlich Preußischer Staatsanzeiger, Nr. 268 (13. November 1853), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 146.

⁷³¹ Vgl. hierzu Bélands erste Forschungsfrage: “Are there real differences between the ideas held by different individuals or groups, and do they imply different policy choices on the part of those who hold them?”, Béland 2005, S. 14.

⁷³² Vgl. Die Organisation der amtlichen Statistik und der Arbeitstätigkeit des statistischen Bureaux, hrsg. vom Königlich Bayerischen Statistischen Bureau (1876 in München). Ergebnisse einer Umfrage bei den staatlichen statistischen Bureaux. Bearbeitet von Dr. Georg Mayr. Vorgelegt der Versammlung der permanenten Commission des internationalen Statistischen Congresses zu Buda-Pest, GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3879, B. 246.

⁷³³ Vgl. ebd., B. 255.

⁷³⁴ Vgl. Randeraad 2010, S. 22 f.

beschliessende Behörde sein. Die Beschlussfassung muss sich auf alle allgemeinen amtlichen Aufnahmen der Staatsbehörden erstrecken, in der Weise, dass keine Aufnahme stattfinden kann, welche nicht in dem Inhalt, in der Form der Aufstellung und in der Art der Erhebung von der Centralcommission beschlossen oder genehmigt ist.“⁷³⁵

In der Hauptsache hatte die Zentralkommission den Zweck, ein einheitliches Zusammenwirken der verschiedenen Zweige der Staatsverwaltung bei der Einrichtung und Ausführung statistischer Erhebungen sowie bei der Verarbeitung und Verwertung der daraus gewonnenen Ergebnisse zu vermitteln. Sie setzte sich in der Regel aus Vertretern der einzelnen Verwaltungsressorts und des Parlaments sowie aus statistischen Sachverständigen zusammen, die gutachterliche Beschlüsse fassten.⁷³⁶ Die Zentralkommission definierte sich über eine ressortübergreifende Beratungsfunktion, da die Beschlussfunktion durch den Innenminister begrenzt wurde, der die Letztentscheidungskompetenz dem preußischen Staatsministerium zuwies.⁷³⁷ In ihr waren nicht nur Verwaltungsstatistiker und Regierungsbeamte vertreten, sondern auch Wissenschaftler und akademische Gelehrte. Ähnlich den internationalen Kongressen sollten sich beide Formen des statistischen Expertentums ergänzen, um die Vereinheitlichung der Statistik voranzutreiben. „Amphibians had their place in nature“, urteilt Nico Randeraad über diese besondere evolutionäre Konstruktion der Zentralkommission, und deutet damit gleichzeitig auf die begrenzte Lebenszeit der Institution hin.⁷³⁸ Freie akademische Rede und behördliche Praxiserfahrung sollten interagieren – mit dem Ziel standardisierte und damit vergleichbare Daten für politische Entscheidungen zu produzieren.

Ressortforschung, oder – wie im Falle der Zentralkommission – ressortübergreifende Forschung zum Zwecke der Politikberatung, generiert Transferwissen, indem wissenschaftliche Expertise in das politische Anwendungssystem übertragen wird. Von akademischer oder industrieller Forschung unterscheidet sich die Ressortforschung deshalb durch ihren ambivalenten Funktionskontext.⁷³⁹ Ihre institutionelle Einbindung dient als Entscheidungshilfe für die staatliche Administration und versucht damit einen Spagat zwischen Wissenschaft und Politik.⁷⁴⁰ Amtliche Statistiker wie Engel oder Quetelet, die sowohl als Wissenschaftler und Staatsbeamte eine persönliche Doppelrolle einnahmen, als auch im Rahmen der ressortübergreifenden Verwaltungsstatistik einer konstitutiven institutionellen Doppelanbindung unterlagen, waren dieser strukturellen sowie funktionalen Widersprüchlichkeit in zweifacher Hinsicht ausgesetzt.⁷⁴¹

Ernst Engel verstand die Zentralkommission als Bindeglied zwischen dem Königlich Preußischen Statistischen Bureau und der politischen Verwaltung. Aus diesem Grund vertrat er die Ansicht, dass eine stärkere Beteiligung von Wissenschaftlern im Beratungsgremium auch die von ihm favorisierte Verwissenschaftlichung der Arbeit des Bureaus vorantreiben würde.⁷⁴² Jedoch fand seine Forderung nur wenig Resonanz bei den politischen Entscheidungsträgern in Preußen, denn in der Kommission herrschte über den gesamten Zeitraum ihres Bestehens ein deutliches Übergewicht an Regierungsvertretern. Lediglich der Nationalökonom und Agrarhistoriker Georg Hanssen wurde als Hochschullehrer 1861 in den Gründungskreis der Zentralkommission berufen. Doch auch er übernahm seit den 1860er Jahren als höherer Beamter eine offizielle Funktion im Königlich Preußischen

⁷³⁵ Engel: Die Beschlüsse des Internationalen Statistischen Congresses in seiner V. Sitzungsperiode, abgehalten zu Berlin vom 6. Bis mit 12. September 1863. Berlin (1864), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 169.

⁷³⁶ Vgl. Die Beziehungen der Verwaltung zur Statistik von Reg. Rat Prof. Dr. Franz Kühnert (Mitglied des Königlich Preußischen Statistischen Landesamtes). In: Verwaltung und Statistik (1. Jg., Januar 1911, Heft 1), GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3853, B. 28.

⁷³⁷ Vgl. Schneider 2013, S. 122.

⁷³⁸ Randeraad 2011, S. 59.

⁷³⁹ Vgl. Trute 1994, S. 96 f.

⁷⁴⁰ Vgl. Lundgreen et al. 1986, S. 19 f.

⁷⁴¹ Vgl. Barlösius 2010, S. 381 f.; Schneider 2014, S. 123.

⁷⁴² Vgl. Schneider 2013, S. 118.

Statistischen Bureau.⁷⁴³ Das politische Personal prägte auch nach der Ausweitung der Mitgliedschaft von vormalig 12 auf 27 Personen im Jahre 1870 die Zusammensetzung des Beratungsgremiums. Als Vertreter der Wissenschaft waren nunmehr Adolph Wagner – einer der herausragenden Ökonomen der Bismarck-Ära – und der Mediziner Rudolph Virchow eingeladen, an den Beratungen teilzunehmen.⁷⁴⁴ Das in Preußen umgesetzte Modell einer Zentralkommission unterschied sich dadurch von seinem belgischen Vorbild bei dem nur wenige festangestellte Staatsbeamte den Austausch der statistischen Sachverständigen und wissenschaftlichen Experten ergänzten.⁷⁴⁵ In der preußischen Bürokratie herrschte die Angst vor, einzelne Ressorts könnten durch die Zentralisierung bevormundet werden. Um etwaigen Interessenkollisionen vorzubeugen, entschieden sich Vorbereitungskommission und Regierung für eine Integrationsstrategie, bei der möglichst viele Ministerien und Ressortvertreter ein Mitspracherecht erhielten. Neben dem Innenministerium, entsendeten das Handelsministerium, das Ministerium für landwirtschaftliche Angelegenheiten, das Justizministerium, das Finanzministerium, das Kriegsministerium sowie das Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten einen oder sogar mehrere Vertreter in das Gremium der Zentralkommission.⁷⁴⁶ Die neue internationale Ausrichtung der preußischen Statistik zeigte sich aber nicht nur in einer immer wiederkehrenden Bezugnahme auf die Beschlüsse des Internationalen Statistischen Kongresses, sondern auch in der eigenständigen Empfehlung der Vorbereitungskommission, die Zentralkommission ebenfalls mit einem Vertreter des Amtes für auswärtige Angelegenheiten zu besetzen, um den Einbezug und die Förderung der internationalen Beziehungen auch in diesem Bereich sicherzustellen.⁷⁴⁷

Doch dabei kam es zunächst zu einem gegenteiligen Effekt, denn die Ausdehnung und Ausdifferenzierung der Statistik wurde weiter fortgesetzt, obwohl Integration und Vereinheitlichung das ursprüngliche Ziel der Kommissionsgründung waren.⁷⁴⁸ Die Diskurse innerhalb der Zentralkommission verdeutlichen vielmehr, dass es – wie Schneider festhält – gar „kein eindeutiges, gleichgerichtetes staatliches Interesse“ gab, sondern Aushandlungen zwischen den administrativen Ressorts und Ebenen notwendig waren.⁷⁴⁹ Beinahe jedes der Ministerien stellte andere Ansprüche an die Ausgestaltung und Organisation der statistischen Erhebungen, entsprechend des Anwendungsbedarfes. So erhoben das Finanz- und das Innenministerium, bis in die 1880er Jahre, noch eigene Einkommensstatistiken oder Statistiken der Strafanstalten.⁷⁵⁰ Politische Bedarfslagen und wissenschaftliche Forschungsinteressen konnten sich aber durchaus auch überschneiden, denn von der einheitlichen und nachhaltigen Anwendung statistischer Methoden und Klassifikationen erwarteten sich nicht nur Wissenschaftler eine datentechnische Qualitätssteigerung.

Die Integrationsbestrebungen erfassten zudem auch das preußische Parlament. Das Abgeordnetenhaus verabschiedete Resolutionen in Berufung auf die Beschlüsse des Internationalen Statistischen Kongresses. Eine diesbezügliche Aufforderung an die königliche Staatsregierung wurde ebenfalls sogleich durch den Regierungskommissar Graf zu Eulenburg mit der Ankündigung aufgenommen: „Die amtliche Statistik durch Reorganisation der statistischen Central-Kommission im Sinne der Beschlüsse des internationalen statistischen Kongresses zu Berlin vom Jahre 1863 diejenige Einheit zu geben, welche ebenwohl im eigenen Interesse der Statistik liegt, als ganz besonders auch im Interesse der Behörden, welche mit den statistischen Aufnahmen beauftragt sind.“⁷⁵¹ Des

⁷⁴³ Vgl. GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 536, Nr. 026.

⁷⁴⁴ Vgl. Schneider 2013, S. 120-125.

⁷⁴⁵ Vgl. Dieterici: Der statistische Kongreß zu Brüssel. In: Königlich Preußischer Staatsanzeiger, Nr. 268 (13. November 1853), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 01, B. 146.

⁷⁴⁶ Vgl. Blenck 1905, S. 252-258.

⁷⁴⁷ Vgl. Schneider 2013, S. 119.

⁷⁴⁸ Vgl. ebd., S. 122 f.

⁷⁴⁹ Ebd. S. 129.

⁷⁵⁰ Vgl. Blenck an Puttkamer (26. November 1883), GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3880, B. 73.

⁷⁵¹ Haus der Abgeordneten, siebzehnte Sitzung am 3. Dezember 1868: Vorberathung des Staatshaushalts-Etats pro 1869, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 113, B. 284 f.

Weiteren stellte er eine zeitnahe Bearbeitung der Resolutionen in Aussicht.⁷⁵²

Das Beispiel belegt wie die auf dem Internationalen Statistischen Kongress entwickelten und verbreiteten Ideen Eingang in die nationalstaatlichen Reformdiskurse fanden – bis hin zu den höchsten Ebenen der politischen Entscheidungsfindung. Auch andere deutsche Staaten, wie zum Beispiel Bayern, richteten ausdrücklich in Anknüpfung an die Beschlüsse des Kongresses Zentralkommissionen ein.⁷⁵³ Daniel Bélands zweite Frage nach dem Zusammenhang von Ideendiskursen als Initiation und Legitimation politischer Entscheidungen scheint demnach auch hinreichend beantwortet zu sein.⁷⁵⁴

4.1.3 Dritte Frage

Der Auszug der Parlamentsrede verdeutlicht auch eine eindeutige Chronologie der Ideenvermittlung vom transnationalen Informationsaustausch zur nationalstaatlichen Implementierung in Anlehnung an die dritte Forschungsfrage.⁷⁵⁵ Darüber hinaus geben die parlamentarischen Beratungen auch Einblicke in die Konfliktpotentiale des statistischen Reformprozesses. Beispielsweise bedeuteten eine einheitliche Ausweitung der Erhebungen auf kommunaler Ebene oder die Koordination regelmäßiger Publikationen auch eine Kostensteigerung, deren Verteilung zwischen den administrativen Ebenen und Ressorts ausgehandelt werden musste. Engel als Repräsentant des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus beklagte an dieser Stelle die finanzielle Mehrbelastung seiner Institution, und forderte eine Entlastung.⁷⁵⁶

Im Zuge der Etatberatungen für das Statistische Bureau und die daran angeknüpften Resolutionen des Abgeordnetenhauses, versuchte sich Engel an einer Reformierung der Zentralkommission, da sie für ihn immer noch ein wichtiges Integrationsmittel der amtlichen Statistik darstellte, in welchem neben Ressortinteressen auch wissenschaftliche Standards einbezogen wurden:

„Um der Wahrheit die Ehre zu geben, muss ich hinzufügen, dass die im Jahre 1860 errichtete preussische Centralcommission förmlich eingeschlafen ist. Denn sie hat nach dem statistischen Congresse zu Berlin im Jahre 1863, bei welchem sie als Organisationscommission mitwirkte, nur noch eine Sitzung im October 1864 gehalten. [...] Nach den vorliegenden misslichen Erfahrungen ist es allerdings fraglich, ob dergleichen Commissionen nicht auf anderer, als rein bureaukratischer Basis zu errichten sein möchten. Meine Meinung geht dahin, dass sie, in Preussen wenigstens, mit einer täglich nöthiger werdenden Institution, mit dem Centralvorstand eines Netzes statistischer Vereine, in Verbindung gebracht werden und von einem solchen neues Leben und Thatkraft empfangen müssen.“⁷⁵⁷

Seine harsche Kritik sowie seine Reformbestrebungen sind als eine Reaktion auf den Bedeutungsverlust der preußischen Zentralkommission zu verstehen.⁷⁵⁸ Denn trotz der zunehmenden Datenproduktion verlor das preußische Statistikamt seinen Koordinierungsanspruch an die aufkommende Reichsstatistik, die sich 1872

⁷⁵² Vgl. ebd.

⁷⁵³ Vgl. von Mayr 1872, S. 2.

⁷⁵⁴ Vgl. hierzu Bélands zweite Forschungsfrage: „Is it possible to establish a plausible connection between these differences and decisions made by political actors?“, Béland 2005, S. 14.

⁷⁵⁵ Die dritte Forschungsfrage: „Did the relevant ideas predate the decisions being explained?“, vgl. ebd.

⁷⁵⁶ Haus der Abgeordneten, siebzehnte Sitzung am 3. Dezember 1868: Vorberathung des Staatshaushalts-Etats pro 1869, GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 113, B. 286 f.

⁷⁵⁷ Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867. Ein Bericht von Ernst Engel (Separat Ausdruck aus der Zeitschrift des KPSB), GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, Bd. 02, B. 21.

⁷⁵⁸ Vgl. Schneider 2013, S. 126 f.

anstelle eines Zentralbüros des Zollvereins im Kaiserlich Statistischen Amt institutionalisierte.⁷⁵⁹ Vorausgegangen war ein Bericht vom 26. Mai 1871 einer Kommission für die weitere Ausbildung der Statistik des Zollvereins sowie über die Gründung und Einrichtung einer Reichsbehörde für eine gesamtdeutsche Statistik. Der Expertenbericht des Zollvereins forderte eine technische Spezialbehörde wie sie bereits in Preußen mit der Zentralkommission installiert wurde. Eine solche zentrale Institution sollte Koordinierungsaufgaben über die handelspolitischen Statistiken hinaus übernehmen. So wie sich Preußen durch den transnationalen Expertenaustausch am belgischen Modell orientiert hatte, wurde die preußische Zentralkommission, vor allem durch ihre Sonderstellung als programmatische Koordinierungsinstanz des größten föderalen Teilstaats, nun zum potentiellen Vorbild für die Integration einer neuen deutschen Reichsstatistik.⁷⁶⁰

Die Idee der Zweigvereine sollte zumindest auf regionaler Ebene die Koordinierungsfunktion der preußischen Zentralkommission aufrechterhalten sowie das Zusammenspiel von privaten Erhebungen und amtlicher Statistik steuern. Doch die Reformvorschläge des Expertenberichts wurden nicht verwirklicht. Seit ihrer Gründung kämpfte Engel darum den Einfluss der Zentralkommission zu erweitern und damit auch seine persönliche Wirkungskraft zu erhöhen. Die Beschlüsse der Kommission blieben aber Zeit ihres Bestehens ohne Bindung für die Staatsregierung, obwohl der ursprüngliche Plan – nach belgischem Vorbild – auch eine bindende Beschlussfassung, und nicht nur eine beratende Funktion vorsah.⁷⁶¹

Der Zentralisierungsprozess verfolgte in Deutschland also einen durchaus eigenen Weg, was nicht zuletzt darin begründet lag, dass die Integration der Statistik im Rahmen des Deutschen Zollvereins bereits seit 1834 betrieben wurde, namentlich durch die Entwicklung einer gemeinsamen Zoll- und Außenhandelsstatistik und die Abstimmung der Haushalts- und Personenzählungen.⁷⁶² Frühe Schritte einer grenzüberschreitenden Vereinheitlichung begannen in den Staaten des Deutschen Bundes somit schon vor der Verabschiedung der ersten Resolutionen des Internationalen Statistischen Kongresses. Spezifische Inhalte der Idee einer statistischen Zentralisierung nach internationalem Vorbild fanden sich mithin bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Der Versuch einer Antwort auf die dritte Forschungsfrage zeigt also, dass einigen Ideen des transnationalen Expertenaustauschs teilweise bereits nationale Integrationsdiskurse vorausgegangen waren, auch wenn diese sich auf den Sonderfall der deutschen Nationalstaatsbildung bezogen.⁷⁶³ Sie werden durch die Forderungen des internationalen Expertenaustausches aufgegriffen und durch die besondere halbamtliche Organisationsform der Kongresse verstärkt. Das Modell der Zentralkommission als ein programmatischer Versuch die nationale und internationale Vereinheitlichung der Statistik in Preußen miteinander zu verknüpfen, kann daher in einen historisch gewachsenen Entwicklungsprozess eingeordnet werden, auch wenn die konkreten Implementierungsentscheidungen, wie nachgewiesen, auf die Initiativen des internationalen Statistikkongresses zurückzuführen sind.

2.4.4 Vierte Frage

Mit der Gründung des Deutschen Reiches und der daraus entstehenden Konkurrenz zwischen preußischer Landesstatistik und deutscher Reichsstatistik verstärkten sich die Diskussionen um die Reorganisation der

⁷⁵⁹ Vgl. Roeske 1978, S. 86.

⁷⁶⁰ Vgl. Bericht der Kommission für die weitere Ausbildung der Statistik des Zollvereins sowie über die Gründung und Einrichtung einer Reichsbehörde für deutsche Statistik (Berlin, den 26. Mai 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131, Adh. 3, B. 66.

⁷⁶¹ Vgl. Schneider 2013, S. 124.

⁷⁶² Vgl. Ehling 1996, S. 418.

⁷⁶³ Vgl. hierzu Bélands vierte Forschungsfrage: “Is it possible to deduce the specific content of the ideas from knowledge of some other observable variable in the system at the time the decision was made?”, Béland 2005, S. 14.

amtlichen Statistik, wie eine Debatte im preußischen Abgeordnetenhaus nahelegt. Befürworter einer fortschreitenden Zentralisierung wie der Abgeordnete Sombart forderten in einer Parlamentssitzung am 21. Februar 1882, bei der es um den Etat des Innenministeriums ging, die Vereinigung des preußischen Landesamtes mit der deutschen Reichsstatistik.⁷⁶⁴ Engels angekündigter Eintritt in den Ruhestand sei eine günstige Gelegenheit für eine Vertiefung der statistischen Integration Deutschlands. Ein anderer Abgeordneter namens Schmidt aus Stettin wies demgegenüber eine Auflösung und Umstrukturierung, der von Engel eingeleiteten Zentralisationsbemühungen zurück.⁷⁶⁵ Seiner Meinung nach war Engels internationales Renommee zu groß, als das man sein Modell der preußischen Statistik einfach verwerfen sollte. Die Auseinandersetzungen wiederholten sich auch zu Beginn des 20. Jahrhunderts. In einem Zeitungsartikel erläuterte ein Kommentator aus Königsberg, dass die Bearbeitung des statistischen Urmaterials umso schwieriger sei, desto mehr Behörden an der Auswertung beteiligt wären.⁷⁶⁶ Vor allem die umfangreiche preußische Landesstatistik stelle aus dieser Perspektive ein Hindernis für die Zentralisation weiterer Gebiete der deutschen Statistik dar. Auch auf höchster Ebene des Kaiserlichen Statistischen Amtes bemühte man sich, die Zentralisierungsprogrammatik weiter voranzutreiben. Als Vorbild diente dabei weiterhin der transnationale Expertenaustausch. Der langjährige Präsident Richard van der Borcht gab beispielsweise an, dass bei seiner Studienreise durch die USA die Mechanisierung und Neuorganisation des Amtes im Vordergrund stand. Hierfür sei die Kenntnis der am besten und modernsten eingerichteten statistischen Ämter des Auslandes von wesentlicher Bedeutung. Außerdem wurden im Ausland, und speziell in Amerika, Zähl- und Sortiermaschinen besichtigt, die in Europa noch nicht vorhanden waren. Kritiker einer Zentralisierungsdynamik befürchteten durch die Implementation technischer Innovationen auf Bundesebene eine Entmachtung der statistischen Landesämter.⁷⁶⁷ In einer im Jahr 1911 erschienenen kritischen Auseinandersetzung mit der Denkschrift des Präsidenten des KSA forderte der bayerische Professorenbürokrat Georg von Mayr diesbezüglich eine Trennung von technischer Mechanisierung und politischer Zentralisierung.⁷⁶⁸ Um für den Erhalt föderativer Strukturen zu werben, verwies Mayr – der zwei Jahre später zum Rektor der Münchener Universität aufstieg und zuvor lange Jahre als Leiter des statistischen Büros in Bayern sowie als Ministerialrat der dortigen Staatsregierung agierte – ebenfalls auf ein internationales Vergleichsbeispiel: Im Vergleich zum bayerischen Zählblättchensystem seien die Kosten einer elektronischen Zählung wie sie in Kuba und Indien bereits angewendet wurden, deutlich höher.⁷⁶⁹ Auch in der technischen Dimension der Datenerhebung stellte der internationale Ideendiskurs damit einen wichtigen Bestandteil nationaler Reformdebatten dar. In Bezug auf die öffentlichen Bedenken gegenüber einer zunehmenden Zentralisierung der deutschen Amtsstatistik verkündete van der Borcht im gleichen Jahr, dass die Reichsregierung entgegen der Presseberichterstattung keine Absichten habe, die Selbstständigkeit der statistischen Landesämter einzuschränken.⁷⁷⁰ Nur wenige Tage darauf forderte der Reichskanzler jedoch in einem Brief an den Innenminister die Einberufung einer Kommission zur Vereinfachung, Verbilligung und Beschleunigung der Zählungen.⁷⁷¹ Der international angefachte Zentralisierungsdiskurs blieb somit innenpolitisch ein sensibles Thema, vor allem für den erst frisch zusammengewachsenen deutschen Nationalstaat.

⁷⁶⁴ Vgl. Haus der Abgeordneten, 16. Sitzung am 21. Februar 1882, Etat des Ministeriums des Innern, GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 536 Nr. 3880, B. 44.

⁷⁶⁵ Vgl. ebd., B. 48.

⁷⁶⁶ Vgl. Zeitungsartikel „Zur Reorganisation der amtlichen Statistik in Deutschland“ von Georg Neuhaus aus Königsberg am 1.10.1909, GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3880, B. 324.

⁷⁶⁷ Vgl. Bericht über Studienreise des Präsidenten des KSA in die USA 1911, GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3853, B. 8.

⁷⁶⁸ Vgl. Reichsstatistik und Landesstatistik von Georg von Mayr 1911, GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3853, B. 28.

⁷⁶⁹ Vgl. ebd., B. 28 f.; Mayr polemisierte auch in weiteren Artikeln gegen die Zentralisierung der Statistik und versuchte mit Hilfe der Öffentlichkeit Einfluss auf die Verwaltungsorganisation zu nehmen, vgl. Statistik und Reichstag von Georg von Mayr, In: Der Tag, Nummer 133, Ausgabe A (9. Juni 1911), GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3853, B. 144 f.

⁷⁷⁰ Vgl. Präsident des KSA in einer Kommissionssitzung vom 15/16. Februar 1911, GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3853, B. 71.

⁷⁷¹ Vgl. Reichskanzler Bethmann-Hollweg an Innenminister am 22. Februar 1911, GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3853, B. 51.

Insgesamt bleibt die Bewertung der historischen Rolle der preußischen Zentralkommission zweideutig. Nach schon zuvor nur noch sporadisch abgehaltenen Sitzungen und längeren Pausen, trat sie das letzte Mal im Jahr 1911 zusammen.⁷⁷² Zwar unternahm man unter der Führung Engels den Versuch einer wissenschaftlichen Professionalisierung der Statistik nach ausländischem Muster, insbesondere auch durch den institutionellen Austausch innerhalb der preußischen Verwaltungszweige, doch unterlag die finale Entscheidungsgewalt über statistische Fragen der Regierung und nicht dem Votum der Kommission. Die institutionelle Integration schuf nicht nur Effizienzfortschritte durch Vereinheitlichungen, sondern eröffnete auch neue Konfliktfelder zwischen den einzelnen administrativen Ebenen und Ressorts. Der deutsche Statistiker Konrad Saenger – langjähriger Präsident des Preußischen Statistischen Landesamts von 1914 bis 1934 – interpretierte die Zentralkommission als ein Laiengremium, aufgrund der Überzahl von politischen Vertretern gegenüber Repräsentanten und Experten der wissenschaftlichen Statistik. Nichtsdestotrotz beurteilte er die Existenz der Institution als wichtigen Beitrag für die Weiterentwicklung der Statistik im Allgemeinen.⁷⁷³ Auch wenn politische Vorbehalte einem konsequenten institutionellen Wandel der preußischen Amtsstatistik verhinderten, bleibt als Ergebnis festzuhalten, dass die Gründung der Zentralkommission als eine direkte Folge der Kongressdiskurses verstanden werden muss.

4.2 Die Idee des statistischen Seminars

Entstanden aus dem transnationalen Expertenaustausch und ursprünglich angedacht als wissenschaftliches Lösungsmodell für die statistische Vereinheitlichungsprogrammatik, entwickelte sich die Zentralisierungsidee seit der Einrichtung der Zentralkommission im Jahr 1860 immer mehr zu einer politischen Institution.⁷⁷⁴ Engel suchte daher frühzeitig nach anderen Wegen seinem wissenschaftlichem Ziel einer kohärenten Staatsstatistik näher zu kommen. Er trat dabei sogar als Begründer einer eigenen Fachrichtung, der Demologie in Erscheinung und unterstrich damit seine Auffassung, dass die Methodologie der Statistik ein selbstständiger Zweig innerhalb der alle Lebensbereiche umfassenden Wissenschaft sei.⁷⁷⁵ Zudem entwickelte er die Idee eines statistischen Seminars, für dessen Einrichtung er bereits seit Anfang der 1860er Jahre geworben hatte. Inwiefern diese in direktem Zusammenhang mit der Kongresstätigkeit steht bleibt spekulativ, da keine diesbezüglichen Diskurse nachweisbar sind.⁷⁷⁶ Dennoch ist zu vermuten, dass die Seminar-Idee unter dem Eindruck der Kongresserfahrung und der dort verhandelten Verwissenschaftlichungsprogrammatik gewachsen ist.

Anders als in der Zentralkommission, sollten Ressortvertreter aus den unterschiedlichen Ministerien und Verwaltungszweigen schon zu Beginn ihres Eintritts in den Staatsdienst mit der Notwendigkeit und den Methoden der statistischen Vereinheitlichung vertraut gemacht werden. Ernst Engels Aktivitäten zielten in Richtung einer Verinnerlichung eines spezifischen statistischen Denkstils im preußischen Beamtenkorps.⁷⁷⁷ In der Ausbildung des Nachwuchses sah er eine Chance, grundlegende Inhalte und Verfahren der neu entstehenden Wissenschaft auch im Bereich der amtlichen Statistik zu verfestigen.⁷⁷⁸ Der Begriff und die Theorie der Weitergabe eines Denkstiles definierte der Wissenschaftsphilosoph Ludwig Fleck als grundlegend für die Entwicklung einer wissenschaftlichen Disziplin bzw. eines Denkkollektivs. Ein „gerichtetes Wahrnehmen, mit entsprechendem

⁷⁷² Vgl. Schneider 2013, S. 129.

⁷⁷³ Vgl. ebd., S. 130.

⁷⁷⁴ Vgl. Lee 2009, S. 168.

⁷⁷⁵ Vgl. Meitzen 1886, S. 68.

⁷⁷⁶ Ich verzichte deshalb in diesem Fallbeispiel auch auf die Anwendung von Bélands Forschungsfragen zum konkreten Zusammenhang von Ideendiskurs und Institutionenwandel.

⁷⁷⁷ Die Frage nach der Verbreitung eines statistischen Denkstils ist in diesem Zusammenhang bereits von Michael Schneider aufgeworfen worden, vgl. Schneider 2013, S. 22 und 131.

⁷⁷⁸ Vgl. Meitzen 1886, S. 131.

gedanklichen und sachlichen Verarbeiten des Wahrgenommenen“ stand auch im Mittelpunkt der Seminarprogramms.⁷⁷⁹ Ein ganz ähnliches Muster verfolgte Engel, indem er den Lehrplan des Seminars an die universitäre Praxis der Wissensvermittlung anlehnte.⁷⁸⁰ Außerdem rekrutierte er Universitätsprofessoren wie den schon in der Zentralkommission mitwirkenden Georg Hanssen für den Vorlesungsbetrieb, und setzte damit ein Zeichen in Richtung seiner politischen Vorgesetzten aus dem Innenministerium. Aus Engels Sicht sollte das Seminar als eine innovative Einrichtung im Rahmen der interdisziplinären Staatswissenschaften den Charakter der preußischen Statistik verändern. Nicht mehr nur die reine Datensammlung durch das Statistische Bureau wurde zur programmatischen Zielsetzung erhoben, sondern darüber hinaus auch die Einflussnahme auf die Entstehung der Daten durch statistisch geschulte Beamte auf allen Ebenen und in allen relevanten Ressorts. Seine Vorstellung umfasste eine Ausweitung des statistischen Denkstils in möglichst viele Verwaltungsbereiche: „Ist es nicht vielmehr im höchsten Grade wünschenswerth, dass jedes Fach nicht blos seine eigene Statistik habe, sondern sich auch wirklich mache, wie das größentheils in Frankreich, in Belgien durchweg und zum Theil auch in London der Fall ist.“⁷⁸¹

Doch der Verstetigung der Verwissenschaftlichung wurden – vergleichbar mit den Zentralisierungsbemühungen der Zentralkommission – politische Grenzen gesetzt, insbesondere durch die Position des Statistischen Bureaus als nachgeordnete Behörde des Innenministeriums.⁷⁸² Während sich das Ministerium des Innern eine Weisungsbefugnis gegenüber den letztendlichen Entscheidungen die Seminarplanung betreffend vorbehielt, bestand das Finanzministerium auf ein Mitspracherecht hinsichtlich der Zulassung der Bewerber.⁷⁸³ Hauptargument für die politische Einflussnahme war die Vermeidung zusätzlicher Staatskosten, etwa durch finanzielle Unterstützung der Seminarteilnehmer während der Zeit der Zusatzausbildung, in der sie ihren regulären Staatsdienst nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr nachkommen konnten.⁷⁸⁴ In einer veröffentlichten Beschreibung der organisatorischen Fortschritte der amtlichen Statistik drückte Engel diesen Grundsatz in etwas beschönigender Form aus: „Die Theilnehmer haben keine Kosten für den Unterricht oder die Uebungen zu tragen; sie können aber auch auf eine Remuneration oder Unterstützung keinen Anspruch machen [...]“⁷⁸⁵

Blickt man näher auf den Teilnehmerkreis, fand unter Engels Leitung auch eine rege personelle Internationalisierung der preußischen Statistik statt. Seit 1851 tauschte man sich im Rahmen des Statistischen Bureaus durch die Beschäftigung von ausländischen Beamten und Gelehrten aus, was sich später dann in einem gleichfalls internationalen Teilnehmerfeld des Seminars fortsetzte.⁷⁸⁶ Verschuldet durch die mangelnde finanzielle und politische Unterstützung der preußischen Staatsregierung, aber auch durch außenpolitische Umstände wie den deutsch-österreichischen Krieg von 1866 sowie die kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den deutschen Staaten und Frankreich 1870/71 veränderte sich immer wieder die Größe des Teilnehmerfeldes. Trotz der schwankenden Bewerberzahlen und politischen Unsicherheiten bekundeten immer wieder außerdeutsche Aspiranten ihr Interesse an einer Seminarteilnahme.⁷⁸⁷ So gab es beispielsweise einen Bewerber aus dem italienischen Palermo.⁷⁸⁸ Und sogar ein junger Ägypter namens Ali-Bey-Zéki nahm 1874 am Kursprogramm teil, um einen statistischen Wissenstransfer für die Institutionen seines Heimatlandes zu ermöglichen.⁷⁸⁹ Es liegt die

⁷⁷⁹ Fleck 1980, S. 130.

⁷⁸⁰ Vgl. Schneider 2013, S. 136.

⁷⁸¹ Engel an Innenminister Eulenburg (20. Juni 1865), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 113, Bd. 01, B. 99.

⁷⁸² Vgl. Schneider 2013, S. 132.

⁷⁸³ Vgl. Ministerium des Innern / Ministerium der Finanzen (15. August 1862), GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 113, Bd. 01, B. 40 f.

⁷⁸⁴ Vgl. Schneider 2013, S. 136 f.

⁷⁸⁵ Engel 1862, S. 176.

⁷⁸⁶ Im Archiv werden seit diesem Zeitraum Akten zu Ausländern im KPSA geführt, vgl. GStA PK, I. HA Rep. 77, Nr. 3992.

⁷⁸⁷ Vgl. Schneider 2013, S. 148 f.

⁷⁸⁸ Engel an Eulenburg (4. Dezember 1871), GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 113, Bd. 02, B. 88.

⁷⁸⁹ Engel an Eulenburg (29. Oktober 1874), GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 113, Bd. 02, B. 162.

Vermutung nahe, dass dieses internationale Interesse auch ausschlaggebend für die dann doch immer wieder erteilte Zustimmung der politisch verantwortlichen Entscheidungsträger war.⁷⁹⁰ Engel, der spätestens seit den ersten Kongresstagungen vom internationalen Geist des Expertenaustausches infiziert war, vertrat die Auffassung, dass die Vereinheitlichung auf nationaler Ebene nur die notwendige Vorbereitung eines internationalen Integrationsprozesses sei – der, wenn erst einmal in Gang gesetzt, auf die Nationalstatistiken zurückwirken sollte. In dieser Logik stellte das Seminar für ihn einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer „einheitlichen deutschen Statistik“ dar, dem dann weitere folgen würden, wie er in seiner 1861 verfassten „Denkschrift über die Errichtung des eines statistischen Seminars“ propagierte.⁷⁹¹ Die Denkschrift kann als eine Art Lobbying-Instrument interpretiert werden. Ziel war es politische Entscheidungsträger im Parlament und in den Behörden, die über die Umsetzung statistischer Reformen zu entscheiden hatten, sowie die preußische Öffentlichkeit, zu beeinflussen. Daraus lässt sich ableiten, dass auch im Falle des statistischen Seminars ein empirischer Zusammenhang zwischen der Idee einer internationalen Statistik und dem institutionellen Entwicklungsprozess auf nationaler Ebene hergestellt werden kann. Genauso wie Engel die Ergebnisse des internationalen Expertenaustausches als Begründung für die Einrichtung eines statistischen Seminars ins Feld führte, benutzte er im Gegenzug genau diese Seminarveranstaltungen um die jungen Beamten für die Verwahrlosung und Reformbedürftigkeit der amtlichen Statistiksysteme zu sensibilisieren.⁷⁹²

Andere Befürworter des Seminars wie Professor Hanssen von der Berliner Universität oder der Geheime Regierungsrat Jacobi aus dem Innenministerium sahen im Gegensatz dazu in der internationalen Ausweitung des Teilnehmerkreises das Interesse der Staatsverwaltung übergangen und forderten, Ausländer nur in Ausnahmefällen zuzulassen.⁷⁹³ Bemerkenswerterweise argumentierte der Wissenschaftler Hanssen nicht im Sinne eines wissenschaftlichen Universalismus wie Engel, sondern hob in erster Linie die administrative Zweckorientierung der amtlichen Nationalstatistik hervor, was vielleicht durch seine zusätzliche Funktion als Mitglied des Statistischen Bureaus zu erklären ist.

Auch das Innenministerium wollte dem Seminar lediglich ein eingeschränktes Maß an wissenschaftlicher Praxis zugestehen. Daher bestanden seine Vertreter auch von Beginn an auf die Bezeichnung „Cursus“ im Unterschied zu „Seminar“, um eine sprachliche Abgrenzung zu anderen staatlich finanzierten Lehranstalten wie den Universitäten, den landwirtschaftlichen Akademien oder den Artillerie- und Ingenieur-Schulen herzustellen. Eulenburg kommentierte dazu: „Das sind alles wissenschaftliche Lehranstalten, das stat. Bureau und der stat. Cursus aber nicht.“⁷⁹⁴ Er plädierte im Staatsinteresse für die Praxisnähe der Lehrinhalte und lehnte den Vorschlag von Engel einer Umwandlung des Seminars in eine Art Verwaltungsakademie ab.⁷⁹⁵

Engels umtriebige Versuche die Verbreitung statistischer Verfahren zu fördern, warfen immer wieder die Frage auf, in welchem Dienste die amtliche Statistik stehen sollte. Neben den Interessen der öffentlichen Verwaltung spielte aber nicht nur die wissenschaftliche Standardisierung eine Rolle, sondern auch die Kooperation mit der Privatwirtschaft. Ihre Integration versprach eine leichtere Erschließung ökonomischer Datensätze direkt aus unternehmerischen Quellen. Engel übersah dabei scheinbar, dass diese Erleichterungen durch eine Vielzahl von Datenproduzenten langfristig auch eine Gefahr für seine Strategie einer einheitlichen Verwissenschaftlichung der amtlichen Statistik bedeuten konnten. Das Innenministerium hingegen schien dieses Spannungsfeld zwischen privatwirtschaftlichen und gesamtstaatlichen Interessen zu erkennen und reagierte zurückhaltend auf die

⁷⁹⁰ Vgl. Schneider 2013, S. 152 f.

⁷⁹¹ Engel: Denkschrift über die Errichtung eines statistischen Seminars und die Anbahnung einer einheitlichen deutschen Statistik (2. Juni 1861), GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 113, Bd. 01, B. 6.

⁷⁹² Vgl. Schneider 2013, S. 141.

⁷⁹³ Vgl. Jacobi (10. November 1861), GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 113, Bd. 01, B. 18.

⁷⁹⁴ Engel an Eulenburg (8. August 1866), GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 113, Bd. 01, B. 226; beide Seiten verwendeten die von ihnen bevorzugte Bezeichnung seit den ersten Gründungsdiskursen, vgl. Schneider 2013, S. 134.

⁷⁹⁵ Vgl. Schneider 2013, S. 146.

Forderungen Engels.⁷⁹⁶ Nach 1872 setzte sich zudem im Innenministerium die Meinung durch, dass durch die Neugründung des Kaiserlichen Statistischen Amtes nun eine andere Institution für die statistische Ausbildung der deutschen Verwaltungsbeamten zuständig sei.⁷⁹⁷

Als Engel 1882 nach Kontroversen über seine Amtsführung mit Reichskanzler von Bismarck und einer politischen Säuberung des Beamtenapparats durch den neuen Innenminister von Puttkamer aus dem Preußischen Statistischen Bureau ausschied, war die Fortführung des Seminars gefährdet.⁷⁹⁸ Neben der praktischen Ausbildung innerhalb des kaiserlichen Statistikamtes, verlagerte sich der akademische Lehrbetrieb zunehmend an die Berliner Friedrich-Wilhelm-Universität, an der Engel nicht erst seit seiner Berufung zum Honorarprofessor parallel zu seiner Verwaltungstätigkeit Übungen und Vorlesungen über Theorie und Praxis der Statistik abhielt. Richard Böckh, der Finanzökonom Adolph Wagner, der Nationalökonom Gustav von Schmoller und der Statistiker Adolph Meitzen stellten gemeinsam 1882 einen Antrag zur Gründung des staatswissenschaftlich-statistischen Seminars an der Universität, das 1886 seine Arbeit aufnahm. Das Engel'sche Seminar wurde damit zum Vorbild für die Fortführung einer akademischen Verwissenschaftlichung der Statistik, die es selbst aber aufgrund der politischen Einflussnahme und institutionellen Einbindung in den preußischen Verwaltungsapparat nur eingeschränkt leisten konnte.⁷⁹⁹ Daneben war Böckh, ein ehemaliger Mitarbeiter Engels, der auch als Leiter des Statistischen Bureaus der Stadt Berlin fungierte, in der Gründungsphase wichtiger Initiator und wurde einer der Direktoren des neuen Universitätsseminars. Der gute internationale Ruf und die lange Traditionsgeschichte der preußischen Statistik sollten sich auszahlen, denn fast die Hälfte der Studenten des Universitätsseminars kam aus dem Ausland, so dass dieses rasch Weltgeltung erlangte.⁸⁰⁰ Innenminister von Puttkamer fiel es auch deshalb schwer gewisse Integrationserfolge des alten Seminars zu leugnen. Er erkannte zwar die internationale Strahlkraft der Idee einer statistischen Ausbildungsstätte innerhalb der Verwaltung an, schätzte diese jedoch im Hinblick auf die eigenen Vorstellungen staatlicher Regierungspolitik als nur wenig nützlich ein. Auf Grund dessen plädierte er bereits 1883 dafür den Lehrbetrieb einzustellen.⁸⁰¹ In der Folge erfuhr das statistische Seminar immer weniger Beachtung innerhalb der preußischen Verwaltung, so dass die Zahl der teilnehmenden Regierungsbeamten immer weiter sank.⁸⁰²

Dennoch setzte das von Engel ins Leben gerufene Seminar einen wichtigen Impuls für die Disziplinentwicklung der statistischen Wissenschaft in Deutschland.⁸⁰³ Das statistische Seminar des preußischen Statistikamtes, so Schaer, „begründete eine bisher in Deutschland unbekannte Art des geistigen Austausches zwischen Behörde und Universität und eine – leider zu wenig genutzte – Möglichkeit zur Fortbildung der höheren Beamten [...]“.⁸⁰⁴ Da Seminare dieser Art zu diesem Zeitpunkt noch sehr selten waren bewertete Georg Knapp Engels Idee sogar als wichtige „pädagogische Tat, junge Gelehrte aus ihrer Vereinzelung herauszureißen“.⁸⁰⁵ Noch 1905 als die Hochphase des statistischen Seminars schon längst vergangen war, benutzten Teilnehmer die Mitgliedschaft als

⁷⁹⁶ Vgl. ebd., 143.

⁷⁹⁷ Vgl. Eulenburg an Engel (27. Dezember 1872), GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 113, Bd. 02, B. 152 f.

⁷⁹⁸ Vgl. Wehler 1995, S. 862 f.; Pflanze betont eine Zunahme des Drucks auf die preußische Beamtenenschaft zur uneingeschränkten Regierungsloyalität nach dem Amtsantritt von Puttkammers, vgl. Pflanze 1998, S. 302; Schneider weist auf die Unvereinbarkeit von Engels, durch Transparenz und methodologische Offenheit gekennzeichnete, Wissenschaftsvorstellung und Bismarcks Unterdrückung jeglicher Kritik am Regierungshandeln bzw. der defizitären Umsetzung staatlicher Reformprojekte hin, vgl. Schneider 2013, S. 427; zu einer ausführlichen Darstellung des Konflikts zwischen Bismarck und Engel, vgl. ebd. S. 162 f.

⁷⁹⁹ Schaer bemerkt dazu, dass das Seminar immer ein Anhängsel der Bürokratie blieb und deshalb die eigenen, anfangs proklamierten, wissenschaftlichen Ansprüche nicht erfüllen konnte, vgl. Schaer 1969, S. 244.

⁸⁰⁰ Vgl. Wilke 2012, S. 103 f.

⁸⁰¹ Vgl. Schneider 2013, S. 156.

⁸⁰² Vgl. Schaer 1969, S. 242.

⁸⁰³ Vgl. ebd., S. 242 f.; Köhler 1994, S. 127 f.

⁸⁰⁴ Schaer 1969, S. 244.

⁸⁰⁵ Knapp 1897, S. 148.

Autoritätsnachweis gegenüber anderen Behörden, und verwendeten sogar provokativ den zuvor vom Innenministerium abgelehnten Begriff des königlich staatswissenschaftlichen-statistischen Seminars.⁸⁰⁶

Aufgrund des zukunftsweisenden Modells der Verbindung von praktischen und theoretischen Ansätzen, blieben die ausgelösten Diskussionen um die Eigenständigkeit der Statistik bis ins 20. Jahrhundert virulent. So stellte der Statistiker Wilhelm Lexis in einem Bericht über das Unterrichtswesen des Deutschen Reiches für die Weltausstellung in St. Louis 1904 fest, dass es zu diesem Zeitpunkt in Deutschland noch kein ausschließlich der Statistik gewidmetes Universitätsordinariat gäbe.⁸⁰⁷ Gleichwohl entstanden im Deutschen Reich die ersten rein statistischen Seminare: 1861 durch Bruno Hildebrand 1861-1878 in Jena, 1874 durch Georg Friedrich Knapp in Straßburg (später wurden beide aber wieder mit dem staatswissenschaftlichen Seminar vereinigt), 1876 durch Etienne Laspeyres in Gießen, 1882 durch Theodor von Inama-Sternegg in Wien und 1900 durch Georg von Mayr in München.⁸⁰⁸ Die Staatswissenschaften etablierten sich an den deutschen Universitäten in Folge der zunehmenden Ausdifferenzierung der Rechtswissenschaften und der Volkswirtschaftslehre sowie dem Einfluss der Kameralwissenschaft.⁸⁰⁹ Dadurch war die an den Universitäten gelehrt Statistik bis zum Ersten Weltkrieg zumeist „nur ein Anhängsel der Nationalökonomie“, wie Vom Brocke schreibt: „Der Schwerpunkt des statistischen Unterrichts und der Bevölkerungsstatistik lag bei den Extraordinarien, die in der Regel von der Gnade des jeweiligen Ordinarius abhängig waren.“⁸¹⁰

Resümierend kann man feststellen, dass die Zentralisierungs- und Verwissenschaftlichungsbemühungen den Konflikt um die Definition der Rolle der amtlichen Statistik innerhalb der Staatsverwaltung forcierten. Doch obwohl sich auch Regierungsvertreter teilweise von den Argumenten Engels und seiner Programmatik eines statistischen Denkstils überzeugen ließen, blieben zumeist politische Motive federführend im statistischen Integrationsprozess. Die Praxis der Zentralisierung hat gezeigt, dass das primäre Interesse der Regierungsadministration vor allem in der Aufrechterhaltung der nationalstaatlichen Datenhoheit lag, und die durch den transnationalen Expertendiskurs verbreitete Idee einer möglichst umfassenden statistischen Koordinierung in den Hintergrund rückte. Das Engel'sche Projekt der Verwissenschaftlichung der amtlichen Statistik mit Hilfe eines Seminars bot demgegenüber nur wenig Potential für staatliche Einflussnahme und wurde aus diesem Grund durch die Verwaltungsstellen verbal sowie finanziell marginalisiert.

4.3 Die Reformierung der Gewerbeklassifikation

Nachdem im vorherigen Abschnitt Beispiele für eine programmatische Neuausrichtung der preußischen und deutschen Statistik im Kontext der Verhandlungen und Beschlüsse internationaler Statistikkonferenzen erläutert wurden, soll nun das Augenmerk auf die Abstimmung von Begriffen und Systematiken gelegt werden. Ehling definiert diese Verhandlungsgegenstände als zweite Phase des Entwicklungsprozesses einer internationalen Statistik.⁸¹¹ In dieser Phase geht es darum, welche Aspekte der Gesellschaft oder Wirtschaft statistisch erfasst wurden und welche Kategorien dazu verwendet werden. Das systematische Ordnen der Welt nach Begriffen und Kategorien entwickelte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts zu einem wichtigen Bestandteil der Informationsverarbeitung und Wissensproduktion. Im „Zurechnungssystem der westlichen Kultur“ bilden

⁸⁰⁶ Vgl. Belgard an Gemeindevorsteher (9. Oktober 1905), GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3880, B. 280.

⁸⁰⁷ Vgl. Lexis 1904, S. 219 f.

⁸⁰⁸ Vgl. Zschaler 1997, S. 42.

⁸⁰⁹ Vgl. Fischer 1893.

⁸¹⁰ Vom Brocke 1998, S. 44; vgl. auch Kesper-Biermann 2012, S. 54.

⁸¹¹ Vgl. Ehling 1996, S. 418.

Klassifikationen eine Art Rationalisierungstechnik.⁸¹² In ihnen steckt eine Verwandlungskraft, die sowohl aus der Gesellschaft in die statistische Erfassung der Wirklichkeit wirkt, als auch andersherum die gesellschaftliche Wahrnehmung der Wirklichkeit prägt. Sie sind verantwortlich für die Entstehung und Gestaltung der begrifflichen Voraussetzungen statistischer Beschreibungspraktiken.

Der französische Statistiker Alain Desrosières bezeichnet jedoch die Untersuchung von Klassifikationssystemen als eine Schattenseite der historischen Forschung: „Die Taxonomie ist in gewisser Weise das unbekannte Gesicht der wissenschaftlichen und politischen Arbeit.“⁸¹³ Er weist darauf hin, dass die Konventionen, die mit der Klassifikation, der Kodierung und der Äquivalenzklassenbildung in Verbindung stehen, bislang nur sehr selten Gegenstand wissenschaftlicher Analysen waren, obwohl sie doch die Grundlage für jeden statistischen Objektivierungsanspruch bilden. Kritiker sehen in der Klassifizierung eine Einschränkung der empirischen Realität, denn eine simplifizierende Komplexitätsreduktion durch statistische Kategorien führt tendenziell zur Ungenauigkeit von Erhebungen.⁸¹⁴ Für Statistiker besteht jedoch der Anreiz, standardisierte Daten, die in Klassifikationen zusammengefasst werden können, gegenüber einer zu detaillierten Darstellung der Wirklichkeit zu bevorzugen, weil statistische Genauigkeit für sie an Bedeutung verliert, wenn sie nicht reproduzierbar und damit vergleichbar ist.⁸¹⁵

Die Entstehung von Systematiken und Klassifikationen durch die Erhebung bestimmter Merkmale oder die nachträgliche Einteilung statistischer Daten in Ordnungskategorien, war das Ergebnis von wechselseitigen Aushandlungsprozessen verschiedener Akteure, keineswegs nur innerhalb des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus.⁸¹⁶ So zeigt „die vergleichende Geschichte der statistischen Dienststellen, [...] daß die gestellten Fragen und verwendeten Nomenklaturen von denjenigen Formen des öffentlichen Handels bestimmt werden, die in einem gegebenen Land zu einer gegebenen Zeit vorherrschen.“⁸¹⁷

Nationalstaatliche Traditionen und Modelle der Datenerhebung standen dabei in internationaler Konkurrenz, sofern Themenfelder bereits von der amtlichen Statistik eines Landes bearbeitet worden waren. Im Falle einer Neueinführung von Klassifikationen entfiel dieser Wettstreit und internationale Verhandlungsergebnisse konnten leichter legitimiert werden. Konflikte traten nur dann auf, wenn statistische Themenfelder bereits von mehreren Staaten auf unterschiedliche Weise interpretiert worden waren.

Um eine länderübergreifende Vergleichbarkeit herzustellen, war es notwendig sich auf eine bestimmte Form oder Systematik der statistischen Erfassung zu verständigen. Entscheidend für den Implementationsprozess einer internationalen Statistik wurde ein reziproker Austausch zwischen nationaler amtlicher Statistik und internationalen statistischen Normierungsinstanzen. Beide Ebenen waren darauf angewiesen zu kooperieren, um sich dem Ziel einer einheitlichen Statistik zu nähern. Diese Gegenseitigkeit bedeutete aber keine Gleichstellung. Zwar benötigten beide Ebenen die Legitimation der jeweils anderen, um die universale Gültigkeit eines bestimmten Klassifikationsmodells zu begründen, jedoch konnten die Kräfteverhältnisse bei den Verhandlungen durchaus asymmetrisch verteilt sein. Staatliche Regierungsvertreter waren unter Umständen in der Lage, eigene Klassifikationen zum internationalen Maßstab zu erheben, wohingegen in anderen Szenarien bereits international anerkannte Klassifikationen von nationalstaatlichen Verwaltungen übernommen werden mussten. Ausschlaggebend für das Durchsetzungsvermögen eines Klassifikationsmodells konnten politische Machtstrukturen, wie die Größe oder Wirtschaftskraft eines Landes, sein. Aber genauso legitimierte die wissenschaftliche Ausgereiftheit die internationale Anerkennung statistischer Innovationen, wie bereits das

⁸¹² Gemeint ist hier die Zuschreibung von Werten und deren gesellschaftliche Verwertungspraxis, vgl. Meyer/Boli/Thomas 2005, S. 17 f.

⁸¹³ Desrosières 2005, S. 263.

⁸¹⁴ Vgl. Scott 1998, S. 81 f.

⁸¹⁵ Vgl. Porter 1996, S. 41 f.

⁸¹⁶ Vgl. Lee/Schneider/Vögele 2007, S. 7.

⁸¹⁷ Desrosières 2005, S. 276.

Beispiel der Implementation einer Zentralkommission nach Vorbild des Kleinstaats Belgien belegen konnte.

Um die Mechanismen des amtsstatistischen Internationalisierungsprozesses besser zu verstehen, sollen im Folgenden die Reformbemühungen um die Gewerbestatistik zur Zeit der Gründung des Deutschen Reiches beleuchtet werden. Das Fallbeispiel demonstriert die Wechselwirkungen der Integrationsbemühungen des Internationalen Statistischen Kongresses mit den Versuchen einer nationalstaatlichen Umsetzung durch amtliche Statistiker, die zuvor selbst an der wissenschaftlichen Ausarbeitung internationaler Standards mitwirkten. Als Leitlinien der Analyse dienen wieder die eingeführten vier Forschungsfragen Daniel Bélonds.

4.3.1 Erste Frage

Zunächst ist deshalb zu klären, ob in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts schon unterschiedliche Arten von Gewerbestatistiken existierten und welche Herausforderungen diese beinhalteten. Denn erst die Existenz von ideengeschichtlichen Differenzen, bietet Anhaltspunkte zur Begründung institutioneller Entwicklungsprozesse wie der Reformierung einer gewerbestatistischen Systematik.

In Frankreich war es Jean-Baptiste Colbert – der Begründer des Merkantilismus –, der bereits 1669 die Anordnung gab, „die Situation der Fabriken des Königreichs zahlenmäßig zu ermitteln“.⁸¹⁸ Mehr als ein Jahrhundert später, 1788, stellte dann der Generalintendant für Handel Jean-Francois de Tolosan – im Rahmen des SGF –, „eine Tabelle der wichtigsten Gewerbe Frankreichs auf und fügte der Tabelle eine Schätzung der von diesen hergestellten Produkte an“.⁸¹⁹ Dieser frühe Entwurf einer statistischen Nomenklatur behielt bis 1848 Modellcharakter für die französische Gewerbestatistik. Die Gliederung orientierte sich in erster Linie an den ursprünglichen Rohstoffen, aus denen die Produkte hergestellt wurden. Das heißt, die Klassifikation unterschied zwischen anorganischen, pflanzlichen und tierischen Produktkategorien. Andere Gewerbestatistiken übernahmen diese aus den ökonomischen Analysen der Physiokraten entstandene Nomenklatur, so etwa der französische Arbeits- und Handelsminister Jean-Antoine Chaptal in seiner Schätzung von 1812.

Trotz dieser ersten Ambitionen wirtschaftsstatistische Übersichten zu erstellen, verfügte Frankreich im 19. Jahrhundert noch nicht über regelmäßige Erhebungen zur Industrie – auch wenn es 1841 sowie 1861 zu Zählungsversuchen kam. Später wurden wirtschaftsstatistische Daten auf indirekte Weise im Rahmen der allgemeinen Volkszählungen erhoben. Doch die französischen Industriellen und Gewerbetreibenden wehrten sich gegen die statistische Erfassung. In der Hochphase ökonomischer Innovationen zur Mitte des 19. Jahrhunderts sahen sie das Korsett der Klassifikation als ein Instrument der Verengung und Verzerrung. Durch die Einordnung in statistische Kategorien fürchteten sie, dass der interventionistische Kontrollanspruch des Zentralstaats etwa durch steuerpolitische Maßnahmen ihr wirtschaftliches Entwicklungspotential hemmen könnte. Aber auch die Verwaltung tat sich schwer, die neuen Industrie- und Gewerbebetriebe in den bestehenden Ordnungskategorien zu verorten. Die wirtschaftliche Dynamik überforderte die bestehenden Klassifikationssysteme. Neue Produktionstechniken verwandelten die alten Handwerksökonomien in industrielle Manufakturen, deren Innovations- und Produktionsvielfalt zunächst einmal identifiziert und kategorisiert werden musste, bevor man sich der genauen Zählung widmen konnte.⁸²⁰ Das Bureau de la statistique générale de la France beschrieb diese Herausforderungen 1847 wie folgt:

⁸¹⁸ SGF zit. nach Desrosières 2005, S. 279.

⁸¹⁹ Ebd.

⁸²⁰ Meine Ausführungen an dieser Stelle folgen den ausführlichen Beschreibungen Alain Desrosières zur Entwicklung und Klassifikation der französischen Gewerbestatistik, vgl. ebd., S. 279 f.

„Man verwendet in gewissen Fabriken nur eine Sorte Rohstoff, aus dem man zehn unterschiedlich maschinell verarbeitete Produkte gewinnt, während andere Fabriken im Gegensatz hierzu ein einziges maschinell verarbeitetes Produkt aus zehn Rohstoffen oder unterschiedlich bearbeiteten Materialien erzeugen. Diese Anomalien führen zu großen Schwierigkeiten bei der Aufstellung statistischer Tabellen [...]; der obengenannte Nachteil trat auch nicht bei den früheren Versuchen zur Aufstellung von Gewerbestatistiken auf, da man sich ständig von Hindernissen ferngehalten hatte und an der Oberfläche der Dinge geblieben war.“⁸²¹

Im Vergleich zu den vorangegangenen Klassifikationen entwickelte die statistische Untersuchung von 1861 eine Neugliederung, die nicht mehr den Ursprung der Produkte, sondern deren Bestimmung als Kriterium für ein Ordnungssystem vorschlug. Nicht mehr Rohstoffe wie Baumwolle oder Eisen wurden unterteilt, sondern die Ergebnisse ihrer Verarbeitung wie die Kleidungsproduktion oder die Herstellung diverser Eisenwaren. Entsprechende klassifizierte Produktionsfamilien besaßen neben ihrer statistischen Relevanz auch Einfluss auf die zunehmende Organisation der Unternehmen in Fachverbänden. Durch den wachsenden Wettbewerb im Rahmen des Freihandels versuchten Gewerbetreibende, ihre politische Verhandlungsposition durch die Mitgliedschaft in einem oder mehreren Branchenverbänden zu stärken – wenn ihr Produktportfolio dies erlaubte. Grundlage der Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe war nun die Einteilung der Produktzweige.⁸²²

In Belgien führte Quetelet 1846 eine erste viel beachtete gewerbestatistische Zählung durch, die als wichtiges Orientierungsmuster für die Einführung oder Weiterentwicklung von Erhebungsmodellen anderer Staaten fungierte. Eine Besonderheit des belgischen Entwurfes war deren Spezifizierung der Befragung. Es wurden beispielsweise nicht nur allgemeine Informationen über den Einsatz von motorischen Kräften gesammelt, sondern detailliert nach den verwendeten Produktionsmaschinen gefragt. Zudem wurde neben dem Alter und Geschlecht, gleichfalls auch die LohnEinstufung der Arbeiter ermittelt. Weitere Details, wie etwa der Rohstoffverbrauch sowie die Art, Menge und der Wert der erzeugten Waren, deren Erfassung anfänglich beabsichtigt war, blieben mühsam zu ermitteln. So scheiterte 1866 der Versuch erneut eine Gewerbezahl zu publizieren, an massiven Datenmängeln, das heißt lückenhaften oder falschen Angaben der Befragten. Um kategorische Problemstellungen zu vermeiden, verzichtete man auf eine Klassifikation, welche die Gewerbe in Gruppen unterteilt hätte, sondern entschied sich für eine alphabetische Anordnung.⁸²³ Dieser Entwurf lässt sich auf die Vorstellung Quetelets zurückführen, dass sich Klassifikationen mit ihren differenzierenden Kategorien erst in der statistischen Analyse offenbaren, und nicht einer a priori festgelegten Konvention gleichen sollten. Aus diesem Spannungsfeld ergibt sich ein grundsätzlicher Konflikt der Klassifikationsmethoden. Nach Quetelets Vorstellung lassen sich aus den vorhandenen Daten errechnete Durchschnittswerte in objektive Kategoriengrenzen transformieren. Im Gegensatz zu dieser ideengeschichtlich dem philosophischen Realismus zuzuordnenden Perspektive, steht ein nominalistisches Verständnis der Kategorienbildung. Klassifikationen werden dementsprechend als verwaltungstechnische Begriffskonstruktionen gedeutet.⁸²⁴ Kategorien sind folglich entweder das Ergebnis der Auswertung statistischer Erhebungen, oder sie werden im Vorlauf der Zählung bereits festgelegt. Belgiens Gewerbestatistik kennzeichnete somit ein methodischer Unterschied zum französischen Modell. Das belgische Verfahren erhob zunächst alle Gewerbe, ohne diese in spezifische Kategorien zu unterteilen. Demgegenüber standen die Gewerbekategorien in Frankreich bereits vor der statistischen Aufnahme fest. Die Zahlenerhebungen orientierten sich also an den zuvor entworfenen Gewerbegruppen.

Viele andere Länder, wie Österreich, Ungarn, Dänemark, Schweden, Italien oder Russland, begannen erst im

⁸²¹ SGF zit. nach Desrosières 2005, S. 280.

⁸²² Vgl. Desrosières 2005, S. 281.

⁸²³ Vgl. Hesse 1914, S. 38.

⁸²⁴ Vgl. Desrosières 2005, S. 265 f.

letzten Quartal des 19. Jahrhunderts mit der offiziellen Einführung einer Gewerbestatistik.⁸²⁵ Und auch in Großbritannien identifizierte die staatliche Verwaltung erst verspätet die Bedeutung der statistischen Erfassung ökonomischer Prozesse, obwohl die wirtschaftlichen Umwälzungen der Industrialisierung die Insel vor dem Kontinent ergriffen hatten. Begründet werden kann diese Entscheidung mit der vorherrschenden wirtschaftspolitischen Ideologie des Liberalismus, die eine staatliche Kontrolle der Ökonomie ablehnte. Trotz der volkswirtschaftlichen Bedeutung der englischen Industrie, entstand erst 1908 die erste allgemeine Gewerbezahlung.⁸²⁶ Bis dahin gab man sich mit berufsstatistischen Angaben zufrieden. So führte die britische Administration seit 1841 in den Fragebögen des Zensus auch die Erhebung wirtschaftsstatistischer Informationen ein. Berufsstatistische Kategorien wurden damit zum festen Bestandteil der mehr oder weniger regelmäßig stattfindenden Volkszählungen.⁸²⁷ Zunächst begann man mit der Unterscheidung: „Profession, Trade, Employment or of Independent Means“ änderte diese dann aber seit 1851 in „Profession or Occupation“ und erweiterte den Fragenkatalog sukzessive in Richtung einer genaueren Spezifizierung des Industrie- oder Dienstleistungsbereiches. Auskünfte dieser Art dienten in erster Linie einer sozialen Klassifikation der Gesellschaft, wie Kerstin Brückweh betont.⁸²⁸ Die wirtschaftsliberale britische Regierung verzichtete zwar auf spezielle gewerbestatistische Erhebungen, nutzte aber die Möglichkeit mit Hilfe der demographischen Statistik innenpolitische Kontrolle auszuüben, indem sie vor allem Informationen über die gesellschaftlichen Klasse des Proletariats sammelte. Statistische Daten und Analysen der Arbeiterschicht dienten als ein Überwachungsinstrument. Sie besaßen jedoch als Klassifikationsmuster auch Einfluss auf die Wahrnehmung und Beschreibung der Wirtschaftsstruktur selbst. Exemplarisch wird dabei der schon angedeutete Zusammenhang von Gesellschafts- und Klassifikationssystemen deutlich, auf den bereits Emil Durkheim und Marcel Mauss hingewiesen haben. Ihre These, dass Klassifikationen „nach einem Modell geordnet sind, das aus der Gesellschaft stammt“, erklärt eine Wechselwirkung:⁸²⁹ Gesellschaftliche Verhältnisse beeinflussen die statistische Kategorienbildung, die sich wiederum auf die soziale Wahrnehmung einzelner Gesellschaftsbereiche auswirkt. Statistische Klassifikationen sind in diesem Sinne nicht nur eine repressive Intervention in die soziale Wirklichkeit, sondern können auch zur einer progressiven Neuinterpretation sich wandelnder Gesellschaftsverhältnisse beitragen. Klassifikationsmodelle besitzen damit das grundsätzliche Potential, soziale und ökonomische Entwicklungsprozesse nicht nur numerisch darzustellen. Veränderungen der Klassifikation stärken den deskriptiven bzw. qualitativen Charakter statistischer Datenerhebungen gegenüber dem omnipräsenten Merkmal der Quantifizierung.⁸³⁰

In allen Ländern, die sich der Zählung ihrer Gewerbe und Betriebe widmeten, stellten die Klassifikationsanpassungen eine große Herausforderung für die amtliche Statistik dar. Auch in Deutschland fehlten bis zu den Reformen von 1872 befriedigende Klassifikationssysteme, die den ökonomischen Wandlungsprozessen allumfassend gerecht wurden.⁸³¹ Die Anfänge der deutschen Gewerbestatistik reichen bis ins 17. Jahrhundert zurück. Bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts erhoben die preußischen Behörden gewerbestatistische Daten in erster Linie zu großbetrieblichen Unternehmungen, die in einer sogenannten General-Fabriken-Tabelle zusammengefasst wurden. Darunter fielen „alle für den Handel arbeitenden zünftigen und unzünftigen Gewerbe, die Lager hielten oder Messen und Märkte bezögen oder ihre Waren durch eine Zwischenhand in den Handel brächten, imgleichen die kleinen für große Fabrikanstalten arbeitenden Stuhl- und

⁸²⁵ Vgl. Hesse 1914, S. 40.

⁸²⁶ Vgl. ebd., S. 47.

⁸²⁷ Auch in den Niederlanden existierte bis zum Ersten Weltkrieg keine Gewerbestatistik, es wurden lediglich Berufserhebungen im Rahmen der Volkszählungen seit 1849 durchgeführt, vgl. ebd., S. 40.

⁸²⁸ Vgl. Brückweh 2015, S. 152.

⁸²⁹ Mauss/Durkheim 1993, S. 199.

⁸³⁰ Siehe Kap. 2.2.

⁸³¹ Vgl. Junghanns 1848, S. iii-viii; Bondi 1958, S. 149.

andere Gewerksarbeiter“, nicht verzeichnet waren nach Behre „solche Gewerbe, welche nur auf Bestellung und für die Konsumption ihres Wohnortes arbeiteten“. ⁸³²

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts erfolgte dann mit der Neugründung des Königlich Preußischen Statistischen Bureaus eine Reorganisation der amtlichen Statistik. Trotz der neu geschaffenen Institution reduzierten sich jedoch Umfang und Intensität der gewerbestatistischen Datenerhebungen. Erklärt werden kann dieser Widerspruch durch eine zu Beginn des Jahrhunderts auch in Preußen aufkommende Vorherrschaft liberaler Vorstellungen, die ein staatliches Eindringen in die unternehmerische Privatsphäre weitestgehend ablehnten. Nach einschneidenden Gebietsverlusten gegenüber dem napoleonischen Frankreich durch den Frieden von Tilsit 1807, befand sich der preußische Staat in einer Reformierungsphase. Ausdruck einer reformorientierten liberalen Wirtschaftspolitik war die gesetzliche Einführung der Gewerbefreiheit 1810. ⁸³³ Die Freiheit für jedermann sich gewerblich zu betätigen, stellte eine zentrale Forderung des klassischen Liberalismus dar. Eine Geisteshaltung, die wie beschrieben, auch die Entwicklung der Gewerbestatistik in anderen Ländern einschränkte bzw. die Informationsgewinnung verkomplizierte.

Zwischen 1816 und 1858 erhob das Statistische Bureau mit Rücksicht auf die datenschutzrechtlichen Bedenken der Industrie nur alle drei Jahre eine Gewerbetabelle, worin vornehmlich Beschäftigtenzahlen, teilweise auch die Anzahl der Betriebe und der dort eingesetzten Produktionsmittel, wie zum Beispiel Webstühle und Dampfmaschinen, verzeichnet wurden. Seit 1848 spezifizierte man die Klassifikation der Gewerbetabelle, indem man sie in eine Fabriken- und in eine Handwerkertabelle unterteilte. Als Zuteilungskriterium diente wie bereits im 18. Jahrhundert die Absatzreichweite. Nur wer für den lokalen Absatz produzierte zählte als Handwerker. Andersherum wurden alle Produzenten und Händler, die sich über die Stadt- oder Bezirksgrenze hinaus engagierten, als Fabrikanten eingeordnet. Eine Differenzierung, die im Verlauf der grenzüberschreitenden Industrialisierung und ökonomischer Verflechtungen allmählich ihre Grundlage verlor, so dass die Zollvereinsstatistik von 1861 zum letzten Mal auf sie zurückgriff. ⁸³⁴ Der Zollverein bemühte sich seit den 1830er Jahren ebenfalls um eine eigenständige Erfassung und Integration statistischer Wirtschaftsdaten auf dem Gebiet der deutschen Staaten. Diese blieb aber Stückwerk, bedingt durch die Herausforderung, die mühsam gewonnenen Informationen vor dem Hintergrund eines dynamischen Strukturwandels des Gewerbes in ein realitätsnahes Klassifikationssystem zu übertragen.

Dem Beispiel anderer Länder folgend, plante man in den 1860er Jahren die Verbindung von gewerbestatistischen Erhebungen im Rahmen von Volkszählungen. Auch wenn dieser Vorschlag zunächst aufgrund von unterschiedlichen Kategorien und Gliederungsprinzipien zwischen den Einzelstaaten nicht umgesetzt werden konnte, entwickelte sich in der Folge, vor allem in Preußen, die Einsicht in die Notwendigkeit einer Organisationsreform. ⁸³⁵

Ein Grund für den Reformbedarf lag in der fehlenden Kooperationsbereitschaft der Industriellen und Gewerbetreibenden in den deutschen Gebieten, die nur widerwillig Angaben zu den Produktionsstrukturen ihrer Unternehmungen machten und zu einem transparenten Datenaustausch mit den staatlichen Stellen nur wenig beitrugen. Den Widerstand des Unternehmertums zu erklären bleibt spekulativ, da die Quellen keine spezifischen Hinweise auf die ablehnende Haltung geben. Die Verweigerung kann etwa auf eine berufsmäßig liberale Gesinnung zurückgeführt werden. Im individuellen Fall aber durchaus auch pragmatische Ursachen besessen haben, wie etwa der zeitliche Aufwand oder die fehlende Einsicht in den unmittelbaren Nutzen der Erhebungen. Vorbehalte gegenüber den Finanzbehörden – sogenannte „Steuervorurteile“ – spielten sicherlich auch eine

⁸³² Behre 1905, S. 345.

⁸³³ Vgl. Nipperdey 1983, S. 215 und 286 f.

⁸³⁴ Vgl. Kaufhold 1974, S. 710 f.

⁸³⁵ Vgl. Schneider 2013, S. 224.

Rolle.⁸³⁶ Viele der zu Zählenden hatten Angst, dass ihre Angaben zu erhöhten staatlichen Steuerforderungen führen könnten.⁸³⁷ Denn diese Auskünfte waren bis dato keinesfalls verpflichtend. Sogar im verwaltungsdominierten Preußen herrschte in dieser Hinsicht eher eine Laissez-faire-Politik als der unbedingte Kontrollanspruch eines starken Staates.⁸³⁸ Das oft gezeichnete Bild Preußens als autoritärer Verwaltungsstaat wird durch die Statistikgeschichte karikiert. Im Falle der Gewerbestatistik besaß die Administration nur eine geringe staatliche Durchsetzungskraft. Zusätzlich erschwerte vor allem die föderative Ordnung eine Vereinheitlichung der offiziellen deutschen Wirtschaftsstatistik.⁸³⁹

Es lassen sich demnach zwei Arten von Erhebungsproblemen identifizieren: Erstens äußere Probleme, die bei der Durchführung der Datenerfassung auftraten, das heißt, Schwierigkeiten, die auf mangelnden Sachverstand von Erhebungsorganen oder unkorrekte Angaben von Auskunftquellen zurückzuführen sind. Zweitens Probleme, die bei Inhalt und Aufbau der Statistik, vor allem im Zusammenhang mit der Begriffsbildung auftraten, etwa hinsichtlich der im 19. Jahrhundert noch weitgehend unbekannten Differenzierung zwischen Berufs- und Gewerbestatistik. Der Gewerbebegriff wurde zumeist sehr weit, unter Einbezug aller wirtschaftlichen Sektoren, definiert, wobei laut Kaufhold Abgrenzungsprobleme entstanden: „[...] zwischen Handwerk und sonstigem Gewerbe, zwischen haupt- und nebenberuflicher Tätigkeit, zwischen den Berufen und Produktionseinrichtungen, zwischen Stadt und Land und anderem mehr“.⁸⁴⁰ Sie bildeten die größten Schwierigkeiten nicht nur für die Erstellung einer deutschen Gewerbestatistik.

Zusammenfassend kann man sagen, dass im internationalen Vergleich somit durchaus unterschiedliche Praktiken und Modelle von gewerbestatistischen Erhebungen vorlagen, die sich aber alle der Herausforderung gegenüber sahen, mit den intensiven sozioökonomischen Wandlungsprozessen des 19. Jahrhunderts Schritt halten zu müssen. Auch wenn die nationalstaatlichen Wirtschaftsstrukturen deutliche Differenzen aufwiesen, zeichneten sich spätestens in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch in bisweilen wirtschaftsstatistisch weniger weit entwickelten Staatsverwaltungen Umgestaltungsbemühungen ab, die zunächst auf eine Reformierung der Klassifikationssysteme zielten.

4.3.2 Zweite Frage

Bélands zweite Frage versucht den ideengeschichtlichen Initiationsmoment dieser institutionellen Neuorientierung zu klären, indem sie die Verbindungen zwischen den Reformvorhaben und internationalen Vorbildern beleuchtet. Ernst Engels Ideen für eine Reorganisation der Statistik waren inspiriert von den Beratungen des Internationalen Statistischen Kongresses. Seit den 1860/70er Jahren schienen diese auch erste nachhaltige, politische Reaktionen auf nationalstaatlicher Ebene hervorzurufen. Um seine Reformvorschläge in den nationalen Diskurs einzubringen, veröffentlichte er bereits im Jahre 1870 eine Denkschrift über „Die Nothwendigkeit einer Reform der volkswirtschaftlichen Statistik, insbesondere der Gewerbestatistik im Gebiete des Zollvereins, sowie in allen übrigen Staaten von Europa“.⁸⁴¹ Seine Auseinandersetzung mit gewerbestatistischen Reformen begründete Engel wie folgt und gibt damit eine erste Antwort auf Bélands Fragestellung:

⁸³⁶ Vgl. Knapp 1867, S. 8.

⁸³⁷ Vgl. Schneider 2013, S. 227.

⁸³⁸ Adam Tooze charakterisiert das wilhelminische Deutschland im Bereich der amtlichen Statistik als einen eher schwachen Staat, vgl. Tooze 2001, S. 60.

⁸³⁹ Vgl. Lepenies 2013, S. 124.

⁸⁴⁰ Kaufhold 1974, S. 713 f.

⁸⁴¹ Engel (1872): Die Reform der Gewerbestatistik im deutschen Reiche und in den übrigen Staaten von Europa und Nordamerika – Eine Denkschrift, Berlin, GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 263.

„Zweierlei Anlässe liegen für den Verfasser gegenwärtiger Abhandlung vor, sich gerade in diesem Augenblicke eingehender mit der Gewerbestatistik zu beschäftigen, ihre Mängel zu ergründen, auf deren Beseitigung hinzuwirken und überhaupt für den betreffenden Zweig der Statistik motivierte Reformvorschläge auszuarbeiten. Der erste jener Anlässe ist von dem Bundesrath des Zollvereins ausgegangen, der zweite hat seine Wurzeln in einem Beschlusse des VII., im Jahre 1869 im Haag abgehaltenen internationalen statistischen Congresses [...].“⁸⁴²

In seiner Denkschrift rechtfertigte er die Notwendigkeit nicht nur einer deutschen, sondern vielmehr einer internationalen Gewerbestatistik durch Einbezug historischer Entwicklungen und Erkenntnissen aus anderen Ländern. Dabei untersuchte er ausländische und internationale Klassifikationssysteme, auf die zum Beispiel bei Weltausstellungen zurückgegriffen wurde. Engels Reformpläne beinhalteten drei Grundannahmen: Erstens sei das gesamte vorhandene gewerbestatistische Material wegen der Verschiedenheit der Einteilung und der Charakteristik der Gewerbe sowie der Unvollkommenheit der bisherigen Methoden der Erhebung, der Verarbeitung und der Darstellung unbrauchbar zur Herstellung einer internationalen Statistik.⁸⁴³ Zweitens müsse eine Gewerbestatistik der Neuzeit, egal in welchem Land, sowohl hinsichtlich der Unterscheidung der Gewerbe und deren Zusammenfassung in Klassen, als auch hinsichtlich der Charakteristik der Gewerbe, den Bedürfnissen des praktischen Lebens ebenso sehr wie denen der technischen und ökonomischen Wissenschaften entsprechen. Drittens dürfe eine Gewerbestatistik nirgends als eine lediglich administrative, sondern als eine öffentliche Angelegenheit behandelt werden.⁸⁴⁴

Ohne die Legitimierung der Erhebungen durch einen öffentlichen und damit auch privaten Nutzen, litt die Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung, und infolgedessen auch die Datenqualität. Die amtliche Statistik stand vor der Herausforderung, Privatpersonen wie Unternehmer von der aktiven Mitwirkung zu überzeugen, weil die Anreize zu diesem Zeitpunkt der Statistikgeschichte, wenn überhaupt dann, vor allem patriotische Motive waren, da ökonomisch nützliche Gegenleistungen für den eigenen Betrieb von staatlicher Seite noch nicht wirklich angeboten werden konnten. Konjunkturprognosen oder andere vergleichende Wirtschaftsstatistiken, von denen die Gewerbetreibenden hätten profitieren können, stellte die politische Verwaltung noch nicht zur Verfügung. Davon ausgehend fasste Engel seine Zielsetzung zusammen: „Jener Zweck war kein anderer, als nachzuweisen, dass es für das zollvereinte Deutschland nicht bloß hohe Zeit sei, seine früheren gewerbestatistischen Arbeiten wieder aufzunehmen, sondern dass es dieselben auch den Bedürfnissen der Gegenwart und dem jetzigen Stande der Wissenschaften entsprechend und darum massgebend für alle übrigen Culturländer gestalten müsse.“⁸⁴⁵

Ökonomische Realität und statistische Erfassung waren inkongruent. Ohne eine möglichst realitätsnahe Datenbasis der Gewerbestatistik war die grundlegendste Voraussetzung für die Anwendung einer zielgerichteten Steuer- und Wirtschaftspolitik nicht gegeben. In der Folge passten Politik und Wissenschaft ihren Erwartungshorizont im Hinblick auf die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik an. Administrative

⁸⁴² Ebd., B. 207.

⁸⁴³ Nur wenige Staaten befanden sich im gleichzeitigen Besitz aller drei statistischen Kategorien, eines Berufszensus, einer Statistik der Gewerbe und einer Statistik der gewerblichen Erzeugnisse. Die in verschiedenen Staaten eingeführten und in deren amtlichen Publikationen enthaltenen Klassifikationen seien zwar dem Worte nach identische Kategorien, wichen aber der Sache nach teilweise stark voneinander ab. Darüber hinaus sei in keinem der wenigen Staaten, welcher einen Berufszensus, eine Gewerbestatistik und eine Statistik der gewerblichen Erzeugnisse besaß, die Klassifikation dieser Kategorien so beschaffen, dass sie miteinander vergleichbar wären, vgl. ebd., B. 251.

⁸⁴⁴ Vgl. ebd., B. 260; inwiefern Engel diese radikale Transformation der Statistik wirklich beabsichtige bleibt offen. Seiner Forderung sicher zu entnehmen, erscheint aber ein Bewusstsein für den Konflikt zwischen staatlichem Hoheitsanspruch über die Statistik und einer notwendigen Popularisierung des gesamtgesellschaftlichen Nutzens statistischer Aufnahmen. Das Motiv einer öffentlichen Statistik verweist darüber hinaus auf einen Wandel des statistischen Verständnisses der amtlichen Statistik hin zu einer deliberativen Auffassung, vgl. Diaz-Bone 2015, S. 320.

⁸⁴⁵ Engel (1872): Die Reform der Gewerbestatistik im deutschen Reiche und in den übrigen Staaten von Europa und Nordamerika – Eine Denkschrift, Berlin, GStA PK, I HA Rep.77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 252.

Anforderungen der politischen Entscheidungsträger und technokratische Ideale der Wissenschaftler, vermochten zwar nicht in jedem Detail deckungsgleich zu sein, jedoch schienen beide an einer dem wirtschaftlichen Wandel gerecht werdenden Gewerbestatistik interessiert. Engel forderte dahingehend eine ausgleichende Integration aller Interessen in seinem Rückblick auf die Beschlüsse des Internationalen Statistischen Kongresses 1869 in Den Haag: „Die Regierungen sind zu bitten, bei Anfertigung statistischer Formulare oder Tabellen das Interesse und die Bedürfnisse der Verwaltung wie der Gesellschaft und der Wissenschaft gleichmässig in ernstliche Erwägung zu ziehen.“⁸⁴⁶

Indem Engel das gemeinsame Interesse von Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit betonte, hoffte er einer potentiellen innenpolitischen Opposition gegen die Umsetzung der internationalen Reformvorschläge aus dem Wege gehen zu können. Dazu nutzte er, in einem geschickten Wechselspiel zwischen Abgrenzung und Einbezug, die international bereits existierenden gewerbestatistischen Ideen und Systeme, um daraus ein eigenes Modell zu entwickeln. So propagierte er eine Verschiebung des Schwerpunktes der Gewerbestatistik hin zu den Berufsstätten und den Gewerbebetrieben, im Gegensatz zu einem Fokus auf Berufsarten oder die gewerbetreibenden Personen wie er bis dato in vielen Staaten angewandt wurde.⁸⁴⁷ Das Modell gründete auf der Idee Quetelets, und wurde bereits in Belgien praktiziert. Vor allem im Rahmen des Internationalen Statistischen Kongresses erlangte es eine hohe wissenschaftliche Anerkennung, weil die Methode einen deutlichen Effizienzvorteil gegenüber der detailreicheren Auswertung der individuellen Berufspraxis der einzelnen Arbeitnehmer und Arbeitgeber versprach. Dementsprechend lehnte Engel das englische Modell einer möglichst detailgenauen Berufszählung ab.⁸⁴⁸ Dabei gerieten die unterschiedlichen Arbeitsformen in den Hintergrund und die Produktionsergebnisse traten in den Mittelpunkt der statistischen Analyse.

In einer anderer Sachfrage vertrat er – im Einklang mit den Beschlüssen des Internationalen Statistischen Kongresses – die Ansicht, „[...] daß man die Zahl der beschäftigten Personen als Merkmal der Größe ansehen müsse und daß man nicht den Umfang der Production (wie das in den Vereinigten Staaten von Nordamerika geschieht, woselbst die Gewerbestatistik nur die Betriebe mit einem jährlichen Productionswerth von über 500 Dollar umfaßt) dazu ausersehen kann [...]“.⁸⁴⁹

Für den Einbezug in die statistische Informationsgewinnung sollten also gerade nicht die Produktionsergebnisse, sondern die Beschäftigtenanzahl als Größenkriterium gelten. In Abgrenzungsversuchen wie diesen offenbarte sich die Uneindeutigkeit der wissenschaftlichen Klassifikationsbestrebungen, und damit auch der volatile Charakter von Klassifikationsentscheidungen. Dieser fand sich auch in der vom Bundesrat des Zollvereins zum 12. Januar 1870 ins Leben gerufenen Kommission von Sachverständigen, die Vorschläge ausarbeiten sollte, „in welcher Weise den der Zollvereins-Statistik anklebenden Mängeln abzuhelpen und in welchen Richtungen derselben, mit Einschluss der Volkszählung, eine weiter Ausbildung zu geben sein möchte“.⁸⁵⁰ Unter den Sachverständigen, die an der praktischen Ausgestaltung einer verbesserten statistischen Datenbasis mitwirkten, befand sich neben dem amtlichen Statistiker Engel und anderen verantwortlichen Persönlichkeiten der Statistikämter der Zollvereinsstaaten beispielsweise auch der Ökonomieprofessor Gustav von Schmoller – als einer der wichtigsten Vertreter der Historischen Schule der Nationalökonomie.⁸⁵¹ Ihre Expertise sollte die Datenqualität erhöhen, und damit eine valide Grundlage für ein interventionistisches Staatshandeln vorbereiten. Das Gremium vereinte also

⁸⁴⁶ Engel: Die Beschlüsse der VII. im Monat September 1869 im Haag abgehaltenen Sitzungsperiode des internationalen statistischen Congresses (1870), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 197.

⁸⁴⁷ Vgl. Bericht der Commission für die weitere Ausbildung der Statistik des Zollvereins betreffend die Gewerbestatistik (Berlin, den 19. August 1871), GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3921, B. 7.

⁸⁴⁸ Vgl. Schneider 2013, S. 347.

⁸⁴⁹ Engel: Die Beschlüsse der VII. im Monat September 1869 im Haag abgehaltenen Sitzungsperiode des internationalen statistischen Congresses (1870), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 268.

⁸⁵⁰ Ebd., B. 210.

⁸⁵¹ Vgl. Protokoll der zweiundvierzigsten Sitzung der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins (Berlin, den 26. April 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131 Adh. 3, B. 12; Hölder/Ehling 1991.

unterschiedliche Professionen aus der politischen Verwaltung und der Wissenschaft. Im Sitzungsprotokoll der Kommission vom 19. Mai 1871 sind die Beratungsergebnisse in Form von Grundzügen einer gewerbestatistischen Reform des Zollvereins aufgelistet.⁸⁵² Sie bildeten damit gleichzeitig die Vorlage für eine erste allumfassende Gewerbestatistik des nur wenige Monate zuvor als geeinten Nationalstaat neu entstandenen Deutschen Reiches. Es wurde vorgeschlagen, die Zählung und Beschreibung der Industrie-, Handels- und Verkehrsgewerbe in jedem auf eine Volkszählung folgendem Jahr vorzunehmen. Des Weiteren sollten für jeden selbstständigen Gewerbebetrieb der örtliche Sitz, die Zahl der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, unterschieden nach dem Geschlecht, verzeichnet werden. Dabei wurden Arbeitnehmer in Gehilfen, Lehrlinge, technisches und kaufmännisches Personal unterteilt sowie ihre genaue Altersstruktur und ihr Ehestatus erfragt. Ein Auszug aus dem Fragenkatalog veranschaulicht eindrücklich die geplante Präzision der Erhebungstechnik:

„1. Betreiben Sie in der oben bezeichneten Oertlichkeit das in der Adresse genannte Gewerbe? ...als Hauptgewerbe? ...als Nebengewerbe? 2. Welche anderen Gewerbe betreiben sie noch? ...An welchem Ort? ...Betreiben sie insbesondere neben ihrem Gewerbe noch Landwirtschaft? 3. Welche Gegenstände oder Arbeiten werden hauptsächlich bei Ihnen gemacht? 4. Welche Gegenstände oder Arbeiten werden hauptsächlich innerhalb Ihrer Geschäftsräume (Werkstätten, Fabrikräume, Bau- und Arbeitsplätze) gefertigt? 5. Welche Gegenstände oder Arbeiten lassen Sie hauptsächlich außerhalb Ihrer Geschäftsräume (Werkstätten, Fabrikräume, Bau- und Arbeitsplätze) von selbständigen oder unselbständigen Gewerbetreibenden fertigen? &. Arbeiten Sie hauptsächlich auf Bestellung direkt verbrauchender Kunden oder Abnehmer? oder hauptsächlich auf Vorrath oder Lager? ...oder hauptsächlich für Rechnung eines Fabrikverlegers oder Fabrikkaufmanns ... und mit dem von ihm (ihnen) gelieferten Rohmaterial? mit dem von ihm (ihnen) gestellten Hauptwerkzeugen? Mit welchen Gegenständen oder welcher Gattung von Waaren handeln sie hauptsächlich? Nur im Großen? ...nur im Detail? ...oder beides zugleich?“⁸⁵³

Ebenso detailreich wollte man sich der Zahl, Art und Kraft der in den Betrieben eingesetzten Motoren widmen. Damit griff man eine von Quetelet eingeführte Differenzierung auf und versuchte diese in ein deutsches Klassifikationsmodell zu integrieren. Inwiefern der ursprünglich beabsichtigte Effizienzvorteil gegenüber dem englischen Modell dennoch gegeben war, bleibt zu hinterfragen. Viel entscheidender erscheint aber das Bemühen um die Einführung einer vergleichbaren gewerbestatistischen Systematik wie nicht zuletzt Engel immer wieder betonte. Darüber hinaus wünschten sich die Sachverständigen die Erhebung der jährlich gezahlten Gehälter und Löhne, einschließlich des Geldwertes von Naturalien, falls eine Entlohnung in dieser Form geleistet wurde. Außerdem interessierte man sich für die „zum Besten der Arbeiter getroffenen Einrichtungen“ wie zum Beispiel Krankenstationen, Wohnquartiere oder betriebliche Mitbestimmungsorgane.⁸⁵⁴ Sozialstatistische Aufnahmen wie diese bereiteten indirekt die später von Bismarck eingeleiteten Sozialreformen vor, da sie soziale Problemstellungen statistisch verifizierten. Die Datenerhebung sollte sich zudem nicht nur auf die Privatunternehmen beziehen, sondern gleichfalls auch staatliche Gewerbebetriebe erfassen. In einer der nachfolgenden Sitzungen sprach sich Engel sogar dafür aus, auch nichtanmeldepflichtige Gewerbe in die Statistik aufzunehmen.⁸⁵⁵ Der Vorschlag stellte damit eine Erweiterung und Spezifizierung der bisherigen Praxis dar, weil

⁸⁵² Protokoll der fünfundfünfzigsten Sitzung der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins (Berlin, den 19. Mai 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131 Adh. 3, B. 26 f.

⁸⁵³ Protokoll der siebenundfünfzigsten Sitzung der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins (Berlin, den 21. Mai 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131 Adh. 3, B. 30.

⁸⁵⁴ Protokoll der fünfundfünfzigsten Sitzung der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins (Berlin, den 19. Mai 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131 Adh. 3, B. 27.

⁸⁵⁵ Vgl. Protokoll der einundsechzigsten Sitzung der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins (Berlin, den 25. Mai 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131 Adh. 3, B. 55.

sich in ihm auffallend deutlich der Wunsch nach einer allumfassenden und realitätsnahen Gewerbestatistik widerspiegelte.

Im August 1871 fasste die Kommission dann ihre Beratungsergebnisse zusammen; ihr Wortlaut wies eine weitestgehende Übereinstimmung mit den von Engel bereits ein Jahr zuvor veröffentlichten Reformforderungen auf:

„Die von der Commission vorgeschlagene Eintheilung ist das Resultat eingehender Prüfung fast aller bekannten hervorragenden Classificationen sowohl der Berufsarten, als auch der Producte der Landwirthschaft des Bergbaus und der Industrie. Namentlich sind hierbei die Classificationen der Erzeugnisse in den Katalogen und Juryberichten der größeren deutschen sowie der Weltausstellungen zu Rathe gezogen worden. Im Anschluß an diese Vorbilder und an eine im Jahre 1857 von dem internationalen statistischen Congreß vereinbarte Classification, zerlegt die diesem Berichte beigelegte systematische Übersicht der Gewerbebetriebe, die, bei der immer weiter fortschreitenden Theilung der Arbeit, kaum noch übersehbare Menge der Gewerbe in bestimmten Gruppen, Klassen und Ordnungen, welche sich, verwandtes zusammenfassend, eben so eng an das wirkliche Leben anschließen, als sie auf der anderen Seite den Anforderungen der Wissenschaft an eine Classification thunlichst entsprechen.“⁸⁵⁶

Aber nicht nur hinsichtlich des Klassifikationssystems suchte man nach Optimierungslösungen; auch aus den Erfahrungen der miserablen Datenqualität und der fehlenden Kooperationsbereitschaft der Befragten schienen die Sachverständigen ihre Lehren gezogen zu haben. Denn die zukünftige Informationsaufnahme sollte durch direkte Befragung geschehen, und nicht etwa durch die indirekte Auswertung von Daten der Volkszählung oder anderer statistischer Schätzungen. Mit der Durchführung der Erhebungen sollten Vertreter der Ortsbehörden oder Privatpersonen betreut werden, die dafür eine ehrenamtliche Mitgliedschaft in einer Zählungskommission erhielten, und für die Verteilung der Fragebögen sowie den Entwurf der Vor- und Kontrolllisten zuständig waren.⁸⁵⁷ Alle Daten mussten gleichermaßen erfasst, und in das Klassifikationssystem übertragen werden, unabhängig von der Größe oder Komplexität der „Verhältnisse“, wie Engel anmerkte:

„Von einigen Seiten [in der Commission] wurde geltend gemacht, daß in den kleinen Orten, wo der Obrigkeit die einfachen gewerblichen Verhältnisse, die Angaben der Reihe nach in eine Liste einzutragen. Allein dieses Zugeständnis an die sogenannten „einfachen Verhältnisse“ glaubte die Commission deshalb nicht machen zu können, weil das ja eben der Charakter der modernen Industrie ist, daß die einfachsten Verhältnisse neben den complicirtesten stattfinden und die Obrigkeiten leicht in die Versuchung kommen, auch letztere für einfach zu halten und nach ihrer Wissenschaft zu beantworten.“⁸⁵⁸

Vereinbart wurde auch eine Art Aufklärungsstrategie. Behörden sollten dazu verpflichtet werden, die Bedeutung, den Zweck und den Nutzen der Aufnahme frühzeitig zu kommunizieren, und somit die Zurückhaltung unter den Gewerbetreibenden in Bezug auf die Preisgabe ihrer Daten abzubauen.⁸⁵⁹ So betonte Engel in seinen Publikationen

⁸⁵⁶ Bericht der Commission für die weitere Ausbildung der Statistik des Zollvereins betreffend die Gewerbestatistik (Berlin, den 19. August 1871), GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3921, B. 7.

⁸⁵⁷ Vgl. Protokoll der fünfundfünfzigsten Sitzung der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins (Berlin, den 19. Mai 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131 Adh. 3, B. 28.

⁸⁵⁸ Engel (1872): Die Reform der Gewerbestatistik im deutschen Reiche und in den übrigen Staaten von Europa und Nordamerika – Eine Denkschrift, Berlin, GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 267.

⁸⁵⁹ Vgl. Protokoll der fünfundfünfzigsten Sitzung der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins (Berlin, den 19. Mai 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131 Adh. 3, B. 27.

immer wieder den Wert einer modernen Wirtschaftsstatistik, nicht nur für die Verwaltung und die Wissenschaft, sondern auch für die Unternehmer selbst.⁸⁶⁰ Bei dem tatsächlichen Wert der amtlichen Gewerbestatistik für die Privatwirtschaft kann jedoch nur spekuliert werden, inwiefern Erhebungsergebnisse Einfluss auf unternehmerische Entscheidungen nahmen. Sicher scheint jedoch, dass die geplanten Klassifikationsanpassungen später dazu beitrugen unternehmerische Anliegen branchenspezifisch zu ordnen und damit eine präzisere Interessenvertretung zu organisieren.⁸⁶¹ Die Herausbildung sozioprofessioneller Kategorien half den unterschiedlichen Gewerbetreibenden, im sozialen Raum Anerkennung zu generieren. Das erforderte, dass die Gewerbegruppen nicht nur kollektive Konventionen mit dazugehörigen berufsständischen Identitätsmerkmalen und eigenen Reglementarien entwickelten, sondern auch, dass diese Gruppen durch die amtliche Statistik Eingang in die Gewerbeklassifikation fanden und staatlich legitimiert wurden.⁸⁶²

4.3.3 Dritte Frage

Reformideen wie die einer klassifikatorischen Vereinheitlichung orientierten sich an internationalen Diskursen und verstärken die These eines transnationalen Einflusspotentials. So bezeichnete Engel den von der statistischen Zollvereins-Kommission ausgearbeiteten Bericht als Ausgangspunkt für die Beschlüsse des Internationalen Statistischen Kongresses von 1872 in St. Petersburg. Der Bericht an dem er selbst federführend beteiligt gewesen war, wurde dem Bundesrat des Deutschen Reiches als Reformentwurf vorgelegt. Engel verwies aber gleichfalls darauf, dass dieser deutsche Reformentwurf wiederum nur eine Erweiterung des bereits schon auf dem Internationalen Statistischen Kongress 1857 in Wien konzipierten Rahmens sei.⁸⁶³ Es wird damit eine Chronologie deutlich, die Bélands dritte Frage nach der zeitlichen Entstehung von Reformvorbildern beantwortet: Internationale Reformideen gingen den nationalen voraus. Dieser Zusammenhang von nationaler und internationaler Ebene zeigt sich auch in einem Bericht über die Verhandlungen einer weiteren Sachverständigenkommission, die zur Revision der Vorschläge der früheren Zollvereinskommission eingesetzt war:

„Die Vereinfachungsvorschläge der Commission werden ohne Zweifel auch obigen Beschlüssen und Wünschen des internationalen statistischen Congresses zu Gute kommen; beiden liegt wie erwähnt, der Bericht der Commission von 1871 zu Grunde, und eben so wie es der deutschen Gewerbestatistik daran liegen muß, ihre Ergebnisse mit denen anderer großer Staaten vergleichen zu können, eben so wird auch anderen Staaten an dem zweckmäßigen Vergleiche ihrer gewerblichen Verhältnisse mit den deutschen liegen. Es muß nur erst einmal ein Staat mit einer wirklich systematischen, gründlich vorbereiteten Gewerbestatistik vorangehen. Übernimmt Deutschland die Führung, so werden ihm sicher die anderen Staaten gern folgen, wie zu seiner Zeit sämtliche Staaten in Betreff der Verbesserung der Volkszählungen gern dem von Belgien gegebenen Anstoße und dem von ihm aufgestellten Vorbilde gefolgt sind.“⁸⁶⁴

⁸⁶⁰ Vgl. Engel (1872): Die Reform der Gewerbestatistik im deutschen Reiche und in den übrigen Staaten von Europa und Nordamerika – Eine Denkschrift, Berlin, GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 268.

⁸⁶¹ Zur historischen Entwicklung und Funktion von Wirtschaftsverbänden und industriellen Interessenorganisationen in Preußen und Deutschland, vgl. Erdmann 1968; Ullmann 1980, S. 312 f.

⁸⁶² Vgl. Diaz-Bone 2015, S. 56.

⁸⁶³ Vgl. Zur Statistik der Dampfkessel und Dampfmaschinen in allen Ländern der Erde. Ein Gutachten der permanenten Commission des internationalen statistischen Congresses unterbreitet von Dr. Engel (1874), GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3921, B. 64.

⁸⁶⁴ Bericht über die Verhandlungen der Commission für die Revision der Vorschläge, betreffend die Ausführung der Gewerbestatistik im Deutschen Reiche (1875), GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3921, B. 290.

An dieser und an anderen Stellen des Berichts vertrat die Kommission die Auffassung, dass bereits international erzielte Reformvereinbarungen in den Neugestaltungsplänen berücksichtigt werden müssten.⁸⁶⁵ Zudem beinhaltete der Bericht auch eine „Übersicht der neueren amtlichen gewerbestatistischen Leistungen in anderen Ländern“, wie etwa Österreich, Frankreich, Großbritannien oder den USA.⁸⁶⁶ Daraus leitet sich zumindest für die deutsche Gewerbestatistik ein signifikanter Mechanismus der internationalen Anpassung und methodologischen Homogenisierung ab.⁸⁶⁷ Internationale Normen und statistische Standards wurden im Sinne eines *institutionellen Isomorphismus* der internationalen Statistik zum Vorbild nationaler Reformen. Die neoinstitutionalistische Organisationstheorie unterscheidet dabei zwischen normenbasierten, zwanghaften und freiwilligen Strukturanpassungen.⁸⁶⁸ Für das Fallbeispiel der Gewerbestatistikreform erscheinen alle drei Erklärungsansätze relevant. Auf der einen Seite erleichterten Verweise auf internationale Verhandlungsergebnisse eine Legitimation der nationalen Reformvorhaben innerhalb der Sachverständigenkommissionen und gegenüber den Regierungsvertretern. Auf der anderen Seite benutzten einzelne Akteure wie Engel den Kongress als Plattform um persönliche Reformideen als internationalen Standard zu legitimieren. Wie erfolgsversprechend diese Strategie war, zeigte die Durchsetzung eines deutschen Modells einer internationalen Gewerbe- und Industriestatistik, als ein bemerkenswertes Resultat des transnationalen Ideenaustauschs.⁸⁶⁹ Infolgedessen warb Engel als Vertreter der deutschen Amtsstatistik nicht uneigennützig für eine internationale Anpassung und Reformierungsdynamik, um den eigenen Modellvorstellungen mehr Nachdruck zu verleihen. Gleichzeitig war er jedoch bei der Umsetzung der internationalen Standards auf die Kooperationsbereitschaft anderer Länder angewiesen, um überhaupt eine internationale Vergleichbarkeit erzielen zu können. Sein Eintreten für einen wissenschaftspolitischen Internationalismus basierte dabei wohl teils auf Überlegungen mit Hilfe des Kongresses das persönliche Expertenprestige steigern zu können, aber ebenso auf den euphorischen Erfahrungen, die er als Teilnehmer eines, den universalistischen Werten der Wissenschaft verpflichteten, transnationalen Expertennetzwerks gesammelt hatte. Aus diesen Beobachtungen und Handlungsinterpretationen lässt sich schließen, dass die Internationalisierung der amtlichen Statistik eine Verknüpfung von individuellen Ideen und institutionellem Handeln hervorbrachte.

4.3.4 Vierte Frage

Der internationale Austauschprozess stellte sich demzufolge keinesfalls als eindimensional dar. Im Zusammenhang mit Bélands vierter Frage nach anderen relevanten Einflussfaktoren, kommt noch eine zusätzliche, in der Analyse bereits angeklungene Dimension hinzu, die den Reformprozess forcierte, und eine Anpassung an internationale Standards erleichterte. Durch die Gründung des Deutschen Reiches entstand in den deutschen Staaten ohnehin ein Reformdruck, die alten Klassifikationssysteme zu überwinden um statistische Daten miteinander vergleichen zu können. Neben den Beschlüssen des Internationalen Statistischen Kongresses können somit auch andere Reformursachen benannt werden, die den statistischen Integrationsprozess beeinflussten. Die wirtschaftliche Integration des Zollvereins führte zur Integration der internationalen Statistik in Preußen und den übrigen deutschen Staaten, aber auch die Verhandlungsergebnisse des Internationalen Statistischen Kongresses wurden zu Orientierungspunkten für wirtschaftsstatistische Neuausrichtungen, ab 1853 für die des Zollvereins,

⁸⁶⁵ Vgl. ebd., B. 288 f.

⁸⁶⁶ Ebd., B. 283 f.

⁸⁶⁷ Vgl. Geyer/Paulmann 2001, S. 21.

⁸⁶⁸ Vgl. DiMaggio/Powell 1983, S. 147 f.

⁸⁶⁹ Vgl. Schneider 2013, S. 347.

und seit 1871 für die des gesamten Deutschen Reiches.⁸⁷⁰ Verantwortlich für die Reform der Gewerbestatistik erscheint daher im Rückblick ein „multikausales Momentum“ des wirtschaftlichen, politischen und auch wissenschaftlichen Wandels, dessen grenzübergreifende Triebfedern das neuentstandene Deutsche Reich erfassten.

So kam es 1875 zur ersten Erhebung einer gesamtdeutschen Gewerbestatistik. Sie ging auf einen Bundesratsbeschluss vom 10. Juli 1875 zurück und wurde in Verbindung mit der im Dezember desselben Jahres angesetzten Volkszählung durchgeführt.⁸⁷¹ Eine strikte Trennung von Volks- und Gewerbebezahlung, wie von Engel gefordert, erfolgte erst 1882. Bei der Zählung von 1875 wurden 772.082 Gewerbefragebogen an die Landesämter und lokalen Magistrate verschickt, von denen 40.844 ausgefüllt an das Königlich Statistische Bureau zurückgeschickt wurden.⁸⁷² Trotz dieser relativ niedrigen Rücklaufquote erstreckten sich die Aufbereitungsarbeiten über mehrere Jahre.⁸⁷³

Auch wenn in vielerlei Hinsicht das Engels Klassifikationsmodell übernommen wurde, fanden seine Reformideen in anderen Bereichen noch keine unmittelbare Umsetzung. So kritisierte er die Gewerbestatistik von 1875 aufgrund folgender Einwände: ungenaue Definition des Begriffes „selbstständiger Betrieb“, ungenügende Differenzierung der Betriebe nach Größe und Unternehmungsform und Unvollständigkeit der Angaben über die Arbeitsmaschinen.⁸⁷⁴ Ebenso fehlte nach Engels Urteil, die von ihm angeregte Erfassung inoffizieller Gewerbe wie etwa der Umfang der Hausindustrie und Heimarbeit. In der Erhebung wurde lediglich zwischen Gewerbebetrieben mit mehr oder weniger als fünf Angestellten unterschieden.⁸⁷⁵ Weitere Einschränkung bezogen sich auf die von der Kriegsverwaltung durchgeführten Arbeiten, die aus politischen Gründen von der Zählung ausgeschlossen waren. Insgesamt verkörperte das neue Klassifikationsschemata jedoch eine technische Revolution, weil es erstmals – wenn auch anfangs noch lückenhaft – dem pluralistischen Wirtschaftsleben ein umfassendes Ordnungsmodell entgegensetzte. Auf dessen Basis entwickelte sich in den Folgejahren eine zunehmende Verfeinerung der statistischen Kategorien. Durch eine Vermehrung der Gruppen sah man sich aber auch mit den Grenzen der Klassifikation konfrontiert, wie Albert Hesse 1914 urteilte:

„Je detaillierter die Einteilung ist, um so mehr wird sie den Ansprüchen der Beteiligten und den Bedürfnissen der Verwaltung genügen, weil dann die einzelne Rubrik um so mehr Gleichartiges enthält. Je Größer die Gruppen sind, um so verschiedenartiger sind die Verhältnisse, die in zusammenfassenden Ziffern dargestellt werden, und um so größer ist die Gefahr, daß diese Verschiedenheiten einander ausgleichen und ein farbloses Bild sich ergibt. Doch ist wiederum zu bedenken, daß die weitergehende Einteilung und die Einreihung der einzelnen Unternehmungen in den Rubriken größere Schwierigkeiten machen, also die Zahl der Fehlerquellen vermehren, daß weiterhin auch mit dem wachsen der Gruppen die Übersichtlichkeit sich vermindert und die Schwierigkeiten der Verarbeitung und Veröffentlichung beträchtlich zunehmen.“⁸⁷⁶

Dennoch bedeutete die Reform der Gewerbestatistik zur Zeit der Gründung des Deutschen Reiches einen wichtigen Schritt, nicht nur hinsichtlich der internationalen Vergleichbarkeit, sondern auch in Bezug auf eine

⁸⁷⁰ Der Deutsche Bund hatte sich mit einer gleichmäßigen Erforschung der wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen Staaten nicht befasst. Erst der Zollverein mühte sich um eine Angleichung statistischer Daten. Die Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der Erhebungen von 1846 und 1861 blieb jedoch gering, vgl. Hesse 1914, S. 19 f.

⁸⁷¹ Vgl. ebd., S. 21.

⁸⁷² Vgl. Blenck: Das Königliche Statistische Bureau in Berlin beim Eintritte in sein neuntes Jahrzehnt (1885), GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3880, B. 181.

⁸⁷³ Vgl. ebd., B. 190.

⁸⁷⁴ Vgl. Engel 1878, S. 18.

⁸⁷⁵ Vgl. Hesse 1914, S. 22.

⁸⁷⁶ Ebd., S. 17.

realitätsnahe Abbildung der ökonomischen Prozesse. Zwar verwies der deutsche Reichskanzler Theodor von Bethmann-Hollweg noch 1911 in einer Beschwerde an den preußischen Innenminister auf offensichtliche Mängel der Gewerbestatistik in Form von falschen Bezeichnungen der Gewerbe.⁸⁷⁷ Inwiefern jedoch die These von Adam Tooze, dass die Berufsstatistik des ausgehenden 19. Jahrhunderts der dynamischen wirtschaftlichen Realität des Kaiserreiches nicht mehr entsprochen hat auch auf die Gewerbestatistik zu übertragen ist, bleibt fraglich.⁸⁷⁸ In Anlehnung an Michael Schneider, der die Behauptung von Tooze widerlegt, indem er die Flexibilität und Entwicklungsfähigkeit der amtlichen Statistik nachgewiesen hat, muss auch für das spezifische Untersuchungsfeld, trotz aller Unvollkommenheit der Gewerbestatistik im 19. Jahrhundert, eine methodologische Adaptionsfähigkeit statistischer Analysetechniken attestiert werden.⁸⁷⁹ Die zwar verspätete und zögerliche Vereinheitlichung und Weiterentwicklung von statistischen Normen kann als eine reflexive Form der Annäherung an die Dynamiken der Industrialisierung interpretiert werden.⁸⁸⁰ Statistische Anpassungen benötigten einen zeitlichen Abstand, damit sich in ihnen längerfristige gesellschaftliche Veränderungen manifestieren konnten. Nicht nur die dargelegten Expertendiskurse, sondern auch die fortlaufende Notwendigkeit zur Aktualisierung des gewerbestatistischen Klassifikationssystems stützen diese Interpretation.

Als wichtiger Antrieb einer Angleichung gewerbestatistischer Systematiken wirkten die internationalen Zusammenkünfte auch über die Reform der Gewerbestatistik des Deutschen Reiches hinaus. So initiierte das Internationale Statistische Institut 1907 den Plan eines vergleichenden Wörterbuchs, um eine internationale Äquivalenzklassenbildung zu erleichtern.⁸⁸¹ Der französische Statistiker Lucien March veröffentlichte dieses Werk dann 1909 im Rahmen der *Statistique general de la France*. In ihm sind die einzelnen Gruppen, Klassen und Arten der französischen Gewerbestatistik ihren deutschen und englischen Äquivalenten gegenübergestellt. Eine vollkommene Übereinstimmung der Klassifikation lag aber noch in weiter Ferne.⁸⁸² Dennoch setzten die Reformideen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einen Prozess der Internationalisierung der Statistik in Gang, der auch in den nationalstaatlichen Administrationen Schritt für Schritt integriert wurde. Als zentrales Ergebnis der Analyse konnte ein Spannungsverhältnis zwischen der notwendigen Reflexivität von Klassifikationssystemen im Hinblick auf gesellschaftliche Transformationen innerhalb der Nationalstaaten und der Herstellung internationaler Vergleichbarkeit aufgezeigt werden.

4.4 Das Erhebungsverfahren der Selbstzählung

Als dritten Schritt in der Entwicklung einer internationalen Statistik bezeichnet Ehling die Angleichung statistischer Methoden.⁸⁸³ In der Folge programmatischer Abstimmungen und systematischer Klassifikationsanpassungen, stellt die methodische Harmonisierung eine weitere wichtige Bedingung für den Integrationserfolg einer internationalen Statistik dar. Vergleichbare Kategoriengruppen waren zwar noch lange nicht internationaler Standard, aber erste Annäherungen der kategorialen Ordnungssysteme der amtlichen Statistiken fanden auf Initiative des Internationalen Statistischen Kongresses seit der Mitte des 19. Jahrhunderts statt. Die Harmonisierung der Klassifikationssysteme musste jedoch unvollständig bleiben, solange die erhobenen Daten durch unterschiedliche Verfahren und Zählweisen gewonnen wurden.

⁸⁷⁷ Vgl. Reichskanzler an Innenminister am 28. Dezember 1911, GStA PK, I HA Rep. 77, Nr. 3853, B. 153.

⁸⁷⁸ Vgl. Tooze 2001, S. 52.

⁸⁷⁹ Vgl. Schneider 2013, S. 376.

⁸⁸⁰ Vgl. Vec 2006.

⁸⁸¹ Vgl. Bulletin de l'Institut International de Statistique 1908, S. 124 f.

⁸⁸² Vgl. Hesse 1914, S. 18.

⁸⁸³ Vgl. Ehling 1996, S. 418.

In diesem und dem darauffolgenden Abschnitt erläutere ich, die Vielfalt methodischer Probleme und Differenzen zwischen den internationalen Expertendiskursen, und zeige deren Einfluss auf die Neugestaltung der amtlichen Statistik in Preußen und dem Deutschen Reich auf. Unter dem Begriff statistische Methodik sollen dabei nicht nur die Erhebungsverfahren, das heißt, beispielsweise Schätzungen, Stichproben, Zählkartensysteme, Auswertungstechniken sowie die Anwendung indirekter oder direkter Befragungen verstanden werden, sondern auch die Untersuchungseinheit der Zählung. Denn die Einheitlichkeit von Münzen, Maßen und Gewichten stellte das wichtigste Hilfsmittel für die methodische Weiterentwicklung der Statistik in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts dar.⁸⁸⁴ Um diesem breiten Spektrum des Methodenbegriffs gerecht zu werden, sollen deshalb zwei sehr unterschiedliche Fallbeispiele präsentiert werden: Erstens die Umstellung der preußischen Datenerhebung auf die Methode der Selbstzählung bzw. damit im Zusammenhang stehende organisatorische Innovationen, zweitens die Suche nach einheitlichen statistischen Maßsystemen, allen voran die Einführung des metrischen Systems. Die Fallbeispiele bieten dabei zwei diametrale Muster der internationalen Vereinheitlichung statistischer Methoden. Einerseits die Expansion der Selbstzählung als einer bis dato nur im nationalen Kontext eingesetzten Zählungsmethode, die sich erst mit Hilfe des Internationalen Statistischen Kongresses weltweit etablieren konnte. Andererseits der umgekehrte Entwicklungsgang in Folge der Übernahme eines bereits international weitestgehend etablierten metrischen Messverfahrens durch eine nationale Regierung.

4.4.1 Erste Frage

Die erste Frage, die es nach Daniel Béland auch in dieser Entwicklungsphase einer internationalen Statistik zu beantworten gilt um den Zusammenhang von internationaler Ideengeschichte und nationalen Reformprojekten zu untersuchen, bezieht sich auf die Differenzen zwischen den methodologischen Konzeptionen innerhalb der Expertendiskurse, die sich vor allem in den unterschiedlichen Erhebungsverfahren der Nationalstaaten widerspiegeln. Diese waren abhängig von wissenschaftsgeschichtlichen Traditionen, aber auch von dem Entwicklungsstand der staatlichen Verwaltung bzw. ihrer finanziellen Ausstattung. Genauere Zählverfahren waren in der Regel deutlich aufwendiger durchzuführen und damit auch teurer als Stichprobenrechnungen. Fehlte es einer Behörde an Budget und Personal, blieb das Methodenspektrum zumeist eingeschränkt. Methodische Innovationen und Reformen waren dadurch nicht selten eine Frage des Geldes, wie die Einführung des Selbstzählungsverfahrens zeigt.

In Belgien praktizierte man seit der Volkszählung von 1846 – also noch vor dem ersten internationalen Statistikerkongress – die individuelle und namentliche Erfassung jedes einzelnen Staatsbürgers. Auch im englischen Zensus wandten die Behörden diese genaueste Form der Datenaufnahme schon seit 1851 an. Die Kosten für diesen Aufwand lagen deutlich über den Summen, die Preußen für seine Volkszählungen ausgab.⁸⁸⁵ Das Königlich Preußische Statistische Bureau und sein Direktor Ernst Engel standen damit vor der Herausforderung, die Individualisierung der statistischen Zählungen voranzutreiben, wollten sie nicht im internationalen Vergleich methodologisch den Anschluss verlieren. Engel setzte sich aus diesem Grund – und im Hinblick auf die am 3. Dezember des Jahres 1861 geplante Volkszählung im preußischen Staat – intensiv mit den unterschiedlichen Methoden der international angewandten Volkszählungen auseinander.⁸⁸⁶ Er differenzierte dabei zwischen fünf Stufen, deren Genauigkeitsgrad in Abhängigkeit zum methodischen Aufwand sowie den damit gleichzeitig

⁸⁸⁴ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 156.

⁸⁸⁵ Vgl. Schneider 2013, S. 226.

⁸⁸⁶ Vgl. Engel 1861.

ansteigenden Kosten standen. Den geringsten Aufwand veranschlagte er für die „Bestimmung der Zahl durch Schätzung und Berechnung“.⁸⁸⁷ Daneben erläuterte er Zählverfahren, die sich dem Erhebungsgegenstand immer genauer anzunähern versuchten. Schneider fasst diese Methodendiskussion Engels und die daraus abgeleitete Konsequenz prägnant zusammen:

„Der wichtigste Unterschied zwischen den verschiedenen Methoden der Zählung war die jeweils kleinere Einheit, der sich die Zähler zuzuwenden hatten, in Verbindung mit der individuellen und namentlichen Erfassung, etwa von Haus zu Haus (die gröbere Variante) hin zu den einzelnen Haushalten (die genauere Variante). Engel plädierte für die genaueste Variante dieser Liste und verwies auf das erfolgreiche belgische Beispiel des Jahres 1846 und die englische Praxis – freilich gestand er auch die hohen Kosten ein [...]. Da solche Summen im Drei-Jahres-Rhythmus in Preußen nicht aufzubringen waren, argumentierte Engel für eine Variante, die seinem Verständnis von amtlicher Statistik als Aufklärung der Bevölkerung über sich selbst näherkam, und damit für eine Variante, die die Bevölkerung selbst sehr viel stärker in die Praxis der Zählungen einbezog, indem die Haushaltsvorstände die Formulare selbst ausfüllten: die Selbstzählung.“⁸⁸⁸

In der weiteren Analyse machte Engel seinen Vorgänger, den ersten Direktor des preußischen Statistikamtes, Johann Gottfried Hoffmann, für die methodische Sonderrolle Preußens verantwortlich. Dieser habe – folgt man den von Schneider detailreich aufgearbeiteten Ausführungen Engels in den Archivquellen – das Fundament dafür gelegt, dass die amtliche Statistik von Anfang an keine Differenzierung zwischen der Form der Erhebungslisten und den Publikationstabellen gemacht habe.⁸⁸⁹ Für Engel war jedoch genau diese konzeptionelle Trennung zwischen dem Urmaterial, welches bei den Zählungen in sogenannten Erfassungslisten gesammelt wurde, und dessen Weiterverarbeitung in Tabellen die entscheidende methodische Innovation für die Entwicklung eines modernen Datenbegriffs der Verwaltung. Diese Übertragungsleistung, das heißt, die Zusammenfassung in Tabellen, enthielt aus seiner Sicht bereits ein konzentriertes Resultat der ursprünglichen Zahlensammlung und bildet damit den Ursprung für ein neues Verständnis von statistischer Verdattung.⁸⁹⁰

Es existierten bis zu diesem Zeitpunkt also noch grundlegende methodologische Unterschiede zwischen der nationalstaatlichen Erhebungspraxis in Preußen und den meisten europäischen Staaten sowie den USA. Verantwortlich für diese divergierenden Ausgangslagen war die in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts noch wirkungsmächtige Tradition einer ausführlichen, aber weniger methodisch ausgereiften Volksbeschreibung, auf die sich Hoffmann bei der Anlage seiner Einheitstabelle stützte.⁸⁹¹ Die Nachteile dieser preußischen Erhebungstechnik beschrieb Engel wie folgt:

„Unleugbar ist ein weitläufiges, ungemein spaltenreiches Formular für die Erhebung der Thatsachen sowohl, als auch für die Zusammenstellung derselben etwas höchst unpraktisches. Nicht allein, dass man es mit einem physisch nur schwer zu bewältigenden Papierconvolut zu thun hat, ist es auch etwas Trostloses, eine Arbeit vor sich zu haben, deren Ausdehnung sich im buchstäblichen Sinne des Worts kaum nach der Elle messen lässt. Insofern jede Spalte c. 1 Zoll Raumbreite einnimmt, beträgt die Länge der Tabelle über 50 Fuss. Kein Wunder daher, dass Diejenigen, welchen die Ausfüllung der Tabelle oblag, ihren Hauptwunsch unablässig dahin richteten, dass so viel Spalten

⁸⁸⁷ Ebd., S. 162.

⁸⁸⁸ Schneider 2013, S. 226.

⁸⁸⁹ Vgl. ebd., S. 226 f.

⁸⁹⁰ Vgl. von Oertzen 2017a, S. 8.

⁸⁹¹ Vgl. Engel 1861, S. 70; Hoffmann selbst erweiterte zwar im Verlauf seiner Amtszeit die Anzahl der Tabellen, veränderte jedoch nicht grundsätzlich die Methodik der Erhebungen und knüpft damit an die universitätsstatistische Schule einer deskriptiven Statistik an, siehe Kap. 2.1.

als möglich unterdrückt würden, denn mit jeder unterdrückten Spalte nahm die Arbeit um einen Zoll ab.“⁸⁹²

Als Konsequenz aus diesem Dilemma sah Engels methodische Reform eine Trennung von Erhebungsmitteln und den zu veröffentlichen Ergebnisübersichten vor. Seine Änderungsvorschläge beriefen sich dabei auf die Beratungen und Beschlüsse des nur ein Jahr zuvor 1860 in London abgehaltenen Internationalen Statistischen Kongresses, und bedeuteten eine erhebliche Kostensteigerung.⁸⁹³ Auch den darauffolgenden Kongress von 1863 in Berlin nutzte Engel, um methodologische Weiterentwicklungen voranzutreiben. Im Vorfeld der Veranstaltung veröffentlichte er bereits eine Programmübersicht, in der er die Organisation der Volkszählungen in verschiedenen Staaten miteinander verglich, und dabei auf die Kostenunterschiede der Erhebungsmethoden verwies:

„Es unterliegt keinem Zweifel und ist durch sehr genaue Nachrichten constatirt, dass Volkszählungen, welche durch besondere und nach der Menge der zu zählenden Personen oder Häuser remunerirte Zählungsagenten ausgeführt werden, sehr kostspielige Operationen sind. Für den achten nordamerikanischen Census des Jahres 1860 sind im Budget nicht weniger als 1.627 000 Dollars ausgebracht. Es wurden 31.445 080 Personen gezählt, mithin berechnet sich p. Kopf eine Ausgabe von 5,17 Cent oder 26,677 Pfennigen; dabei sind aber die Druckkosten des Censuswerks nicht inbegriffen, welche bisher schon die Summe von 200 000 Dollars übersteigen. Die Kosten des 1861er Census für Grossbritannien und Irland (excl. Colonien) belaufen sich auf ca. 243 400 £ oder 1.623 000 *Thlr.* Müsste für eine Zählung in Preussen eine gleich grosse Summe wie in Nordamerika verausgabt werden, so würde die Zählung von 1861 z.B. mit ca. 18 1/2 Millionen Menschen einen Kostenaufwand von ca. 1.370 000 *Thlr.*, nach dem Beispiele von Grossbritannien aber ca. 1.023 000 *Thlr.*, verursacht haben. Der Census von 1857 im österreichischen Kaiserstaate kostete ca. 2 Millionen Gulden oder ca. 1.333 000 *Thlr.* Solche Summen können nur in wenigen Staaten für Volkszählungen flüssig gemacht werden, und auch da nicht oft. In England wie in Amerika zählt man nur alle 10 Jahre. In Ländern, wo, allerdings bloß aus steuerfiscalischen Rücksichten, die Zählungen so rasch wiederkehren, wie in denen des deutschen Zollvereins, würden so enorme Summen für eine Zählung nicht einmal alle 10 oder alle 20 Jahre, geschweige alle 3 Jahre zu haben sein.“⁸⁹⁴

Seine Rechenbeispiele verdeutlichen, dass neben den abweichenden administrativen Anforderungen auch ein zunehmender Effizienzdruck die Fortentwicklung der statistischen Methodik beeinflusste. Der Kongress war immer wieder bis zu seiner Auflösung, Plattform für den internationalen Ideenaustausch, gerade auch hinsichtlich technischer Verfahren. Von Oertzen beschreibt für die preußische Statistik eine „Kombination aus *best practices* für Erhebung und Kompilation, von denen sich einige in ähnlicher Form bereits in anderen europäischen Ländern bewährt hatten“.⁸⁹⁵ Beispielsweise führte Preußen nach italienischem Vorbild 1867 das Zählblättchen ein. Engel übernahm diese neue Sortiermethode nach einer „exquisiten Vorführung“ der Vorteile durch seine italienischen Kollegen im Rahmen des transnationalen Expertenaustauschs auf der Versammlung in Florenz.⁸⁹⁶ Dieses individualisierte Zählkartensystem ergänzte die Methode der Selbstzählung, da es die Weiterverarbeitung des Urmaterials in Tabellen vereinfachte.⁸⁹⁷ Strukturierte Erhebungsverfahren erleichterten die manuelle, und später

⁸⁹² Engel 1861, S. 70.

⁸⁹³ Vgl. Schneider 2013, S. 229.

⁸⁹⁴ Engel 2002 [1863], S. 620 f.

⁸⁹⁵ von Oertzen 2017a, S. 7.

⁸⁹⁶ Engel 1867, S. 304; vgl. auch von Oertzen 2017a, S. 10.

⁸⁹⁷ Vgl. von Oertzen 2017a, S. 8.

dann auch die maschinelle Auswertung der Daten mit Hilfe des Hollerith-Lochkartenverfahrens.⁸⁹⁸ Aus den divergierenden Traditionen entwickelten sich zunehmend parallele Strukturen und konvergente Techniken hinsichtlich der statistischen Organisationsmethoden in ganz Europa.⁸⁹⁹

Um die Harmonisierung voranzutreiben, verglich man auf dem Kongress 1876 in Budapest die unterschiedlichen Organisationsmethoden der amtlichen Statistiken miteinander. Zu diesem Zweck wurden konkrete Fragen zu den nationalen Erhebungspraktiken ausgewertet: „Welche Erfahrungen sind bei dem System der Centralisation gemacht worden, insbesondere mit Rücksicht darauf, ob das statistische Urmaterial in Zählkarten (Individual-Bulletins) oder in Verzeichnissen (Listen) besteht?“⁹⁰⁰ Oder: „Welche Methoden sind bei centralisierten Verfahren angewendet worden, um die hierbei erwachsende Massenarbeit leicht und correct liefern zu können?“⁹⁰¹ Der seit der Gründung des Internationalen Statistischen Kongresses stattfindende Erfahrungsaustausch inspirierte auf diese Weise nicht nur die preußischen Methodenreformen.

Das Problem der finanziellen Einschränkungen vor Augen, entwickelte Engel bereits in den frühen 1850er Jahren – in seiner Funktion als Direktor der amtlichen Statistik in Sachsen – das Erhebungsverfahren der Selbstzählung, das trotz geringem finanziellen und personellen Aufwandes eine Ausweitung der Datenbasis versprach. Nur wenige Jahre später nutzte er dann geschickt den innovativen Geist und die Strahlkraft des neugegründeten Kongresses für die Implementation seiner eigenen Idee nicht nur an der neuen Wirkungsstätte in Preußen, sondern weltweit.⁹⁰² Engel warb 1863 bei seinem Heimspiel auf dem Berliner Expertentreffen, das er selbst initiiert und in die preußische Hauptstadt geholt hatte, für die internationale Anerkennung und Verbreitung seiner Methode, die ganz der Programmatik einer Effizienzsteigerung folgte. Er verwies auf gesammelte Beweise, dass sich über Sachsen hinaus auch in Berlin und im Großherzogtum Hessen der Einsatz der neuen Erhebungstechnik glänzend bewährt habe, und somit einer Ausweitung auf andere Staaten nichts im Wege stehen würde. Dementsprechend formulierte er – ganz ähnlich wie später dann auf der Kongresstagung von 1876 – auch Fragen nach Erfahrungsberichten aus anderen Ländern, die der Kongress beantworten sollte.⁹⁰³ Sein Vorgehen symbolisiert den Versuch einer gezielten Steuerung des Kongressdiskurses unter Ausnutzung seiner exponierten Stellung als Organisator des Berliner Treffens.

Doch seine Idee war nicht unumstritten. Durch die Methode der Selbstbefragung wurden die Bürger aktiv in den Erhebungsprozess einbezogen, indem sie die Fragebögen selbst ausfüllen sollten. Sie repräsentierte damit eine weitere Dimension einer öffentlichen Statistik, die das Ziel hatte, die Bürger am Entstehungsprozess der amtlichen Statistik teilhaben zu lassen, indem sie jeden Einzelnen persönlich für die Qualität der eigenen Daten verantwortlich machte. Ein solches Vorgehen barg natürlich erhebliche Risiken hinsichtlich des Mitwirkungswillens der Befragten, und setzte einen hohen Vertrauensvorschuss von Seiten der amtlichen Behörden gegenüber den Bürgern voraus. Aus diesem Grund verzögerte sich zunächst die Einführung des Verfahrens in Preußen.

⁸⁹⁸ Die Lochkarten-Methode erleichterte die maschinelle Auswertung gesammelter Daten, vgl. ebd., S. 18 f. und 2017b, S. 129 f.

⁸⁹⁹ Vgl. Schneider 2013, S. 245 f.

⁹⁰⁰ Die Organisation der amtlichen Statistik und der Arbeitstätigkeit des statistischen Bureau, hrsg. vom Königlich Bayerischen Statistischen Bureau (1876 in München). Ergebnisse einer Umfrage bei den staatlichen statistischen Bureau. Bearbeitet von Dr. Georg Mayr. Vorgelegt der Versammlung der permanenten Commission des internationalen Statistischen Congresses zu Buda-Pest, GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3879, B. 268.

⁹⁰¹ Ebd., B. 275.

⁹⁰² Vgl. Randeraad 2011, S. 62.

⁹⁰³ Vgl. Engel 2002 [1863], S. 621.

4.4.2 Zweite Frage

Dies führt zur Frage, ob ein Zusammenhang zwischen den international diskutierten Ideen und den politischen Entscheidungen innerhalb der deutschen Staaten nachzuweisen ist. Noch 1861 lehnten das preußische Innen- und Finanzministerium die Reformvorschläge Engels mit der Begründung ab, dass der zu geringe Bildungsstand sowie mangelnde Sprachkenntnisse der nichtdeutschen Bevölkerung einer fehlerfreien Datenangabe im Wege stehen würden.⁹⁰⁴ Sie beriefen sich dabei auf die Einwände einiger Oberpräsidenten, die als oberste Verwaltungsbeamte den preußischen Provinzen vorstanden.⁹⁰⁵ Inwiefern derartige Auskünfte als Informationsgrundlage jedoch die Bedenken gegen die Selbstzählungsmethode rechtfertigten, bleibt zweifelhaft, da Fragebögen etwa auch in anderen Sprachen übersetzt hätten werden können. Des Weiteren übersahen die Bedenkenträger auch, dass die neue Methode gerade auf einen gesellschaftlichen Lerneffekt abzielte: Durch das statistisch-pädagogische Element der inklusiven Selbstzählung sollten Bildungsdefizite sukzessive abgebaut werden. Dennoch waren natürlich grundlegende Fähigkeiten wie das Lesen und Schreiben Voraussetzung für das eigenständige Ausfüllen der Fragebögen. Die Skepsis der Behörden gegenüber dem Bildungsstand der eigenen Bevölkerung erscheint aus heutiger Perspektive aber überzogen, denn seit den 1830er Jahren nahm der Analphabetismus in den meisten preußischen Provinzen kontinuierlich ab, bei einem gleichzeitig insgesamt niedrigen Analphabetenniveau. Auch wenn in den 1850er und 1860er Jahren zunächst eine kurze Stagnationsphase eintrat, kam es spätestens in den 1870er Jahren zu einer flächendeckenden elementaren Alphabetisierung in ganz Preußen.⁹⁰⁶ Es bleibt also offen welche Motive – beispielsweise Kontrollverlust, Innovationsangst oder Fehlinformationen – die überzogene Skepsis der Regierungsverantwortlichen begründen können.

Derartige Probleme bei der Durchsetzung neuer Methoden verdeutlichen, dass das Statistische Bureau keineswegs über eine selbstständige Entscheidungskompetenz verfügte, entsprechende Reformen zu implementieren, und im Konflikt mit den Interessen der Ministerialbürokratie stand.⁹⁰⁷ Erneute Aushandlungsprozesse mit der nationalstaatlichen Verwaltung schränkten die wissenschaftliche Autonomie der amtlichen Statistik ein und bildeten mühsame Hürden für international validierte Innovationen wie die Selbstbefragung. Trotzdem unternahm Engel im Vorlauf der Volkszählung 1864 erneut den Versuch seine Idee nachhaltig zu etablieren. Dabei griff er sehr wahrscheinlich auf die Ergebnisse des Berliner Kongresses zurück. In einem Brief an den preußischen Innenminister Friedrich zu Eulenburg vom Februar 1864 argumentierte er mit den durchweg positiven Erfahrungen, die in 19 deutschen und europäischen Städten und Staaten, unter ihnen England und Österreich-Ungarn, gemacht worden seien.⁹⁰⁸ Diese Informationen unterscheiden sich von Engels Ausführungen vor dem Kongress und lassen daher vermuten, dass er eine Strategie verfolgte bei der er die Bilanz seiner eigens initiierten Fragestellung einsetzen wollte, um den Minister in seiner Entscheidung zu beeinflussen. Immer wieder rekurrierte Engel auf das Argument der methodologischen Rückständigkeit im internationalen Vergleich oder führte internationale Gepflogenheiten und Standards als rhetorische Mittel zur Erhöhung des Innovationsdrucks an um seine Überzeugungskraft zu verstärken.⁹⁰⁹

Dennoch scheiterte er auch dieses Mal am Widerstand der Regierungsbehörden. Zwar schien das Innenministerium seinen Argumenten erstmals zu folgen, ordnete sich aber letztlich dem negativen Votum des Finanzministeriums unter. Als Kompromiss wurde vereinbart, dass Selbstzählungen in den größeren Städten durchgeführt werden durften, jedoch nur als zusätzliche Hilfe für die Zähler, die angehalten waren, die Ergebnisse

⁹⁰⁴ Vgl. Knapp 1867, S. 2.

⁹⁰⁵ Vgl. Engel 1864, S. 256 f.

⁹⁰⁶ Vgl. Block 1996, S. 104 f.

⁹⁰⁷ Vgl. Schneider 2013, S. 231.

⁹⁰⁸ Vgl. ebd.

⁹⁰⁹ Vgl. ebd., S. 236, 245 und 255 f.

nochmals zu kontrollieren.⁹¹⁰ Die politische Intervention des Finanzministeriums lässt sich durch die besondere Organisation der deutschen Staaten im Rahmen des Zollvereins erklären. Sie erzeugte ein verwaltungstechnisches Interesse der Regierungen an regelmäßig aktualisierten und genauen Daten über die nationale Bevölkerungsentwicklung, da die gemeinsamen Zolleinnahmen über einen proportionalen Bevölkerungsschlüssel an die Mitgliedsländer verteilt wurden.⁹¹¹ Erst nach langen Verhandlungen willigte schließlich auch das Finanzministerium ein, das Prinzip der Selbstzählung beim Zensus im Jahr 1867 flächendeckend zur Anwendung zu bringen. Das ausschlaggebende Argument, das die Behörde zum Umdenken veranlasste, war jedoch nicht die Überlegenheit internationaler Vorbilder, sondern die Erwartung, dass sich die methodische Umstellung finanziell lohnen werde. Von Regierungsseite setzte man nicht nur auf Kostenersparnisse durch einen geringeren Personalaufwand, man erhoffte sich gleichzeitig auch höhere fiskalische Einnahmen durch einen präziseren Beleg der preußischen Bevölkerungsstärke.⁹¹² Mit der Verfahrensänderung verbanden sich also zweierlei Interessen, die zuvor noch als schwer vereinbar erschienen, denn die qualitative Aufwertung der Statistik, bedeutete häufig auch höhere administrative Ausgaben und weniger eine finanzielle Entlastung der Staatsverwaltung. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass trotz aller durch die technische Weiterentwicklung der statistischen Methodik entstandenen Vorteile, die angestrebte Vergleichbarkeit der Zählergebnisse dabei zumeist auf der Strecke blieb. Das Bewusstsein der Verantwortlichen für diese methodologischen Kollateralschäden und ungelösten Probleme durch Verzerrungen setzten jedoch erst vermehrt zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein.⁹¹³

4.4.3 Dritte Frage

Bélands dritte Frage, ob der internationale Ideenaustausch den politischen Entscheidungen vorausgegangen ist, kann in diesem Fall nicht ganz eindeutig beantwortet werden, da Engel das Selbstzählungsverfahren zunächst in Sachsen entwickelte, bevor er es auf internationaler Bühne propagierte, um es später in seiner neuen Funktion als Direktor der amtlichen Statistik in Preußen einzuführen. Die Idee des eigenständigen Ausfüllens der statistischen Fragebögen durch die Befragten selbst entstand schon Anfang der 1850er Jahre, in etwa parallel zur Gründung des Internationalen Statistischen Kongress, dennoch erfolgte die flächendeckende Implementation erst nach dem Expertentreffen von 1863. Der Ablauf der Konzipierung einer internationalen Statistik, von nationalstaatlichen Prägungen und Interessen ausgehend, über den internationalen Austausch, bis wieder zurück zum Nationalstaat als bindendes Regelsystem, konnte bereits am Beispiel der Zentralkommission oder der Reform der Gewerbestatistik demonstriert werden. Noch stärker als bei den gewerbestatistischen Neuerungen löste Engel im Fall des Erhebungsverfahrens der Selbstzählung den Innovationsprozess selbst aus.

Der Kongress fungierte dabei weniger als kollegiales Beratungsorgan eines internationalen Diskurses wie er es bei der Ausarbeitung anderer Beschlüsse gezeigt hatte. Das Beispiel bringt vielmehr sein zweites Gesicht zum Vorschein, denn er barg gleichfalls die Gefahr, durch spezifische Partikularinteressen einzelner Länder bzw. der von ihnen entsandten Experten instrumentalisiert zu werden. Nationale und persönliche Interessen konnten dabei durchaus verschmelzen wie das Beispiel Engels zeigt. Partikulare Motive mussten aber nicht zwangsläufig im Widerspruch zu den universalistischen Wertvorstellungen des transnationalen Expertenaustausches stehen. Behördenleiter und Universitätsprofessoren teilten den Wunsch nach einheitlichen, effizienteren und präziseren Erhebungsverfahren, dieser hielt sie jedoch nicht davon ab, sich bei den Verhandlungen über die

⁹¹⁰ Vgl. ebd., S. 232.

⁹¹¹ Vgl. ebd., S. 216.

⁹¹² Wobei anzumerken ist, dass die Fehlerquote der Selbstbefragung, trotz nachträglicher Kontrollen, natürlich ebenfalls Schwankungen ausgesetzt blieb, vgl. ebd., S. 238.

⁹¹³ Vgl. ebd., S. 227 f.

Internationalisierung der Statistik für unterschiedliche Ideen und Methodenvorstellungen einzusetzen – in der Regel die eigenen. Engel benutzte das Berliner Treffen als einen Katalysator zur Beschleunigung seines Vorhabens, auch wenn die Einführung der Selbstzählungsidee in den internationalen Diskurs nicht als alleinige Ursache für die Umsetzung des Verfahrens angeführt werden kann. Es konnte gezeigt werden, dass die identifizierbare Handlungsmotivationen im Rahmen des Austauschprozesses verschwammen. Die Aufarbeitung der unterschiedlichen Interessenkonstellationen bietet somit eine Bewertungsgrundlage dafür, das Ideal eines wissenschaftlich autonomen Diskurses zu relativieren.

4.4.4 Vierte Frage

Im Hinblick auf Bélards vierte Frage nach anderen Faktoren für institutionelle Reformen wurde bereits der Aspekt der Kostenreduktion sowie die Aussicht auf fiskalische Begünstigungen genannt. Durch die Etablierung der Selbstzählung in anderen deutschen Staaten wie Hessen entstand ein wirtschaftspolitisches Interesse bei den Mitgliedern des Zollvereins an einer Vereinheitlichung der Volkszählungsmethoden.⁹¹⁴ Die Verhandlungen des Internationalen Statistischen Kongresses von 1863 waren Ausgangspunkt einer ersten Initiative des Großherzogtums, die Methoden der Volkszählung der deutschen Staaten näher aufeinander abzustimmen. Sie scheiterte jedoch zunächst aus terminlichen Gründen und wurde später im Rahmen der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins ab Ende des Jahres 1869 in konkreten Beratungen umgesetzt.⁹¹⁵ Zuvor hatte sich auch Engel an das preußische Innenministerium gewandt und die Ungleichförmigkeit der amtlichen Statistik der deutschen Staaten beklagt. Diese würde im Widerspruch „zu der immer mehr wachsenden Gleichförmigkeit der Aufnahmen in den übrigen Staaten des westlichen und mittleren Europas“ stehen, befand er.⁹¹⁶ Engel bediente sich dabei einer typischen Forderung von Experten nach politischen Investitionen. Durch seine Äußerung erweckte er den Eindruck, das Ausland sei in seinen Integrationsbemühungen schon viel weiter und man müsse einen technologischen Rückstand aufholen. Jedoch war die internationale Statistik von einer methodischen Kohärenz noch weiter entfernt als Engel Glauben machen wollte. Seine Aussage besaß damit in erster Linie eine strategische Dimension zur Erhöhung des politischen Handlungsdrucks. Sie eröffnet darüber hinaus den Blick auf den Zusammenhang der wichtigsten beiden Reformkräfte in den deutschen Staaten seit der Mitte des 19. Jahrhunderts: Internationalisierung und innerdeutsche Vereinheitlichung. Denn die zunehmenden internationalen Standardisierungsbemühungen verstärkten ebenso eine Dynamik der Vereinheitlichung der Statistik zwischen den deutschen Staaten.

4.5 Das metrische System als Maßeinheit

Eine Wechselwirkung zwischen transnationalen Ideendiskursen und nationaler Reformdynamik lässt sich auch am Beispiel der Verbreitung des metrischen Systems als universale Maßeinheit nachweisen. Der zweite Teil der Analyse des Internationalisierungsprozesses statistischer Methoden widmet sich daher der Standardisierung der Messverfahren auf inter- und binnenstaatlicher Ebene. Noch in der Mitte des 19. Jahrhunderts war ein Vergleich statistischer Daten schon innerhalb des Gebietes der deutschen Staaten häufig unmöglich oder bedurfte eines erheblichen Umrechnungsaufwandes, wollte man genauere Angaben zu Geldwert, Größe oder Gewicht des

⁹¹⁴ Vgl. Michel 1985, S. 81.

⁹¹⁵ Vgl. Schneider 2013, S. 240 f.

⁹¹⁶ Engel an Eulenburg (26. Juni 1865), GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3891, B. 17.

Erhebungsgegenstandes machen. Nicht nur in den deutschen Gebieten, sondern weltweit, entstand erst allmählich im Zuge der Entwicklung grenzüberschreitender politischer, ökonomischer und wissenschaftlicher Austauschprozesse ein Bewusstsein für die Bedeutung von gleichen Maßeinheiten. Solange keine Vergleichsmaßstäbe existierten blieben Ländervergleiche zumeist unpräzise und unbrauchbar, weil ihre Aussagekraft nur eingeschränkte Erkenntnisgewinne erlaubte. Die daraus abgeleitete Einsicht in die Notwendigkeit einer Integration von Maßeinheiten stellte neue methodische Ansprüche an die amtliche Statistik, die ein Nationalstaat allein nicht mehr erfüllen konnte, sondern einer internationalen Anpassung bedurften. Transnationale Expertennetzwerke begannen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als epistemische Gemeinschaften Ideendiskurse für die normative Ausgestaltung international anerkannter Messverfahren und institutionalisierter Regelwerke zu entfachen.⁹¹⁷ Im Folgenden soll daher erläutert werden, inwiefern internationale Statistikkonferenzen Einfluss auf den Prozess der Harmonisierung von Maßeinheiten genommen haben.

4.5.1 Erste Frage

Orientiert man sich aus diesem Grund wieder an Bélands erster Frage nach den potentiellen Unterschieden zwischen den international diskutierten und national angewendeten Vorstellungen von Maßsystemen, lässt sich zunächst feststellen, dass Frankreich mit der Einführung des dezimal aufgebauten Meters als neuem Längenmaß 1799, und dem damit verbundenen Bruch mit dem alten Maßdenken der frühen Neuzeit einen wichtigen Ausgangspunkt für die Vereinheitlichung des Maßwesens markierte.⁹¹⁸ Die französische Maßreform formulierte ein erstes Angebot an die Welt zu einer metrischen Integration. Sie entwickelte eine Strahlkraft nicht nur auf die ehemals von Frankreich besetzten Gebiete Europas, wie Belgien oder Teile westdeutscher Staaten, sondern initiierte auch die Übernahme des metrischen Systems im Königreich der Vereinigten Niederlande, und dass obwohl die Reform gerade unter der einheimischen Bevölkerung Frankreichs nicht unumstritten war. Diese ersten Grenzüberschreitungen des französischen Maßsystems begünstigten den Prozess der Internationalisierung.⁹¹⁹ In vielen anderen Ländern folgte zwar kein direkter Anschluss an das neue Metermaß, jedoch bemühte man sich um Maßreformen, die häufig eine Annäherung an das französische Modell darstellten oder die Umrechnung erleichterten.⁹²⁰ Trotzdem herrschten in Großbritannien mit Yard, Fuß und Pfund andere Maßeinheiten als auf dem Kontinent.⁹²¹ Und auch in den deutschen Gebieten existierten Anfang des 19. Jahrhunderts zahlreiche traditionelle Längen- und Gewichtsmaße.⁹²²

Die Idee des metrischen Systems erfuhr dennoch zunehmend internationale Aufmerksamkeit durch Weltausstellungen und Kongresse, auf denen das neue Standardmaß präsentiert und diskutiert wurde. Internationale Organisationen förderten Absprachen und Anpassungen zwischen den nationalen Einheiten.⁹²³ Auch wenn an dieser Stelle nicht auf die Vor- und Nachteile des metrischen Systems im Vergleich zu anderen Maßeinheiten eingegangen werden soll, bleibt darauf hinzuweisen, dass das französische Modell – ebenso wie das dezimale Fußmaß in England – keinesfalls wissenschaftlich unumstritten war.⁹²⁴ Das bedeutet, der Grad seiner Autorität und Durchsetzungskraft beruhte nicht nur auf einer wissenschaftlichen Überlegenheit gegenüber anderen

⁹¹⁷ Vgl. Geyer 2001, S. 62.

⁹¹⁸ Vgl. Alder 1997, S. 39 f.

⁹¹⁹ Vgl. Geyer 2001, S. 62.

⁹²⁰ Vgl. Meyer-Stoll 2010, S. 4 f.

⁹²¹ Vgl. ebd., S. 78 f.

⁹²² Vgl. Hoquet 1996, S. 114 f.

⁹²³ Vgl. Rittberger/Zangl/Kruck 2013, S. 56.

⁹²⁴ Vgl. Meyer-Stoll 2010, S. 162.

Maßmodellen, sondern auch auf der internationalen Anerkennung und Anwendung, die das System bereits in der Mitte des 19. Jahrhunderts über Frankreich hinaus populär gemacht hatte. Die eigentliche Investition in den neuen Standard des metrischen Systems lag daher weniger in seiner wissenschaftlichen Messgenauigkeit als in der politischen Entscheidung diese Konvention auch landesweit in Frankreich und später in einer Vielzahl von weiteren Ländern durchzusetzen.⁹²⁵ Zumindest auf dem europäischen Kontinent schien Frankreich in dieser Hinsicht auch dem britischen Imperium überlegen, so dass man aufgrund dieser Dominanz in Preußen seit Beginn der 1860er Jahre nicht mehr an die Einführung eines eigenständigen deutschen Maßes glaubte, weil die innerdeutschen Unterschiede zu groß und in ihren regionalen Traditionen verhaftet waren, als dass man sie durch Harmonisierungen hätte kurzfristig angleichen können.⁹²⁶ Nur drei Jahrzehnte zuvor war die Situation noch eine ganz andere gewesen. Von einer Reform der eigenen Handelsgewichte und Handelsmaße auf Grundlage der Erkenntnisse des preußischen Astronomen Friedrich Wilhelm Bessel versprach man sich einen wissenschaftlichen Autoritätsgewinn, der auf andere Staaten ausstrahlen sollte. Mit der Etablierung der neuen Standards verband Bessel gleichfalls auch eine Kritik an der wissenschaftlichen Präzision des französischen Maßsystems. Er wies Ungleichmäßigkeiten zwischen der natürlichen Länge des Meters und dem in Paris gefertigten Prototyp nach. Bessel gelang es dadurch, die wissenschaftliche Aura des metrischen Systems in Preußen nachhaltig in Frage zu stellen – eine Skepsis, die sich nicht nur in politischen Kreisen ausbreitete, sondern auch in der Berliner Akademie der Wissenschaften gepflegt wurde.⁹²⁷ Aus diesem Grund zögerten die Regierungsverantwortlichen in Preußen lange Zeit vor einer Übernahme des Systems ihrer französischen Nachbarn.⁹²⁸

4.5.2 Zweite Frage

Das führt zur zweiten Frage Bélands, ob sich auch in Preußen und dem Deutschen Reich Verbindungen zwischen dem internationalen Ideendiskurs über die Einheit von Maßsystemen und den politischen Entscheidungen nachweisen lassen. Schon auf dem deutschen Ministerkongress zu Wien 1834 kam erstmals der internationale Wunsch nach einem einheitlichen Münz-, Maß- und Gewichtssystem auf einer politischen Bühne zur Sprache. Am Ende der 1840er schien eine derartige Reform in greifbarer Nähe, wurde aber durch die revolutionären Ereignisse des Jahres 1849 begraben. Auf der Ministerkonferenz zu Dresden 1853 wurde die Frage der Vereinheitlichung dann erneut aufgeworfen und dem reaktivierten deutschen Zollverein zugewiesen.⁹²⁹ Im selben Jahr verständigten sich auch die Delegierten des ersten internationalen Statistikkongress in Brüssel darauf, „die Einheit der Münzen, Maasse und Gewichte als wichtigstes Hilfsmittel der vergleichenden Statistik“ zu deklarieren.⁹³⁰ Damit verbunden waren drei Aufforderungen an die, von ihren Regierungen entsandten Statistikexperten: Erstens die Umsetzung der Angleichung im Sinne eines allgemeinen metrischen und des dezimalen Systems. Zweitens die Bildung von nationalen Enqueten, welche die noch bestehenden Unterschiede herausarbeiten sollten, um Anpassungen überhaupt erst zu ermöglichen. Und drittens sollte ein internationales Komitee die Resultate der nationalen Gremien zusammenfassen und Lösungswege für eine Vereinheitlichung aufzeigen.⁹³¹ Nur zwei Jahre später auf dem Folgekongress in Paris 1855 beschlossen die Teilnehmer sogar, eine zusätzliche Spalte in offiziellen Statistiken für das einheitliche Dezimalsystem einzuführen. Sie versuchten dadurch – ganz im Sinne einer sich

⁹²⁵ Vgl. Diaz-Bone 2015, S. 294.

⁹²⁶ Vgl. Meyer-Stöll 2010, S.158.

⁹²⁷ Vgl. Geyer 2001, S. 66.

⁹²⁸ Vgl. Hoquet 1996, S. 120 f.

⁹²⁹ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 159.

⁹³⁰ Ebd., B. 156.

⁹³¹ Vgl. ebd., B. 158.

selbsterfüllenden Prophezeiung – noch stärker auf eine Vereinheitlichung der Maße hinzuwirken. Aber vor allem die Briten wehrten sich gegen diesen Universalisierungsvorschlag mit dem Hinweis auf enorme Umstellungsschwierigkeiten, doch auch sie erkannten – im Einklang mit ihren ausländischen Expertenkollegen – die Notwendigkeit einheitlicher Messsysteme als wichtigste Voraussetzung der international vergleichenden Statistik an.⁹³²

Auch wenn diese Forderungen in den deutschen Staaten noch keine unmittelbare institutionelle Umsetzung fanden, so entsprach doch der Abschluss des Wiener Münzvertrages von 1857 dem vordringlichsten Anliegen der Statistiker nach einer Angleichung im Sinne eines Dezimalsystems. Eine Reihe von Staaten führte daraufhin das halbe Kilogramm als grenzüberschreitendes Handelsgewicht ein, das sogenannte Zollpfund.⁹³³ Dieses 500-Gramm-Pfund bestimmte man außerdem zur Maßeinheit des Münzgewichts. In einen Separatartikel zum Münzvertrag einigten sich die Signatarstaaten, das heißt, alle Mitglieder des Zollvereins plus Österreich und Lichtenstein, darauf, alle künftigen Münzurfunde in Berlin fertigen zu lassen, um damit eine möglichst hohe Übereinstimmung der Mustergewichte sicherzustellen.⁹³⁴ Cornelia Meyer-Stoll bewertet dies als eine politische Vorentscheidung im Hinblick auf den Vereinheitlichungsprozess der international divergierenden Maßsysteme:

„Maßgeschichtlich gesehen, kommt dieser Bestimmung weitreichende Bedeutung zu. Zum einen hatten die Regierungen das Tor für eine bundesweite allmähliche Übernahme des französisch-metrischen Systems noch ein Stück weiter geöffnet, zum anderen hatte Preußen jetzt auch auf dem Gebiet des Maßwesens seinen Führungsanspruch jetzt deutlich zum Ausdruck gebracht. Daß Preußen die Herstellung eines Präzisionsgewichts übertragen wurde, ist vom wissenschaftlichen Standpunkt überraschend, da sich in Preußen auf diesem Gebiet noch niemand hervorgetan hatte.“⁹³⁵

Trotz dieser Annäherung im Bereich der Münzgewichte oder gerade wegen der gestärkten Führungsrolle, lähmte die preußische Regierung zunächst weitere Verhandlungen mit ihrer Ablehnungshaltung gegenüber der Einführung des metrischen Systems. Im Februar 1860 beantragten die Regierungen von Bayern, dem Königreich Sachsen, Württemberg, Kurhessen, dem Großherzogtum Hessen, Nassau, Sachsen-Meiningen und Sachsen-Altenburg die Einleitung von Verhandlungen zur Einführung gleichen Maßes und Gewichts in allen Bundesstaaten, und einigen sich auf die Berufung einer begutachtenden Kommission – ganz im Sinne der institutionellen Reformforderungen des Internationalen Statistischen Kongresses. Auch wenn sich die preußische Regierung aus politischen Gründen nicht an den Gesprächen beteiligte, da innerhalb Preußens bereits ein weitestgehend einheitliches System bestand, unterstützte Ernst Engel als höchster Repräsentant der amtlichen Statistik die Empfehlung der Bundeskommission zur Einrichtung eines einheitlichen Maßsystems.⁹³⁶ Damit lief er aber Gefahr, den Hegemonialanspruch seiner Regierung zu untergraben, das eigene Maßsystem durchzusetzen. Engel übte sich bei seiner technokratischen Argumentation in einem Balanceakt, wie die folgenden Ausführungen zeigen: „Es darf nicht verkannt werden, dass dies gegenwärtig für Preussen eine schwierige Aufgabe ist, als für irgendeinen der übrigen deutschen Staaten. Preussen hat bereits ein Maasssystem mit wissenschaftlicher Strenge festgestellt, die nicht bloß im Inlande, sondern auch im Auslande die grösste Anerkennung gefunden hat.“⁹³⁷

⁹³² Vgl. Randeraad 2010, S. 98.

⁹³³ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 159.

⁹³⁴ Vgl. Rittmann 1975, S. 730.

⁹³⁵ Meyer-Stoll 2010, S. 131 f.

⁹³⁶ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 159.

⁹³⁷ Ebd., B. 162.

Dennoch kam er im Endeffekt zu einem anderen Schluss, der sich gegen die taktische Haltung seiner Regierung aussprach: „Vom Standpunkt der Statistik aus möchte um so dringender der Einführung des metrischen Systems das Wort zu reden sein [...]“. ⁹³⁸

Seine Argumentationsweise entspricht einem transnational und universalistisch orientierten Verständnis von Wissenschaft, wie es auf den internationalen Statistikkongressen geprägt wurde. Aufgrund der Tatsache, dass das metrische System international bereits am weitesten Verbreitung gefunden hatte, setzte er sich für dessen Übernahme auch in Preußen ein. Als Begründung nannte er, dass beispielsweise Handelsverträge zwischen europäischen Nachbarstaaten statistische Vergleichen des Verkehrs sowie des Exports und Imports benötigten, die ohne ein einheitliches Maßsystem nur sehr mühsam zu erstellen seien. ⁹³⁹ Neben hohen Beamten wie dem Professorenbürokraten Engel und anderen Statistikfachleuten, setzten sich vor allen auch die technischen Berufe dafür ein Druck auf die Regierungen auszuüben. ⁹⁴⁰ Das Gutachten der Bundeskommission von 1861 beinhaltete dementsprechend ein Konglomerat aus politischen und technischen Interessen. Es empfahl die Einführung des metrischen Systems in Anbetracht des praktischen Nutzens für Wirtschaft und Verwaltung. ⁹⁴¹

Damit einher ging die Vorstellung der grundsätzlichen Neutralität von Maßeinheiten, sobald diese ihre flächendeckende Verbreitung gefunden hätten. ⁹⁴² Doch auf dem Weg zum Einheitsmaß wurde die Neutralität der Messmethoden sowohl von Politikern als auch von Wissenschaftlern immer wieder in Frage gestellt. Aus diesem Grund erscheint auch der praktische Effizienznutzen, wie von der Bundeskommission bestätigt, als der einflussreichste Integrationsfaktor.

Die politische Führung Preußens taktierte trotz dieses klaren Votums weiter mit einer Abwehrhaltung um Zeit zu gewinnen und eine bedingungslose Übernahme des fremden Maßsystems zu verhindern. ⁹⁴³ Doch die Chancen schienen denkbar ungünstig, weil der internationale Anpassungsdruck, auch durch die Beschlussfassung der Bundeskommission, immer weiter zunahm. Zudem verstärkten die internationalen Zusammenkünfte der Statistiker eine Integrationsdynamik, die sich kaum mehr aufhalten lies. In seiner Darstellung der Ergebnisse des Treffens 1867 in Florenz identifiziert Engel einen direkten Zusammenhang zwischen internationalem Diskurs und politischer Entscheidungsfindung: „Die Bestrebungen nach dieser Einheit haben in Deutschland, und speziell in Preussen, das früher in dieser Sache einige Zurückhaltung beobachtete, seit dem Congress wesentlich an Intensität gewonnen.“ ⁹⁴⁴ Es folgte zunächst die Einführung des metrischen Systems im Rahmen der Maß- und Gewichtsordnung des Norddeutschen Bundes 1868 und später dann 1872 für das neugegründete Deutsche Reich. ⁹⁴⁵

Es ist demzufolge ein Zusammenhang zwischen internationalem Ideendiskurs und politischer Entscheidungsfindung nachweisbar: Der Einfluss des Kongresses, so wird aus den archivalischen Quellen deutlich, konzentrierte sich sowohl auf den Austausch mit Lobbygruppen, die sich für die Verbreitung des metrischen Systems einsetzten, als auch auf die direkte und indirekte Kommunikation der Kongressteilnehmer mit den Regierungsverantwortlichen. ⁹⁴⁶ Aus französischer Perspektive sowie aus dem Blickwinkel anderer

⁹³⁸ Ebd.

⁹³⁹ Vgl. ebd.

⁹⁴⁰ Vgl. Meyer-Stoll 2010, S. 138.

⁹⁴¹ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 165 f.

⁹⁴² Vgl. Geyer 2001, S. 58 f.

⁹⁴³ Vgl. Meyer-Stoll 2010, S. 149.

⁹⁴⁴ Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867. Ein Bericht von Ernst Engel (Separat Ausdruck aus der Zeitschrift des KPSB), GStA PK, I HA Rep.77, Tit. 536 Nr. 23, Bd. 02, B. 29.

⁹⁴⁵ Vgl. Hoquet 1996, S. 122 f.

⁹⁴⁶ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin: Ein Bericht an die Vorbereitungs-Commission der V. Sitzungsperiode des Congresses über die Gegenstände der Tagesordnung derselben (1863), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 156 f.

Regierungen, die ebenfalls eine Expansion des metrischen Modells befürworteten, übernahm der Statistikkongress die nützliche Funktion einer internationalen Mittlerorganisation, die eine Interessenpolitik im Sinne dieser einzelnen Staaten praktizierte, also nur quasi-autonom von nationalen Einflüssen handelte, sich aber offiziell auf die theoretische Rolle einer neutralen Nichtregierungsorganisation zurückzog.⁹⁴⁷ Regierungen wie die preußische, deren politische Interessen anfangs noch im Widerspruch zu den Kongressbeschlüssen standen, spürten zum ersten Mal, wie sich die von ihnen mitfinanzierte und mit eigens dorthin entsendeten Staatsbeamten besetzte Organisation als Gegenspieler entpuppte. Diese potentielle Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen nationalstaatlicher Politik und internationaler Wissenschaft, repräsentiert durch die Wirkungsmacht eines institutionalisierten internationalen Ideendiskurses, führten zu einer nachhaltigen Skepsis im preußischen Regierungsapparat gegenüber dem Kongress. Denn nur wenige Jahre später entschloss man sich die Entsendung von Amtsstatistikern in das internationale Nachfolgegremium auszusetzen, aus Angst vor zu starker Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten.⁹⁴⁸

Exemplarisch für die Formen der Einflussnahme waren die Ereignisse im Jahre 1855 in Paris. Teilnehmer der Weltausstellung und des parallel stattfindenden Statistikkongresses initiierten ein inoffizielles Treffen von 150 Delegierten, die sich in einer symbolischen Resolution für ein metrisches Universalsystem aussprachen. Daraus hervor ging eine internationale Vereinheitlichungsbewegung als eine der bereits erwähnten Lobbygruppierungen bestehend aus zahlreichen Wissenschaftlern und Vertretern unterschiedlicher Disziplinen.⁹⁴⁹ Denn die fehlende methodische Einheit war nicht nur ein Problem der Statistik, sondern der Wissenschaften, vor allem der Naturwissenschaften, insgesamt. So setzte sich beispielsweise der britische Zweig der „Internationalen Gesellschaft zur Erlangung eines gleichförmigen Decimalsystems für Maße und Gewichte und Münzen“ für die Einführung des französischen metrischen Systems in Großbritannien ein, und stand damit ähnlich wie die Vereinheitlichungsbefürworter in Preußen im Widerspruch zur Position der Regierung, die jeweils eine Aufgabe des alten Maßsystems noch zu verhindern versuchte.⁹⁵⁰

Die preußischen Regierungsmitglieder wehrten sich gegen den Integrationsprozess, indem sie im Diskurs um die Einführung des metrischen Systems die wissenschaftlichen Schwächen gegenüber anderen Maßeinheiten betonten.⁹⁵¹ Neben den Vorwürfen Bessels übten auch andere Wissenschaftler wie etwa sein Schüler, der Ingenieur und spätere preußische Oberlandesbaudirektor Gotthilf Hagen, Kritik an der Maßgenauigkeit des Meters.⁹⁵² Die politischen Gegner des metrischen Systems übernahmen damit in ihrer Rhetorik eine wissenschaftliche Argumentationsstrategie, die zuvor den Vertretern der Vereinheitlichungsidee nach französischem Vorbild eigen gewesen war. Das Narrativ des metrischen Systems, das man ursprünglich mit wissenschaftlichem Fortschritt und Perfektion verband, wurde auf diese Weise grundlegend in Frage gestellt.⁹⁵³ Durch die Kritik an der Wissenschaftlichkeit des metrischen Systems versuchten die preußischen Politiker, sich dem internationalen Anpassungsdruck mit vergleichbaren rhetorischen Mitteln entgegenzustellen. Zumindest für einen kurzen Zeitraum schien dies auch zu funktionieren. Das Metermaß blieb bis in die 1860er Jahre – aufgrund von Umrechnungsungenauigkeiten – noch keine wissenschaftlich unangefochtene Einheit. Ungenauigkeiten nährten Zweifel an einer objektiven Überlegenheit des metrischen Systems, und boten Gelegenheit dafür, dass sich politische und wissenschaftliche Konflikte im Entwicklungsprozess der statistischen Standardisierung

⁹⁴⁷ Vgl. Wettenhall 1981, S. 14 f.

⁹⁴⁸ Diese Erklärung ergänzt die bereits ausgeführte Analyse der unmittelbaren Ursachen für die Auflösung des Kongresses sowie die deutsche Zurückhaltung bei der Neugründung des Internationalen Statistischen Instituts, siehe Kap. 3.2.4 und 3.3.

⁹⁴⁹ Vgl. Geyer 2001, S. 63.

⁹⁵⁰ Vgl. Meyer-Stoll 2010, S. 137.

⁹⁵¹ Vgl. ebd., S. 151 f.

⁹⁵² Vgl. ebd., S. 97.

⁹⁵³ Vgl. Geyer 2001, S. 58.

vermischen konnten.⁹⁵⁴ Nichtsdestotrotz schritt die weltweite Verbreitung auch in dieser Zeit weiter voran. Das spätere Einlenken und die Implementation des metrischen Systems in Preußen können als Sinnbild für das Zusammentreffen beider Kräfte interpretiert werden, denn die abrupte Kehrtwende offenbarte die Marginalisierung der wissenschaftlichen Kritik zugunsten eines politischen Reformwillens. Der Abschied von einem eigenständigen deutschen Maß zugunsten eines unvollkommenen ausländischen Messverfahrens zeigt den Einfluss politischer Interessen auf die Entwicklung internationaler statistischer Standards.

4.5.3 Dritte Frage

Mit der Einführung des metrischen Systems übergang die preußische Regierung, die selbst aufgegriffenen wissenschaftlichen Einwände und votierte damit gegen die 1816 reformierten eigenen nationalen Maßstandards.⁹⁵⁵ Der Verzicht auf die zwar ebenfalls noch wissenschaftlich unvollkommenen, aber bereits national verbreiteten Messverfahren, erscheint deshalb nur nachvollziehbar, wenn man den politischen Anpassungsdruck an internationale Standardisierungsparameter als Integrationsmerkmal anerkennt. Preußens Kurswechsel, sich in das metrische System zu integrieren, kann infolgedessen als ein zu großen Anteilen politisch motivierter und betriebener Mechanismus der Internationalisierung definiert werden.⁹⁵⁶ Die universalistischen Forderungen der Statistikexperten verstärkten einen transnationalen Diskurs, der innenpolitische Entscheidungen bezüglich der Harmonisierung von Maßeinheiten beeinflusste, wie Engels Schilderungen nahelegen. Eine solche Deutung erscheint auch in chronologischer Hinsicht – und zur Beantwortung Bélands dritter Frage – plausibel, da die relevanten Reformideen zur Vereinheitlichung der internationalen Maßsysteme bzw. die Empfehlung der Übernahme des metrischen Systems durch den Statistikkongress, der politischen Entscheidungsfindung in Preußen vorausgegangen sind. Es waren insbesondere die am transnationalen Austausch beteiligten Experten unter der Führung Engels, die sich auf nationaler Ebene für die Umsetzung der internationalen Beschlüsse in zahlreichen Publikationen und Sachverständigengremien schon seit Anfang der 1850er Jahre einsetzten, noch bevor sich die preußische Regierung Ende der 1860er Jahre zu entsprechenden Reformen durchringen konnte.⁹⁵⁷ Die Beschlüsse des Internationalen Statistischen Kongresses zur Vereinheitlichung von Maßen, Münzen und Gewichten hatten nicht nur in Preußen einen Vorbildcharakter, sondern ebneten auch den Weg für die Verabschiedung der internationalen Meterkonvention im Mai 1875 durch 17 Staaten – Argentinien, Österreich-Ungarn, Belgien, Brasilien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, Peru, Portugal, Russland, Spanien, Venezuela, die Türkei, die USA sowie Schweden und Norwegen, die als zusammenhängende staatliche Entität unterzeichneten.⁹⁵⁸ Andere Länder wie Großbritannien und Japan folgten. In Preußen aber entschloss man sich noch vor der Unterzeichnung internationaler Verträge zur nationalen Implementation internationalistischer Ideen.

4.5.4 Vierte Frage

Als wiederum vierte und letzte Frage bleibt deshalb zu klären, inwiefern nicht nur die internationalen Expertentreffen die Idee der Vereinheitlichung vorantrieben, sondern auch andere Variablen die Integrationsdynamik forcierten und damit politische Entscheidungen beeinflussten. In einer Anmerkung zu den

⁹⁵⁴ Vgl. Hocquet 1996, S. 113 f.

⁹⁵⁵ Vgl. Meyer-Stoll 2010, S. 157.

⁹⁵⁶ Vgl. Geyer 2001, S. 66.

⁹⁵⁷ Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867. Ein Bericht von Ernst Engel (Separat Ausdruck aus der Zeitschrift des KPSB), GStA PK, I HA Rep.77, Tit. 536 Nr. 23, Bd. 02, B. 29.

⁹⁵⁸ Vgl. Ehling 1996, S. 418; Bureau International des Poids et Mesures 2017.

Beschlüssen des Internationalen Statistischen Kongresses von 1863 verwies Engel auf weitere Einflussfaktoren: „Nicht nur haben sich fast alle preussischen Handelskammern, welche die grosse Industrie und den Handel und Verkehr repräsentieren, für Einführung jenes Maasssystems ausgesprochen (conf. Statistische Zeitschrift, Jahrg. 1863, S. 263), sondern auch die preussische Landwirtschaft [...]“.⁹⁵⁹

Das bedeutet, auch von Seiten des nationalen Unternehmertums und seinem artikulierten Drang nach wirtschaftlicher Prosperität sah sich die Politik mit einem Handlungsdruck konfrontiert. Die ökonomistische Argumentationsweise aufnehmend, heißt es in einem Bericht des Norddeutschen Bundes 1868, dass das Deutsche Volk sogar ein Recht auf ein gemeinsames Maßsystem einfordern dürfe, denn: „Jeder Tag, an dem wir noch in Deutschland die alten, schlechten und vor allem hundertfach verschiedenen Maaße und Gewichte im Gebrauch hätten, sei ein Verlust an Nationalvermögen.“⁹⁶⁰

Die Gründe für die Einführung des metrischen Systems gingen also über einen wissenschaftlichen Universalisierungsanspruch hinaus. In Preußen und den deutschen Staaten, so machen die Äußerungen deutlich, verband sich die Idee der Internationalisierung wissenschaftlicher Methoden, mit der Vorstellung ökonomischer Rationalität auf der einen Seite und dem Wunsch nach nationaler Integration auf der anderen.⁹⁶¹ Engel erkannte diese Überschneidungseffekte zwischen unterschiedlichen Einflussvariablen. Auch er verband mit der Errichtung des Norddeutschen Bundes 1867 die Hoffnung auf eine Vollendung der Vereinheitlichungsversuche der Maßsysteme, zunächst in den deutschen Gebieten nördlich der Mainlinie, und später dann weltweit. In einem Bericht über den Internationalen Statistischen Kongress, der im gleichen Jahr in Florenz stattfand, spekulierte Engel darauf, dass der föderative Zusammenschluss zum ersten deutschen Bundesstaat auch neue gesellschaftliche Integrationsbedürfnisse entstehen lassen würde.⁹⁶² Die Angleichung der Maßsysteme sei damit nicht nur im wissenschaftlichen Interesse eines internationalen Netzwerkes von Statistikexperten, sondern auch die Folge eines politischen Institutionalisierungsprozesses: „Die Institutionen jenes Bundes – der Reichstag und das Zollparlament – würden sicher, wenn die Münz, Maass- und Gewichtseinheit nicht von den Regierungen auf die Tagesordnung dieser neuen legislativen Körperschaften gebracht werden sollte, sie selbst sehr bald darauf setzen.“⁹⁶³

Engel begründete die Vereinheitlichung der Messmethoden also auch mit einem Eigeninteresse der gemeinschaftlichen Institutionen, das heißt, der supranationalen Organe des Deutschen und Norddeutschen Bundes. Nach dieser Analyse entwickelten sich Übertragungseffekte im Rahmen der zwischenstaatlichen Integration, welche den methodischen Anpassungsprozess beeinflusst haben. In der neofunktionalistischen Integrationstheorie, die zur Erklärung von historischen Institutionenentwicklungen in den internationalen Beziehungen herangezogen wird, soll der sogenannte Begriff des *spill-over* Folgewirkungen beschreiben, welche auch im Fallbeispiel zu identifizieren sind.⁹⁶⁴ Die wirtschaftliche Integration der deutschen Staaten und die damit einhergehende Institutionenbildung beförderte nicht nur die Gründung des Deutschen Reiches, sondern beschleunigte auch die Angleichung der Maßsysteme. Durch den Erlass der Mass- und Gewichtsordnung von 1868 und die im Vorfeld dessen abgelaufenen Harmonisierungen, ging die metrische Integration der territorialen und politischen Vereinigung der deutschen Nation nur drei Jahre später sogar teilweise voraus, oder schritt mit ihr zumindest im gleichen Takt voran. Im Unterschied zu anderen Ländern wie Frankreich in denen die Nationenbildung bereits vor der Einführung eines gleichen Maßwesens abgeschlossen war.⁹⁶⁵ Die letztlich

⁹⁵⁹ Engel: Die Beschlüsse des Internationalen Statistischen Congresses in seiner V. Sitzungsperiode, abgehalten zu Berlin vom 6. Bis mit 12. September 1863. Berlin (1864), GStA PK, I HA, Rep. 77, Tit. 94 Nr. 099 Bd. 03, B. 193; vgl. auch Gensel 1902, S. 8 f.

⁹⁶⁰ Bericht des Norddeutschen Bundes 1868, zit. nach Hocquet 1996, S. 122.

⁹⁶¹ Vgl. Geyer 2001, S. 58 f.

⁹⁶² Vgl. Engel: Der Internationale Statistische Congress in Florenz 1867. Ein Bericht von Ernst Engel (Separat Ausdruck aus der Zeitschrift des KPSB), GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 536 Nr. 23, Bd. 02, B. 29.

⁹⁶³ Ebd.

⁹⁶⁴ Vgl. Haas 1958, S. 283 f.

⁹⁶⁵ Vgl. Hocquet, S. 112.

parlamentarische Entscheidung zur Übernahme des metrischen Systems und der damit verbundenen Anpassung an internationale Maßeinheitsstandards in Preußen und dem Deutschen Reich implizierte ein Zusammenspiel von wissenschaftlichen Normativitätsansprüchen, ökonomischen Effizienzüberlegungen und politischem Pragmatismus.⁹⁶⁶

Zusammengefasst standen der föderale und der internationale Vereinheitlichungsprozess in einem Verhältnis sich gegenseitig verstärkender Wechselwirkungen, weshalb sowohl von einer „Vereichlichung“ im Zuge der Nationwerdung des Deutschen Kaiserreiches, als auch von einer Internationalisierung des preußischen Maßsystems gesprochen werden kann. Anders verhielt es sich beim ersten Methodenbeispiel im Hinblick auf das Verfahren der Selbstzählung, dessen Übernahme durch die amtliche Statistik des Deutschen Reiches eher auf eine „Verpreuung“ der gesamtdeutschen Erhebungsmethoden schließen lässt.⁹⁶⁷ Durch die Einführung des Selbstzählungsverfahrens auch in anderen Ländern, kann man in diesem Fall sogar von einer partikularen „Verpreuung“ der internationalen Statistik sprechen.

4.6 Die Bilanzierung volkswirtschaftlicher Kennzahlen

Kennzahlen oder Indizes bilden laut Manfred Ehling die letzte und komplexeste Stufe der Entwicklung einer internationalen Statistik und vollenden die Einzelstatistik zu einer Gesamtschau.⁹⁶⁸ Sie repräsentieren einen aus Messzahlen derselben zeitlichen Erhebungsperiode berechneten Mittelwert.⁹⁶⁹ Bei der Konstruktion von Indizes werden einzelne Kategorien und Klassifikationen zusammengefasst, um die Aussagekraft der amtlichen Statistik insbesondere im Bereich sozioökonomischer Entwicklungsverläufe zu steigern. Ihre Herstellung und internationale Vergleichbarkeit setzt also nicht nur eine gemeinsame Programmatik, Systematik und Methodik, sondern auch einen Konsens über die Kumulation verschiedener Daten voraus.⁹⁷⁰ Sie bildet damit eine wichtige Grundlage für die Konstruktion einer modernen Weltwirtschaftsstatistik nach dem Ersten Weltkrieg.⁹⁷¹ Folgt man der klassischen Definition einer Indexzahl nach Francis Y. Edgeworth, so zeigt sie durch ihre Variation die Veränderung einer Größe an, die weder eine genaue Messung für sich noch eine direkte Bewertung in der Praxis zulässt.⁹⁷² Indizes sind damit ein statistisches Konzept für ein indirektes und beliebig anwendbares Maß.⁹⁷³

Die Statistik sah sich im 19. Jahrhundert mit divergierenden ökonomischen Vorstellungen konfrontiert, die in unterschiedlicher Weise auf eine statistische Datenbasis angewiesen waren. So bediente sich der Merkantilismus der Frühen Neuzeit am Zahlenwerk der Statistik.⁹⁷⁴ Für ihn waren statistische Kennzahlen hilfreich, ein durch staatliche Eingriffe und Regulierungen geprägtes Wirtschaftsmodell empirisch zu unterfüttern. Dagegen vertraute die klassische Nationalökonomie vielmehr auf ihre theoretischen Überlegungen, die erst durch die Historische Schule der Nationalökonomie einer empirischen Überprüfung ausgesetzt wurden. Der Aufstieg der Neoklassik in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts repräsentierte demgegenüber eine deutlich abstraktere Wirtschaftstheorie, die auf eine überwiegend mathematisch-konzeptionelle Erklärung des Tausches von Gütern mit Hilfe von

⁹⁶⁶ Vgl. Geyer 2001, S. 55 f.

⁹⁶⁷ Vgl. Schneider 2013, S. 239 und 345.

⁹⁶⁸ Vgl. Ehling 1996, S. 418 f.

⁹⁶⁹ Zur Geschichte statistischer Indizes, vgl. Klein 1997, S. 76 f.

⁹⁷⁰ Vgl. Menges 1980, S. 49 f.

⁹⁷¹ Vgl. Bemmman 2019.

⁹⁷² Vgl. Edgeworth 1925, S. 379.

⁹⁷³ „Index-numbers are used to measure the change in some quantity which we cannot observe directly, which we do to have a definite influence on many other quantities which we can so observe, tending to increase all, or diminish all, while this influence is concealed by the action of many causes affecting the separate quantities in various ways“, Bowley 1926, S. 196.

⁹⁷⁴ Vgl. Behrisch 2015, S. 33; zum Zusammenhang von Merkantilismus und Statistik als Mittel der Staatsräson, vgl. auch Rüdiger 2005, S. 134 f.

Nutzenberechnungen zurückgriff. Vor allem aber beeinflusste die globale Perspektive der makroökonomischen Theorieentwicklung seit den 1870er Jahren die Organisation der amtlichen Statistik in Deutschland, wobei die Verbindung von theoretischer Nationalökonomie und praktischer Statistik zur größten Herausforderung avancierte.⁹⁷⁵ In anderen europäischen Staaten suchten statistische Gelehrte schon deutlich früher als im deutschsprachigen Raum nach quantitativen Bewertungskriterien und Kennzahlen, die eine internationale Vergleichbarkeit von ökonomischen Daten vereinfachen sollten. Merkantilistische Diskurse über die Erhebung und Interpretation von Wirtschaftsstatistiken konzentrierten sich insbesondere im 18. Jahrhundert in England und Frankreich auf die Erstellung eines nationalen Volkseinkommens zur Berechnung der ökonomischen Leistungsfähigkeit eines Landes.⁹⁷⁶ Erste Versuche einer entsprechenden statistischen Bilanzierung gehen wie bereits erläutert bis auf William Petty im 17. Jahrhundert zurück.⁹⁷⁷ Im Zuge der Etablierung der amtlichen Statistik in den nationalstaatlichen Verwaltungsstrukturen entstanden im 19. Jahrhundert zunehmend auch Länderübersichten außerhalb Europas, beispielsweise für die USA oder Australien.⁹⁷⁸ Im Vergleich dazu wurden zunächst für die deutschen Staaten und dann das Deutsche Reich erst verhältnismäßig spät Schätzungen zum nationalen Volkseinkommen präsentiert.⁹⁷⁹ Unter Rückgriff auf Bélonds Forschungsfragen soll nicht nur diskutiert werden, warum es in Deutschland zu einer Verzögerung bei der Produktion dieser statistischen Kennzahl gekommen ist, sondern vor allem auch analysiert werden, inwiefern der transnationale Ideendiskurs seit der Mitte des 19. Jahrhunderts Einfluss auf die Entwicklungsgeschichte volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen genommen hat.

4.6.1 Erste Frage

Die erste Fragestellung zielt auf die Differenzen zwischen den kursierenden Ideen innerhalb der transnationalen Expertenkommunikation ab, und erkundet, ob sich daraus unterschiedliche politische Entscheidungsmöglichkeiten ableiten lassen. Sie hilft, das deutsche Zuspätkommen zu erklären. Bereits seit Beginn des Jahrhunderts diskutierten auch deutsche Statistiker und Ökonomen Konzepte einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Dennoch war die Idee des Volkseinkommens in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts international nicht unumstritten, obwohl eine Vielzahl von Statistikern sie befürwortete. In vielen der publizierten Artikel und Bücher drückte sich eine eher skeptische Haltung gegenüber den Möglichkeiten der Herstellung genauer statistischer Schätzungen aus.⁹⁸⁰ Darüber hinaus wurde auch der praktische Nutzen derartiger Kennzahlen in Frage gestellt. Führende deutsche Ökonomen wie Friedrich von Hermann, Adolph Wagner und Friederich von Kleinwachter lehnten deshalb die Anfertigung von Statistiken zum nationalen Volkseinkommen ab.⁹⁸¹ Von Hermann kritisierte beispielsweise, dass es über die Gesamtheit der bilanzierten Güter keine einheitliche Verfügungsmacht gäbe, da das Volk als Ganzes keine wirtschaftlich tätige juristische Person sei.⁹⁸²

Sucht man also nach den Differenzen innerhalb des transnationalen Expertendiskurses im Hinblick auf die Entwicklung von statistischen Kennzahlen, lässt sich zunächst einmal feststellen, dass die grundlegende Frage, ob ökonomische Leistungsbilanzen wie das nationale Volkseinkommen überhaupt Bestandteil der amtlichen Statistik sein sollten, noch in der Mitte des 19. Jahrhunderts vollkommen offen war. Neben den deutschen Staaten, legten

⁹⁷⁵ Vgl. Speich Chassé 2013, S. 75 und 249.

⁹⁷⁶ Vgl. Studenski 1958, S. 40 f.; Vanoli 2005, S. 3 f.

⁹⁷⁷ Vgl. Studenski 1958, S. 26 f.

⁹⁷⁸ Vgl. ebd., S. 129 f.

⁹⁷⁹ Vgl. ebd., S. 134 f.; Lepenies 2013, S. 123.

⁹⁸⁰ Vgl. Storch 1827; Schmoller 1863.

⁹⁸¹ Vgl. Studenski 1958, S. 134.

⁹⁸² Vgl. Fellner 1932, S. 78; Hermann versuchte gleichzeitig zwischen den englischen und französischen Theorietraditionen und Berechnungsmethoden zu vermitteln, vgl. Hermann 1870.

auch andere Regierungen lange Zeit wenig Wert darauf, Berechnungen dieser Art in Auftrag zu geben, und noch weniger, diese zu veröffentlichen.⁹⁸³ Die Quantifizierung des Volkseinkommens konnte hochriskant sein wie das Beispiel der Reparationszahlungen nach dem Deutsch-Französischen Krieg belegt. Bismarck berief sich 1871 bei seinen Forderungen gegenüber den unterlegenen Franzosen auf die Volkseinkommensschätzungen französischer Statistiker, die in Fachkreisen jedoch als deutlich zu hoch beurteilt wurden.⁹⁸⁴ Das hatte zur Folge, dass erst mit Beginn des 20. Jahrhunderts allmählich das Schwergewicht der deutschen und internationalen Wirtschaftsstatistik auf die Erstellung gesamtwirtschaftlicher Rechenwerke gelegt wurde.⁹⁸⁵

Im Verlauf des 19. Jahrhunderts lässt sich aber auch noch eine zweite Dimension der Differenzierung des transnationalen Ideendiskurses nachzeichnen. Denn hauptsächlich verantwortlich für die politische und wissenschaftliche Skepsis gegenüber dem Konzept des nationalen Volkseinkommens waren abweichende internationale Begriffsbestimmungen. In vielen Ländern herrschten lange Zeit eigene spezifische Vorstellungen und Traditionen im Umgang mit wirtschaftsstatistischen Daten. Aber auch im innerstaatlichen Expertendiskurs fanden sich immer wieder divergierende Auffassungen. Die wichtigste Unterscheidung einer über Jahrzehnte andauernden Diskussion über das Volkseinkommen, an welcher auch das Internationale Statistische Institut regen Anteil nahm, lag zwischen einer sogenannten subjektiven und einer objektiven Bilanzierungsmethode.⁹⁸⁶ Modernere Begriffsäquivalente wären die Differenzierung zwischen der Einkommens- bzw. Produktionsmethode oder Aufbringungsrechnung. Befürworter des subjektiven Ansatzes definierten das Volkseinkommen als „die Summe [der Privateinkommen] der einzelnen sowohl physischen, als auch juristischen Personen“ eines Nationalstaates.⁹⁸⁷ Unter Ihnen waren der französische Ökonom Jean-Baptiste Say, der Norweger Anders Kiaer, der Brite Alfred Marshall oder die Deutschen Friedrich von Hermann, Gustav Schmoller und Adolph Wagner. Die Vertreter der zweiten Auffassung, unter ihnen Persönlichkeiten wie Adam Smith, David Ricardo oder Gustav Rümelin, sahen „das Wesen des Volkseinkommens in der Gesamtheit der von einem Volke jährlich neu hergestellten wirtschaftlichen Güter und Werte nach Abzug der in volkswirtschaftlichem Sinne genommenen Herstellungskosten“.⁹⁸⁸ Darüber hinaus gab es auch Versuche der Zusammenführung des subjektiv-personalen und des objektiv-realen Ansatzes zu einer Art gemischten Methode.⁹⁸⁹

Eine ausführliche Zusammenfassung der Differenzen des transnationalen Diskurses um die Jahrhundertwende lieferte der österreichische Statistiker Friedrich von Fellner auf dem Treffen des Internationalen Statistischen Instituts 1901 in Budapest.⁹⁹⁰ Fellner setzte sein Engagement für die Standardisierung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auch nach dem Ersten Weltkrieg im Rahmen des Vereins für Socialpolitik fort, indem er seine und andere Beiträge zum Forschungsfeld damit rechtfertigte, dass seitens der Politik schlichtweg eine hohe Nachfrage nach statistischer Komplexitätsreduktion des Wirtschaftslebens bestünde.⁹⁹¹ Dennoch blieben die Kontroversen um die Definition einer einheitlichen statistischen Kennzahl für die Entwicklung der Volkswirtschaft auch in der Zwischenkriegszeit bestehen. Insbesondere das Wissenschaftsverständnis der Historischen Schule der Nationalökonomie, dessen Auslegung durch eine Vielzahl der Mitglieder des Vereins für Socialpolitik praktiziert wurde, verhinderte in Deutschland „wirtschaftliche Sinn- und Sachzusammenhänge auf einem hohen Abstraktionsniveau zahlenmäßig zusammenzufassen“, wie es Daniel Speich Chassé beschreibt.⁹⁹²

⁹⁸³ Beispielsweise im Russischen Zarenreich von 1810 bis 1855, vgl. Studenski 1958, S. 350.

⁹⁸⁴ Vgl. Clark 1940, S. 374; Lepenies 2013, S. 123.

⁹⁸⁵ Vgl. Glastetter et al. 1978, S. 213 f.

⁹⁸⁶ Vgl. Fellner 1932, S. 77 f.; Lorenz 1963, S. 273.

⁹⁸⁷ Fellner 1932, S. 77.

⁹⁸⁸ Ebd.

⁹⁸⁹ Vgl. ebd., S. 78.

⁹⁹⁰ Vgl. Zimmermann 1909, S. 129.

⁹⁹¹ Vgl. Speich Chassé 2013, S. 74.

⁹⁹² Ebd., S. 67.

Erst mit ihrer Marginalisierung verschwanden viele der Vorbehalte gegenüber einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.⁹⁹³

Entscheidend für die Beantwortung von Bélands erster Frage ist aber, dass bereits seit der Mitte des 19. Jahrhunderts eine zunehmend intensivere Auseinandersetzung über die Idee des Volkseinkommens geführt wurde, vor allem angeregt durch einen wissenschaftlichen Internationalismus in Form des Internationalen Statistischen Kongresses und des Internationalen Statistischen Instituts. So kam es, dass selbst ein früherer Skeptiker eines solchen Indizes wie der Rektor der Berliner Universität Adolph Wagner sich im Rahmen des transnationalen Expertenaustausches auf einer Institutstagung 1903 dem Thema widmete und den Beitrag anschließend in der Zeitschrift des Preußischen Statistischen Bureaus veröffentlichte.⁹⁹⁴ Es scheint als hätte Wagner unter Einfluss des Expertenaustausches an dieser Stelle seine anfängliche Zurückhaltung gegenüber der Definition einer volkswirtschaftlichen Kennzahl aufgegeben. Wagner entwickelte sich dabei zu einem Verfechter der subjektiven Methode, die später jedoch zugunsten des objektiven Ansatzes ersetzt wurde. Mit seiner anfänglich skeptischen Haltung stand Wagner für eine Mehrheit innerhalb der deutschen Ökonomenzunft. Durch ihre Autorität verhinderten sie frühzeitigere Schätzungen der amtlichen Statistikbehörden zum nationalen Volkseinkommen in den deutschen Gebieten.⁹⁹⁵

Auch ohne auf die technischen Feinheiten der methodologischen Unterschiede eingehen zu müssen, sind ideengeschichtliche Differenzierungen zwischen den unterschiedlichen statistischen Modellen zur Bilanzierung volkswirtschaftlicher Kennzahlen deutlich identifizierbar. Obendrein spaltete die grundsätzliche Frage nach der Sinnhaftigkeit der Anwendung eines volkswirtschaftlichen Bilanzierungsverfahrens zur Weiterentwicklung der internationalen Statistik die Gemeinschaft der Statistiker. Der transnationale Expertendiskurs eröffnete also eine Vielzahl von wissenschaftlichen Perspektiven und politischen Handlungsoptionen.

4.6.2 Zweite Frage

In einem zweiten Schritt sollen nun Verbindungen zwischen einzelnen Aspekten des transnationalen wissenschaftlichen Diskurses und politischen Entscheidungen aufgezeigt werden, die einen Zusammenhang von Expertenaustausch und nationalen Statistikreformen nahelegen. Am Beispiel der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins wird demonstriert, wie die Idee einer Vergleichbarkeit von Handelsstatistiken – als eine der zentralen Voraussetzungen für die Erstellung gesamtwirtschaftlicher Kennzahlen – allmählich auch im Deutschen Reich an Dynamik gewinnen konnte. Doch die Ausgangssituation zu Beginn der 1860er Jahre in Preußen war denkbar ungünstig, wie Ernst Engel kurz nach seinem Amtsantritt festhielt. Handelsstatistiken, so seine Auffassung, müssten die Richtung und den Umfang der Handelsbewegungen zur Anschauung bringen. Doch weder die preußischen Erhebungen noch die statistischen Übersichten des Zollvereins gaben darüber Auskunft. Engel begründete dies wie folgt:

„Es ist auch äusserst schwierig, ja fast unmöglich, hierüber ausreichende Daten bei Gelegenheit einer Volkszählung zu gewinnen, denn es widerspricht der inneren Natur eines Census, der doch nur eine Inventur im eigentlichsten Sinne des Worts, also eine Aufzeichnung des Bestands in einem gewissen Zeitmoment ist, zugleich ein bewegliches, aus – der Zeit nach – verschiedenen Vorgängen zusammengesetztes Conto zu sein. Kann der Census nun aber auch nicht ein Conto sein, so hindert doch nichts, dass er sich den Contenbewegungen thunlichst anschliesse, und Das[sic!] geschieht,

⁹⁹³ Diese tauchen jedoch im Zuge entwicklungsökonomischer Debatten und einer Kritik des BIP erneut auf, vgl. ebd.

⁹⁹⁴ Vgl. Wagner 1904, S. 41 f.; Jastrow 1919, S. 27.

⁹⁹⁵ Vgl. Studenski 1958, S. 134.

wenn bei der Volkszählung auf die einzelnen Handelszweige und die Absatzrichtungen Rücksicht genommen wird. Ersteres beabsichtigte der ursprüngliche Entwurf der neuen Zollvereinstabellen. Leider sind aber die zu jenem Zwecke aufgenommenen Unterscheidungen in dem nun definitiv festgestellten gestrichen worden. Damit sind denn auch die kindlichsten Anfänge einer Handelsstatistik Preussens so gut wie beseitigt. Auf die Dauer ist die statistische Ignorierung eines so wichtigen Faktors des wirtschaftlichen Lebens nicht fortzustellen.“⁹⁹⁶

Als ein früher Verfechter der Ermittlung eines nationalen Volkseinkommens auch in den deutschen Staaten, beschrieb Engel bereits 1861 die notwendigen Reformen, die eine statistische Erfassung von Handelsströmen voraussetzen.⁹⁹⁷ Er kritisierte dabei die fehlende Zeitrelation der bis dato abgelaufenen Volkszählungen und erkannte, dass diese für die Produktion von ökonomischen Leistungsbilanzübersichten und Kennzahlen unumgänglich seien würden. Resigniert musste er zur Kenntnis nehmen, dass seine Forderungen bei den politischen Entscheidungsträgern in der preußischen Regierung zunächst noch kein Gehör fanden. Das sollte sich jedoch in den Folgejahren ändern. Nachdem Gustav Rümelin 1863 eine erste Kalkulation für Württemberg auf Basis der Einkommenssteuerstatistik vorgelegt hatte, entschied sich auch Engel 1868, 1873 und 1875 für methodologisch vergleichbare Schätzungen in seinem Amtsgebiet.⁹⁹⁸ Diese beruhten auf der subjektiven Methode, da den deutschen Statistikern noch keine anderen Daten als die über die Listen der Steuerbehörden berechneten Privateinkommen zur Verfügung standen. Rümelin, als Anhänger der objektiven Methode, wie auch Engel, bezweifelten ebenfalls den Erkenntniswert ihrer Indizes, denn „[a]llein die Steuerkraft ist und bleibt ein sehr trüglisches und einseitiges Merkmal“.⁹⁹⁹ Aus diesem Grund und um eine allgemeine Verbesserung der Datengrundlage der preußischen und internationalen Wirtschaftsstatistik voranzutreiben, engagierten sich Engel zusammen mit anderen deutschen Amtsleitern in der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins. Statistikexperten und Regierungsvertreter berieten in dem regelmäßig einberufenen Gremium über Gesetzesvorlagen mit dem Ziel einer institutionellen Reformierung der Statistik. Nach der formellen Gründung des Deutschen Reiches zum Jahresbeginn verhandelte man beispielsweise im April 1871 über einen Vorschlag der österreichischen Regierung, eine internationale Vereinbarung über Warenbezeichnungen in den Handelsstatistiken herbeizuführen.¹⁰⁰⁰ Im Mai konkretisierten sich die Gespräche in der Ausgestaltung eines Fragebogens zu „Aufstellungen der Übersichten über den Waarenverkehr mit dem Auslande“, der bei zukünftigen Erhebungen von den Mitgliedsländern eingesetzt werden sollte.¹⁰⁰¹ Zudem kam es bei der Übersichtenaufstellung des deutschen Warenverkehrs mit dem Ausland zu Vergleichen und Anpassungen der Kommerzialisitätsstatistik an die wichtigsten Handelsstaaten England, Frankreich, Belgien und die USA.¹⁰⁰² Ergebnisse wurden mit einfacher Stimmenmehrheit angenommen.¹⁰⁰³

In den Protokollen und Berichten der Kommission finden sich neben den Verhandlungsinhalten auch Belege für den Zusammenhang von transnationalem Ideendiskurs und politischen Entscheidungsstrukturen. Bei den Beratungen über die Reform der Kommerzialisitätsstatistik am 27. Mai 1871 beziehen sich die Kommissionmitglieder direkt auf die Resolution des Internationalen Statistischen Kongresses 1869 in Den Haag

⁹⁹⁶ Engel 1861, S. 76 f.

⁹⁹⁷ Vgl. ebd., S. 76.

⁹⁹⁸ Auch sein ehemaliger Mitarbeiter und Geheimer Regierungsrat Adolph Soetbeer, der zuvor mit Veröffentlichung von Kennzahlen für die Entwicklung von Warenpreisen in Erscheinung getreten war, präsentierte 1889 volkswirtschaftliche Bilanzen (1872-1887) für Preußen, vgl. Studenski 1958, S. 134 f.

⁹⁹⁹ Engel 1861, S. 76.

¹⁰⁰⁰ Vgl. Protokoll der vierunddreißigsten Sitzung der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins (Berlin, den 13. April 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131, Adh. 3, B. 5.

¹⁰⁰¹ Protokoll der neunundfünfzigsten Sitzung der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins (Berlin, den 23. Mai 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131, Adh. 3, B. 52.

¹⁰⁰² Vgl. Bericht der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins, die Aufstellung der Uebersichten über den Waarenverkehr des Deutschen Reichs mit dem Auslande betreffend (Berlin, den 23. Mai 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131, Adh. 3, B. 169.

¹⁰⁰³ Vgl. Protokoll der neunundfünfzigsten Sitzung der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins (Berlin, den 23. Mai 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131, Adh. 3, B. 52.

und fragen danach, „[...] was im Sinne der vom statistischen Kongresse bezeichneten Aufgabe etwa innerhalb des Zollvereins zur Vorbereitung einer späteren internationalen Verständigung geschehen könnte [...]“.¹⁰⁰⁴ Als daran anknüpfende Zielsetzung hält der Kommissionsbericht fest, beim „Güteraustausch zwischen den einzelnen Nationen einen gemeinsamen Nenner zu finden, welcher gestattete, die aus verschiedenen Staaten erfolgenden Angaben, wenn auch nur in gewissen Hauptmomenten, unmittelbar in Vergleich zu stellen, so würde dadurch der Werth der Ausweise für die wissenschaftliche Betrachtung wie für praktische Zwecke unstreitig sehr wesentlich erhöht werden.“¹⁰⁰⁵ Der Bericht dokumentiert darüber hinaus, dass die Kommission weiter davon ausging, dass eine Vielzahl anderer Staaten bereit sein würde, „unter Voraussetzung normaler politischer Verhältnisse“, die Aufgabe einer solchen Vereinheitlichung mitzutragen.¹⁰⁰⁶ Die Einschränkung lässt erkennen, dass man zwar im Kreis der Expertenkommission von den Vorteilen einer internationalen statistischen Integration überzeugt war, deren Implementation aber sehr wohl in Abhängigkeit vom Zustand der zwischenstaatlichen Beziehungen verstand. Dennoch versuchte man innerhalb der Kommission den Forderungen des Internationalen Statistischen Kongresses soweit wie möglich entgegenzukommen:

„Wenn die der Kommission vorgelegte Frage auch zunächst nur auf die für eine spätere internationale Verständigung innerhalb des Zollvereins zu treffenden Vorbereitungen sich bezieht, so ist es ihr doch, um hierüber eine Ansicht zu gewinnen, unumgänglich erschienen, sich wenigstens vorläufig und in den Hauptzügen eine Vorstellung darüber zu bilden, welche Gegenstände und Gesichtspunkte bei einer internationalen Vereinbarung der angestrebten Art überhaupt in Aussicht zu nehmen sein möchten. Indem die Kommission sich gestattet, mit Rücksichtnahme auf die statistischen Publikationen einiger der wichtigeren fremden Staaten diese Punkte einzeln durchzugehen, wird sich ergeben, in wie weit ihre Vorschläge für die Kommerzialstatistik des Zollvereins sich mit den muthmaßlichen Zielen einer solchen Vereinbarung in Harmonie befinden, und in wie weit etwa noch besondere Einleitungen zur Förderung derselben zu empfehlen sein möchten.“¹⁰⁰⁷

Als die vier hauptsächlichen Objekte dieser angestrebten Einigung bestimmte die Kommission folgende: Erstens die gleichartige Feststellung der Begriffe von Einfuhr und Ausfuhr im Verhältnis zum Zwischen- und Durchfuhrhandel; zweitens die Aufstellung eines gemeinschaftlichen Warenverzeichnisses; drittens die Einführung eines gleichen Quantitätsmaßstabes für jede Position dieses Verzeichnisses; und viertens die Feststellung gleichartiger Grundsätze für die Evaluation der Waren.¹⁰⁰⁸

Der Bericht verdeutlicht damit die Verbindungen zwischen den internationalen Kongress- und den nationalen Kommissionsverhandlungen auch im Bereich der Bilanzierung von Handelserzeugnissen. Denn vor allem der vierte Vorschlag vergleichbarer Grundsätze für die Evaluation geht über eine gemeinsame Programmatik, die klassifikatorische Systematik sowie Methodenadaptierungen hinaus. Er zielt auf die Entwicklung gemeinsamer Indizes als letzte Entwicklungsstufe einer internationalen Statistik. Trotz der Kommissionsempfehlungen und den daraufhin eingeleiteten institutionellen Reformen wie beispielsweise die Anpassung von Warenverzeichnissen blieb die Vergleichbarkeit wirtschaftsstatistischer Kennzahlen bis ins 20. Jahrhundert aber lückenhaft.¹⁰⁰⁹ Zwar

¹⁰⁰⁴ Bericht der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des Zollvereins, betreffend die Herbeiführung einer internationalen Verständigung über die Grundsätze zur Ausstellung der Handelsausweise (Berlin, den 27. Mai 1871), GStA PK, HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 131, Adh. 3, B. 62.

¹⁰⁰⁵ Ebd.

¹⁰⁰⁶ Ebd.

¹⁰⁰⁷ Ebd.

¹⁰⁰⁸ Vgl. ebd.

¹⁰⁰⁹ Adam Tooze weist dementsprechend darauf hin, dass im 19. Jahrhundert die Volkswirtschaft noch kein zentrales Objekt statistischer Bemühungen war, vgl. Tooze 2000, S. 75 f.

erschieden eine Vielzahl von Veröffentlichungen zum internationalen Handel in den Jahrgängen der Zeitschrift des Königlich Preussischen Statistischen Bureaus säuberlich geordnet nach Materien inklusive Ländervergleiche mit den USA, Frankreich und Großbritannien.¹⁰¹⁰ Doch diese Art der Jahreszusammenstellungen hatten nur einen geringen oder überhaupt keinen Nutzen für Industrie, Handel und Landwirtschaft, wie ein Abgeordneter namens Rieschke im preussischen Parlament zu Protokoll gab.¹⁰¹¹ Er wies zudem darauf hin, dass in den USA oder England Handelsstatistiken deutlich schneller öffentlich zugänglich wären, zum Beispiel im Quartal oder sogar monatlich.¹⁰¹²

4.6.3 Dritte Frage

Die seit dem Ende des 19. Jahrhunderts einsetzende amtliche Publikation nationaler Sammelwerke mit internationalen Übersichten nicht nur in Preußen, sondern auch in anderen deutschen Gebieten zeugt dennoch von einem institutionellen Reformprozess der deutschen Statistik.¹⁰¹³ Wobei anzumerken bleibt, dass die offiziell seit der Gründung des Kaiserlichen Statistischen Amtes bestehende Reichsstatistik erst zögerlich ihren Zentralisierungsanspruch umsetzen konnte. In den ersten Jahrzehnten nach dem Zusammenschluss der deutschen Staaten bestimmten vor allem die Organisationsstrukturen der einzelnen Landesbehörden ein föderales Statistiksystem. Bélands dritte Frage nach den chronologischen Abläufen zwischen Reformideen und politischen Entscheidungen muss daher differenziert beantwortet werden. Auf der einen Seite war die Idee einer vergleichbaren volkswirtschaftlichen Kennzahl und die damit zusammenhängenden handelsstatistischen Anpassungen spätestens seit dem Kongress 1869 in Den Haag auf der internationalen Agenda.¹⁰¹⁴ In diesem Zeitraum entstanden auch in den deutschen Staaten erste Schätzungsversuche, obwohl in anderen Ländern schon viel früher mit volkswirtschaftlichen Berechnungsverfahren experimentiert wurde. Auf der anderen Seite verzögerte sich die Erstellung gesamtdeutscher Kennzahlen aufgrund des nationalstaatlichen Transformationsprozesses und der Schwierigkeit trotz internationaler Verhandlungen eine universell gültige Begriffsbestimmung des Volkseinkommens zu erzielen.¹⁰¹⁵ Seit Ende der 1850er Jahre steigerte sich zwar auch in den deutschen Gebieten die statistische Datenmenge zum Außenhandel sowie deren klassifikatorische Genauigkeit; dennoch stellte der Statistiker und Journalist Georg Hirth als Mitglied der Kommission zur weiteren Ausbildung der Statistik des deutschen Zollvereins noch 1869 fest, dass es bis dahin noch keine Handelsstatistik für die deutschen Staaten gebe, die diesen Name verdiene.¹⁰¹⁶ 1879 kam es dann zu einer ersten gesetzlichen Reformierung der Außenhandelsstatistik, die eine Anmeldung des Warenverkehrs vorschrieb und damit die Datenerfassung erleichterte.¹⁰¹⁷ Das heißt, der Diskurs über eine internationale Wirtschaftsstatistik ging den Statistikreformen im Deutschen Reich voraus und war verantwortlich für eine Zunahme des amtlichen Datenaustauschs mit ausländischen Behörden und internationalen Organisationen.¹⁰¹⁸ Außerdem veröffentlichte das Reichsamt seit 1903 in den Statistischen Jahrbüchern internationale Übersichten anderer Länder. In einem Schreiben des Reichskanzlers Bernhard von Bülow an den Innenminister und obersten Dienstherren der Deutschen

¹⁰¹⁰ Vgl. Inhalts-Register für die 1861 bis 1880 erschienen 20 Jahrgänge der Zeitschrift des KPSB nach Materien, Ländern und Verfassern geordnet (Berlin 1880), GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3880, B. 114 f.

¹⁰¹¹ Vgl. Haus der Abgeordneten, 16. Sitzung am 21. Februar 1882, Etat des Ministeriums des Innern, GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3880, B. 49.

¹⁰¹² Vgl. ebd.

¹⁰¹³ Vgl. Lorenz 1963, 61 f.

¹⁰¹⁴ Vgl. Randeraad 2010, S. 165.

¹⁰¹⁵ Vgl. Leonards/Randeraad 2015, S. 127.

¹⁰¹⁶ Vgl. Hirth 1869, S. 67.

¹⁰¹⁷ Vgl. Berliner 1929, S. 320.

¹⁰¹⁸ Zum Beispiel entstand ein reger Datenaustausch mit dem 1905 in Rom gegründeten Internationalen Landwirtschaftlichen Institut, vgl. GStA PK, I HA Rep. 77, Tit. 94 Nr. 094 Bd. 06, B. 6-11 und 24-34.

Reichsstatistik vom 22. Juni 1907 findet sich darüber hinaus eine Direktive, dass die nächste Ausgabe des Statistischen Jahrbuchs ebenfalls Übersichten des eigenen auswärtigen Handels der Zollvereinsstaaten beinhalten sollte.¹⁰¹⁹ Doch zur Veröffentlichung offizieller volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen und Indizes dauerte es noch bis nach dem Ersten Weltkrieg. Zuvor publizierte lediglich der Hamburger Kaufmann Raphael Ernst May seit 1899 private Volkseinkommensschätzungen. Ergänzt wurden diese nichtstaatlichen Kennzahlen durch ebenfalls private Berechnungen des Ökonomen, Bankiers und Staatsmannes Karl Helfferich im Jahr 1913.¹⁰²⁰ Im gleichen Jahr kam es auf Anregung des Präsidenten des Kaiserlichen Statistischen Amtes Richard van der Borght zur Gründung des Internationalen Handelsstatistischen Büros (Bureau International des Statistique Commerciale) in Brüssel. Van der Borght hatte sich bereits drei Jahre zuvor auf der internationalen Konferenz für Handelsstatistik (Conférence International de Statistique Commerciale) für die Einrichtung einer Institution zur Verbesserung der Vergleichbarkeit von Handelsdaten eingesetzt.¹⁰²¹ Die Organisationsweise ähnelte den ständigen Einrichtungen des Internationalen Statistischen Kongresses und des Instituts. Auch im Hinblick auf die Teilnehmerstruktur und den institutionellen Autonomiestatus als halbamtliche Organisation gab es wenig Unterschiede zu den Vorgängermodellen.¹⁰²² Eine Ausnahme stellte die in erster Linie auf das Problemfeld der Wirtschaftsstatistik spezifizierte Orientierung des Büros dar.

In Anbetracht dieser handelsstatistischen Anpassungen lässt sich also sagen, dass unter dem Einfluss des transnationalen Expertenaustauschs auch bei der deutschen Reichsregierung die Einsicht in die Notwendigkeit einer Reform des bisherigen Modells der Einzelstatistiken zu einer Art volkswirtschaftlichen Gesamtschau wuchs. Dennoch brachte der aktive Einsatz amtlicher Statistiker wie Engel oder van der Borght für eine vereinheitlichte internationale Wirtschaftsstatistik im eigenen Land nur sehr langsam Fortschritte.

4.6.4 Vierte Frage

Anknüpfend an Bélands vierte Forschungsfrage soll deshalb geklärt werden, ob neben dem transnationalen Expertendiskurs und der dadurch ausgelösten Verbesserung der statistischen Datenlage auch noch andere Faktoren die Erstellung einer nationalen Volkseinkommensstatistik beeinflussten. Einige allgemeine Aspekte wie die Entwicklung der ökonomischen Theorie, die Einführung der Einkommenssteuer oder zwischenstaatliche Rivalitäten sind bereits angeklungen.¹⁰²³ Neben der anfänglichen Skepsis vieler deutscher Statistiker und Ökonomen gegenüber dem Begriff des Volkseinkommens lassen sich noch weitere spezifische Merkmale für die Rückständigkeit der Wirtschaftsstatistik des Deutschen Reichs anführen. Der durch den Zusammenschluss der deutschen Teilstaaten entstandene Föderalismus verhinderte trotz statistischer Zentralisierungsbemühungen einen transparenten Informationsaustausch. Viele Regionalregierungen hüteten ihre statistischen Daten wie Staatsgeheimnisse oder versuchten diese zu ihren Gunsten – zum Beispiel in Steuerfragen – in Berlin einzusetzen.¹⁰²⁴ Das größte Problem für die Produktion vergleichbarer Wirtschaftsdaten war aber der Widerstand der deutschen Unternehmer. Wie bereits schon im Beispiel der Reformierung der Gewerbeklassifikation ausgeführt, verhinderten freiwillige Erhebungsverfahren die Erstellung einer breiten Datenbasis. Philipp Lepenies verweist zudem darauf, dass vor allem die fehlende Unabhängigkeit der amtlichen Statistik von vielen

¹⁰¹⁹ Vgl. Reichskanzler an Innenminister (22. Juni 1907), GStA PK, I HA Rep.77, Nr. 3849, B.231.

¹⁰²⁰ Vgl. Studenski 1958, S. 144.

¹⁰²¹ 1920 entstand auch noch das internationale Handelsinstitut (Institut International du Commerce), vgl. Zahn 1936, S. 43; Lorenz 1963, S. 52.

¹⁰²² Zur Problematisierung des Status als interparlamentarische halboffizielle Institution im Rahmen des Völkerbundes, vgl. Schücking/Wehberg 1924, S. 761.

¹⁰²³ Paul Studenski nennt weitere Gründe wie den technologischen Wandel der Ökonomie oder verstärkte Klassenkonflikte, die eine Auseinandersetzung mit dem Begriff des Volkseinkommens forcierten, vgl. Studenski 1958, S. 158 f.

¹⁰²⁴ Vgl. Lepenies 2013, S. 125.

Wirtschaftstreibenden als ein Hindernis für die Kooperationsbereitschaft empfunden wurde. Diese Diagnose unterstützt meine These der Institutionalisierung einer halbamtlichen Wissenschaft. Denn trotz der Aussichten, die internationale Vergleichbarkeit der eigenen Leistungsbilanzen zu erhöhen, um dadurch beispielsweise die Positionierung auf dem Weltmarkt besser einschätzen zu können, blieb eine Zurückhaltung beim Datenaustausch zwischen Privatwirtschaft und Staatsverwaltung bestehen. Zwar gelang es dem statistischen Reichsamt, trotz der anhaltenden Skepsis der Wirtschaftstreibenden noch vor dem ersten Weltkrieg 1913 ein erstes provisorisches Zahlenwerk zur gesamtdeutschen Industrieproduktion zusammenzustellen, dessen Veröffentlichung scheiterte jedoch aufgrund des Widerstands der Unternehmer.¹⁰²⁵ Erst mit einer institutionellen Erneuerungsstrategie durch die Gründung des Instituts für Konjunkturforschung 1925 wuchs das Vertrauen der Gewerbetreibenden in die Transparenz und Nützlichkeit statistischer Kennzahlen.¹⁰²⁶

Während des Ersten Weltkrieges hatte die deutsche Reichsregierung schmerzlich erkennen müssen, wie wichtig genaue statistische Informationen für die wirtschaftspolitische Planungssicherheit nicht nur in gesellschaftlichen Ausnahmezuständen sein konnten. In der Folge wurde das Statistische Amt dem Reichswirtschaftsamt angegliedert.¹⁰²⁷ Aber auch innerhalb des Statistikamtes kam es zu institutionellen Reformen und einer Qualifizierung der Wirtschaftsstatistik als eigenständige Abteilung, erstmals losgelöst von der Sozialstatistik.¹⁰²⁸ Darauf aufbauend entwickelte Ernst Wagemann, als langjähriger Regierungsbeamter sowie Leiter des Statistischen Amtes in der Weimarer Republik und in seiner gleichzeitigen Stellung als außerplanmäßiger Professor an der Berliner Universität die Idee der institutionellen Aufwertung der deutschen Konjunktur- und Indizesforschung. In der Tradition der preußischen Professorenbürokratie verband er dabei wissenschaftliche Idealvorstellungen präziser und vergleichbarer Wirtschaftsdaten mit dem gesteigerten Interesse der Staatsverwaltung an ökonomischer Planbarkeit.¹⁰²⁹ Als internationales Vorbild für das Konjunkturforschungsinstitut dienten das 1917 an der amerikanischen Harvard Universität ins Leben gerufene Committee on Economic Research und das 1920 in New York gegründete National Bureau of Economic Research.¹⁰³⁰ Diese repräsentierten private, nichtkommerzielle und überparteiliche Forschungsorganisationen, was eine staatliche Einflussnahme offiziell ausschloss.¹⁰³¹ Um die Zustimmung der Wirtschaft für sein Reformprojekt zu gewinnen, bediente sich Wagemann einer institutionellen Doppelrolle zwischen Wissenschaft und politischer Administration, die sich in seinem eigenen Werdegang widerspiegelte und auch schon zuvor bei halbamtlichen Wissenschaftskongressen als Organisationsmerkmal einer Internationalisierung der Statistik in Erscheinung getreten war. Im Gegensatz zu seinen Vorbildern in den USA war das Institut zwar dem Statistischen Reichsamt angegliedert, agierte aber wie eine unabhängige Forschungseinrichtung.¹⁰³² Ulrich Roeske dazu: „Das Institut war zwar in den Diensträumen des StRA [Statistischen Reichsamtes] lokalisiert, und es ergaben sich enge personelle Kontakte, aber es wurde nicht nur aus dem Staatshaushalt, sondern auch durch den Reichsverband der deutschen Industrie und andere Unternehmerverbände finanziert und beaufsichtigt.“¹⁰³³

Wagemann versuchte auf diesem Wege den halbamtlichen Charakter des Instituts einzusetzen, um die Kooperationsbereitschaft der Wirtschaft zum Datenaustausch zu erhöhen. Er positionierte das Konjunkturforschungsinstitut, „in dessen Kuratorium wichtige Industrievertreter saßen, als eine Institution, die

¹⁰²⁵ Vgl. Tooze 2016, S. 361 f.

¹⁰²⁶ Vgl. Lepenies 2013, S. 133.

¹⁰²⁷ Vgl. Tooze 2001, S. 70; nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte dann wieder die ursprüngliche Unterstellung der amtlichen Statistik unter das Innenministerium.

¹⁰²⁸ Vgl. Lepenies 2013, S. 125; zur Reorganisation der amtlichen Statistik in der Weimarer Republik, vgl. Roeske 1978, S. 94 f.

¹⁰²⁹ Zur Statistik als Erkenntnismittel der Wirtschaftspolitik, vgl. Huhle 1938.

¹⁰³⁰ Vgl. Tooze 1999, S. 527.

¹⁰³¹ Vgl. Speich Chassé 2013, S. 82 f.

¹⁰³² Vgl. Lepenies 2013, S. 129 f.

¹⁰³³ Roeske 1978, S. 97; vgl. auch Morgenroth 1923, S. 522 f.

glaubwürdige und zuverlässige Daten“ produziere, und daher „unabhängig und wissenschaftlich wichtige Entscheidungsgrundlagen bieten konnte. Im Gegenzug stellten die Industrie- und Unternehmensvertreter dem Institut zumindest fallweise ihre Daten zur Verfügung.“¹⁰³⁴

Obwohl die politische Rolle des Instituts als verlängerter Arm der amtlichen Statistik aufgrund der institutionellen Verbindungen umstritten blieb,¹⁰³⁵ stand das Modell des Instituts charakteristisch für einen sich verstärkende Entwicklungstrend der Statistik, wie Roeske zusammenfasst: „In viel größerem Maße als vor dem ersten Weltkrieg begannen sich wirtschaftspolitische Forschungsinstitute, die verschiedensten wirtschaftlichen und sozialen Verbände sowie Industrie- und Handelskammern mit statistischen Arbeiten zu befassen.“¹⁰³⁶

Noch stärker als zuvor verschwammen durch die Parallelstrukturen die Unterscheidungsmöglichkeiten, das heißt „es war nicht leicht zu erkennen, inwieweit es sich bei den Veröffentlichungen von Forschungsstellen, Instituten und Kammern um amtliche Statistik oder um wissenschaftliche Forschungsergebnisse und Feststellungen handelte“. ¹⁰³⁷ Ab 1926 publizierten Wagemann und seine Mitstreiter regelmäßige Berechnungen des Volkseinkommens, die aber nicht als offizielle Zahlen des Statistischen Reichsamtes deklariert wurden, sondern einen halbamtlichen Status erhielten. Die Regierung befürchtete nicht nur Konflikte um die Einkommensverteilung zwischen Arbeitgebern- und Arbeitnehmern, sondern sah auch die Gefahr, dass durch die Publikationen höhere Reparationsforderungen erhoben werden könnten.¹⁰³⁸ Mit Blick auf die deutsche Geschichte fürchteten die politisch Verantwortlichen nach dem verlorenen Weltkrieg zu genaue Einblicke der Nachbarländer in die heimische Wirtschaftsstruktur. Intern führte man jedoch sehr wohl strenge Reparationsstatistiken im Statistischen Reichsamt unter der direkten Fachaufsicht Wagemanns.¹⁰³⁹ Sie boten die Basis für politische Geheimverhandlungen mit den Entente-Mächten, von denen man sich Versprach, die ökonomischen Belastungen durch die Reparationszahlungen in Grenzen halten zu können. So kam es erst 1932 zur ersten offiziellen Volkseinkommensschätzung für das gesamte Deutsche Reich.¹⁰⁴⁰

Auch im Rahmen des transnationalen Expertenaustauschs gewann die Produktion und der Vergleich von Nationalstatistiken seit den 1920er Jahren an Dynamik. In der Völkerbundzeit kam es zu einer Belebung der amtlichen Statistiken durch die Zunahme internationaler Gremien.¹⁰⁴¹ Und auch in den bewährten Austauschformaten auf der 22. Tagung des Internationalen Statistischen Instituts, die in Verbindung mit der 100. Versammlung der Royal Statistical Society 1934 in London abgehalten wurde, stand die Erstellung einer Weltwirtschaftsstatistik im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Agenda.¹⁰⁴²

Resümiert man also die Faktoren, die Einfluss auf die Bilanzierung volkswirtschaftlicher Kennzahlen genommen haben, ist festzustellen, dass neben dem internationalen Diskurs um eine universal gültige Begriffs- und Methodendefinition vor allem spezifisch nationale Bedingungen für eine wirtschaftsstatistische Rückständigkeit der deutschen Amtsstatistik verantwortlich waren. Nicht nur föderale Strukturen verhinderten eine frühzeitige Bilanzierung, sondern auch gesellschaftliche Vorbehalte. Sowohl auf Seiten der statistischen Wissenschaftler und Praktiker, als auch auf Seiten der deutschen Wirtschaftsführer herrschte anfänglich lange Zeit Skepsis darüber welchen konkreten Nutzen man von volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu erwarten habe. Erst durch die internationale Verbreitung und den damit einhergehenden Legitimationsgewinn volkswirtschaftlicher Kennzahlen wuchs auch im Deutschen Reich das Vertrauen, von einem besseren Verständnis konjunktureller Prozesse zu profitieren. Zumindest wollte man nicht länger Gefahr laufen gegenüber dem Ausland in einem

¹⁰³⁴ Lepenies 2013, S. 133.

¹⁰³⁵ Vgl. ebd., S. 134.

¹⁰³⁶ Roeske 1978, S. 97.

¹⁰³⁷ Ebd.

¹⁰³⁸ Vgl. Lepenies 2013, S. 130 f.

¹⁰³⁹ Vgl. Tooze 2001, S. 111.

¹⁰⁴⁰ Vgl. Hauf/Voy 2009, S. 150.

¹⁰⁴¹ Es kam dabei zwar zu einer Ausdehnung der statistischen Untersuchungsfelder, jedoch blieb die Koordination der verschiedenen Organisationen und Ergebnisse zumeist lose, vgl. Bott 1960.

¹⁰⁴² Vgl. Speich Chassé 2013, S. 81 f.

wirtschaftsstatistischen Informationsrückstand zu verharren. Als Ehrenmitglied des Internationalen Statistischen Instituts erkannte Wagemann diese Gelegenheit, um mit den anderen Nationen aufzuschließen. Er trieb nach dem Ersten Weltkrieg die Internationalisierung der amtlichen Statistik auch in der Weimarer Republik voran und nutzte dabei geschickt die Janusköpfigkeit seiner halbamtlichen Wissenschaft. Durch die Neugründung des Instituts für Konjunkturforschung verdeckte er das politische Gesicht der amtlichen Statistik und erreichte damit, unter Mitwirkung der Wirtschaft, eine Verbesserung der ökonomischen Datenressourcen, auf deren Grundlage die ersten offiziellen Volkseinkommensberechnungen basierten. Sie wurden zum wichtigen Bestandteil für die Konstruktion einer internationalen Statistik, die sich immer weniger mit relationalen Einsichten zufriedengab, sondern vielmehr auf die Vergleichbarkeit absoluter Zahlen abzielte.

4.6.5 Europäisierung und Globalisierung

Von der Idee bis zur Reform, das heißt bis zur Einführung, dauerte es länger als auf den vorherigen Stufen des Internationalisierungsprozesses, weil statistische Kennzahlen – wie dargestellt – eine besondere politische Wirkungsmacht entfalten können. Mit Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft und dem damit einhergehenden Wirtschaftsdirigismus steigerte sich die Nachfrage nach statistischen Wirtschaftsdaten nochmals. Das Personal des Statistischen Reichsamtes, das die Funktion des am 1. Oktober 1934 aufgelösten Preußischen Statistischen Landesamtes übernahm, hatte sich 1939 im Vergleich zum Jahr 1914 versechsfacht. Vor dem Zweiten Weltkrieg waren etwa 5.000 Personen in der amtlichen Statistik beschäftigt, „davon zirka 900 ständige Beamte und darunter 200 Wissenschaftler“.¹⁰⁴³ In Folge der einsetzenden Vierjahresplanpolitik entstanden eine „Unzahl von amtlichen und vor allem halbamtlichen Dienststellen“, die alle auf einer statistischen Datenbasis operierten.¹⁰⁴⁴ Erst jetzt brach das „eigentliche Zeitalter der Statistik“ als halbamtliche Wissenschaft an.¹⁰⁴⁵

Das politische Interventionspotential der Statistik steigerte sich nochmals durch die wirtschaftspolitischen Wiederaufbaupläne nach dem Krieg. Mit der Gründung der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen – wie zum Beispiel der OECD oder der Europäischen Gemeinschaft – schritt auch die Institutionalisierung der internationalen Statistik voran. 1953 entstand im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zunächst nur eine kleine Statistikunterabteilung für die Belange der Montanunion, die aber schon wenige Jahre später 1959 zu einem offiziellen Statistikamt der europäischen Staatengemeinschaft mit Sitz in Luxemburg ausgebaut wurde, und seitdem unter der Bezeichnung Eurostat firmiert. Hauptaufgabe ist bis heute die Kooperation der amtlichen Statistik mit der internationalen Statistik. Das europäische Statistikamt repräsentiert damit ein institutionelles Modell zur Fortsetzung der Kongressideen.¹⁰⁴⁶ Die Erstellung und Vereinheitlichung eines europäischen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung stand dabei immer wieder im Fokus des Expertenaustauschs.¹⁰⁴⁷ Als eine europäische Variante des von der UNO eingeführten internationalen *System of National Accounts (SNA)* verstärkte sie einen wirtschaftsstatistischen Aushandlungs- und Integrationsprozess der seine Wurzeln bereits im 19. Jahrhundert geschlagen hatte.¹⁰⁴⁸ Methodologische Unterschiede bei den Berechnungsverfahren wurden zugunsten einer kumulativen Zählweise ersetzt, so dass nationale Statistiktraditionen und damit zusammenhängende qualitative Besonderheiten des Wirtschaftslebens zu

¹⁰⁴³ Roeske 1978, S. 101.

¹⁰⁴⁴ Zum Beispiel durch das System der Wirtschaftskammern, vgl. ebd., S. 100; zur Neuorganisation der Wirtschaft im Nationalsozialismus auf Basis der Statistik, vgl. Tooze 2007.

¹⁰⁴⁵ Reithinger 1936, S. 21.

¹⁰⁴⁶ Die Argumentationsmuster der Kongresse ähneln denen der europäischen Integration, vgl. Randeraad 2011, S. 58; zur Vergleichbarkeit der Integrationaufgabe von Eurostat und KSA, vgl. Menges 1960b, S. 28.

¹⁰⁴⁷ Vgl. Litz/Lipowatz 1986, S. 96; in diesem Zusammenhang wiederholen sich auch Diskussionen über das Rollenbild des amtlichen Statistikers am Beispiel der Frage, ob die Bundesregierung eine dienstliche Anweisung zur aktiveren Beteiligung der Vertreter des statistischen Bundesamtes beim Aufbau statistischer Gesamtsysteme in den Gremien internationaler Organisationen erlassen sollte, vgl. Zapf 1976, S. 158.

¹⁰⁴⁸ Zur Entwicklungsgeschichte des *SNA* seit 1947, vgl. United Nations Statistics Division 2018.

Nebensächlichkeiten gerieten.¹⁰⁴⁹ Ein nahezu einheitliches Format der nationalen Buchhaltung wurde zu einem globalen Standard erhoben, dem sich auch die deutsche Amtsstatistik unterordnete. Das Problem der internationalen Vergleichbarkeit von Statistiken blieb, trotz aller Vereinheitlichungsreformen, aber weiterhin bestehen.

V. Schluss: Halbamtliche Wissenschaft

Zum Schluss sollen die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst und eingeordnet werden. Dazu orientiere ich mich an den drei zu Beginn aufgeworfenen Fragestellungen, welche auch die Struktur der Analyse bestimmt haben. Anschließend geht es darum, die begriffliche Definition der internationalen Statistik als eine halbamtliche Wissenschaft zu begründen, und die Gegenwärtigkeit der von mir bearbeiteten Problemstellung anhand eines europäischen Statistikskandals zu verdeutlichen.

Was waren also die Voraussetzungen für die Gründung des Internationalen Statistischen Kongresses 1853, welche Formen und Begriffe statistischen Wissens existierten vor der Internationalisierung? Dass sich im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert sich neben der einsetzenden Akademisierung auch eine länderspezifische Veramtlichung der statistischen Wissenschaft sowie ihrer Experten entwickelte, und damit auch das Bedürfnis nach internationaler Vergleichbarkeit an Dynamik gewann, konnte bestätigt werden. Zwar wurde schon in früheren Epochen versucht, vergleichende Beschreibungsverfahren statistischer Art zu entwickeln, doch erst im Zuge des disziplinären Institutionalisierungsprozesses, nahmen diese schärfere Konturen an. Drei Entwicklungsgänge haben dabei Einfluss auf die Herausbildung eines neuen statistischen Wissenschaftsbegriffs genommen, welcher dann der Internationalisierung Vorschub leistete und diese prägte. Das Streben nach Selbstständigkeit als Wissenschaftsdisziplin, der Drang nach methodologisch-technologischer Weiterentwicklung und der zunehmende Anspruch auf politische Anwendbarkeit standen in einem für die Internationalisierung wesentlichen Zusammenhang. Sie konnten als entscheidende Triebkräfte für die Entstehung eines neuen Quantifizierungsideals der Statistik zu Beginn des 19. Jahrhunderts identifiziert werden.

Umgekehrt war es aber auch der transnationale Expertenaustausch selbst, der – einmal in Fahrt gekommen – auf den Wissenschaftsbegriff der Statistik zurückwirkte, mit dem Resultat, dass zum Ende des 19. Jahrhunderts die noch junge Wissenschaftsdisziplin der Statistik begann, ein theoretisches System und Lehrgebäude aufzubauen.¹⁰⁵⁰ Verantwortlich dafür waren nicht zuletzt der Internationale Statistische Kongress und das Internationale Statistische Institut.

Als erste Entwicklung habe ich die Ablösung der Achenwall'schen Universitätsstatistik als Ausgangspunkt für den Aufstieg eines quantitativen Wissenschaftsbegriffs der Statistik analysiert. Die systematischen wörtlichen Beschreibungen der universitätsstatistischen Methode bildeten zwar anfangs noch die Grundlage für die erste Etablierung der Statistik als Wissenschaftsdisziplin im Rahmen der akademischen Ausbildung in Preußen. Auch ließen sich am Beispiel der Universitätsstatistik erste Versuche internationaler statistischer Vergleiche aufzeigen. Doch die qualitativen Wertungen und Urteile, die mit dem universitätsstatistischen Beschreibungsverfahren einhergingen, waren für den politischen Gebrauch nur wenig praktikabel, wie die methodologischen Debatten des

¹⁰⁴⁹ Zur Berechnung des *SNA* durch die Zusammenführung von Ausgaben-, Einkommens- und Produktionsmethode, vgl. Zwingli 1949, S. 99 f.; für eine ausführliche Beschreibung und Kritik der *SNA*-Methode, vgl. Speich Chassé 2013, S. 96-112.

¹⁰⁵⁰ Vgl. Kellerer 1960, S. 278.

Tabellenstreits nahelegen, obwohl die administrative Anwendungsorientierung der Wissenschaften in diesem Zeitraum eine immer größere Bedeutung einnahm. Begründet werden kann dies mit dem geringen politischen Interpretationsspielraum, den der universitätsstatistische Methodenansatz Entscheidungsträgern überließ. Zudem fehlte es der Universitätsstatistik an Übersichtlichkeit bei der Präsentation statistischer Informationen, so dass sie mit Beginn des 19. Jahrhunderts an Bedeutung verlor. Sie wurde abgelöst durch einen zunehmend quantitativen Wissenschaftsbegriff, der sich immer mehr in methodisch fundierten Darstellungen des Zahlenmaterials in Tabellen und Graphiken abbildete. Das Schicksal des universitätsstatistischen Methodenmodells war es, den wissenschaftlichen Akademisierungsprozess der Statistik durch Achenwall und seine Nachfolger eingeleitet zu haben, aber durch das aufkommende Quantifizierungsideal innerhalb der Disziplin schließlich zu einer Fußnote der Statistikgeschichte degradiert worden zu sein.

Als zweite Ursache für die Einleitung eines Internationalisierungsprozesses habe ich die Gründung von amtlichen Statistikbehörden in zahlreichen europäischen Ländern identifiziert. Sie wurden von ihren Regierungen mit der Erstellung von Nationalstatistiken beauftragt. Die Statistik bildete nicht nur eine neue wissenschaftliche Informationsgrundlage für Politikentwürfe, sondern diente auch zu deren Überprüfung. Zentralstaatliche Interventionen konnten statistisch gerechtfertigt werden. Staatliche Verwaltungen wurden zugleich Produzenten und Konsumenten der eigenen amtlichen Statistik. Mit dem Prozess der Veramtlichung setzte eine staatliche Domestizierung der statistischen Wissenschaft ein, noch bevor diese den Status einer selbstständigen akademischen Disziplin erreichen konnte. Es manifestierten sich an nationale Wissenschaftstraditionen anknüpfende Anwendungsverfahren und Organisationsstrukturen. Deutlich zeigten sich zwischenstaatlichen Unterschiede im Abstraktionsgrad der Anwendung mathematischer Berechnungsverfahren durch offizielle Amtszählungen, die in England, Frankreich oder Belgien in Form von Stichprobenziehungen oder anderen Methoden der Wahrscheinlichkeitsrechnung deutlich früher zum Einsatz kamen als in den deutschsprachigen Gebieten. Erst mit Ernst Engel, einem Anhänger Quetelets, erweiterte sich das induktive Methodenspektrum der preußischen Amtsstatistik. Darüber hinaus, so meine Beobachtung, lassen sich Differenzen im Aufbau staatlicher Verwaltungsapparate feststellen. Statistikämter waren von Land zu Land und sogar teilweise von Regierung zu Regierung verschiedenen Ministerien unterstellt. Hierarchiestrukturen wie diese konnten Einfluss auf die Ausrichtung der Statistik nehmen. Nicht überall war die administrative Anbindung so eng wie in Preußen. Verkörpert wurde das Beziehungsverhältnis zwischen Verwaltung und statistischer Wissenschaft am eindrucklichsten durch die unterschiedlichen Ausprägungen der Rolle des amtlichen Statistikers. Mit dem neuen beruflichen Metier des Amtsstatistikers entstand ein neuer Expertentypus, der sowohl administrative Interessen als auch akademische Ansprüche zu vereinen versuchte. Je nach kultureller Prägung vertraten die Statistikexperten im Auftrag der Regierungen die Rolle eines weitestgehend politisch unabhängigen *Amateur Gentleman* in Großbritannien oder eines in der Verwaltung verwurzelten Professorenbürokraten in Preußen. Zudem entstanden schon im 19. Jahrhundert in Großbritannien und auch in Frankreich statistische Gesellschaften, in denen sich Amtsstatistiker mit anderen Experten halboffiziell austauschen konnten. Hingegen fand die Gründung einer deutschen statistischen Gesellschaft erst 1911 statt. Ein weiteres Indiz dafür, dass die akademische Statistik in Deutschland ausgeprägter als in den Nachbarländern von der Amtsstatistik okkupiert wurde.

Die für das Jahrhundert herausgearbeiteten Stereotypen zeigen ein neues Rollenspektrum von Statistikexperten im Staatsdienst. Die Statistik entwickelte sich dabei von einer Wissenschaft der Gelehrtenstube zu einer Wissenschaft der Amtsstube, was in erster Linie mit den staatlichen Ressourcenkapazitäten für umfassende Datenerhebungen zu tun hatte. Dadurch trat immer mehr ein Zielkonflikt zwischen der Vereinheitlichung eines universalistischen Statistikbegriffes und einer nationalstaatlichen Diversifizierung statistischer Methoden zum Vorschein. Dieser verstärkte die Notwendigkeit einer internationalen Koordinierungsinstanz.

Ausgelöst durch den universitätsstatistischen Methodenkonflikt und den Aufbau amtlicher Nationalstatistiken, entwickelte sich durch die Zusammenführung von politischer Arithmetik und Wahrscheinlichkeitsrechnung im Verlauf der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine dritte Voraussetzung für die Internationalisierung der statistischen Wissenschaft. Ein vormals noch sehr heterogenes Methodenspektrum formierte sich allmählich zu einem weitestgehend einheitlichen quantitativen Wissenschaftsbegriff der Statistik. Aus diesem Grund kann die Entstehungsgeschichte der internationalen Statistik auch als charakteristisch für die Entwicklung der modernen Wissenschaften gelten.¹⁰⁵¹ Ihre Hauptaufgabe bestand darin, analytische Methodenwerkzeuge bereitzustellen, die für andere Disziplinen anschlussfähig waren, indem sie ihnen eine nützliche Technik und effiziente Systematik zur Auswertung numerischer Daten anbot. Dies erforderte einen methodologischen Homogenisierungsprozess, den der Belgier Quetelet als zentrale Integrationsfigur begründete. Durch den Bedeutungsverlust der deutschen Universitätsstatistik eröffnete sich ein neuer Spielraum für die Verlagerung des wissenschaftsbegrifflichen Schwerpunktes der Statistik. Es entstand eine zunehmende Ausrichtung auf mathematisch-quantitative Methoden. Die Ausarbeitung allgemeiner statistischer Gesetzmäßigkeiten mit Hilfe der Wahrscheinlichkeitsrechnung – wie von Quetelet gefordert – zog zweierlei Konsequenzen nach sich: Auf der einen Seite erhöhte sich durch die Berechnung von Regelmäßigkeiten das politische Anwendungspotential, auf der anderen Seite veränderte die Übertragung der Wahrscheinlichkeitsrechnung auf die angewandte Statistik den wissenschaftlichen Determinismusbegriff. Damit verbunden war auch ein Wandel des Wissenschaftsverständnisses der Disziplin, die sich erst allmählich seit den 1860er Jahren als eigenständige Fachwissenschaft über Preußen hinaus institutionalisierte.¹⁰⁵² Der Versuch einer methodologischen Weiterentwicklung mit Hilfe der Stochastik zielte eigentlich darauf ab, die Wissenschaftlichkeit der Statistik zu fundieren. Jedoch provozierten die neuen Techniken auch Widerstand und nährten den Zweifel an der wissenschaftlichen Validität und am Erkenntnispotential. Vertrat Quetelet noch die Idee, es gebe ein Gesetz der großen Zahlen, so nahm die kritische Auseinandersetzung mit statistischen Gesetzmäßigkeiten, zugunsten der stärkeren Anerkennung historischen Individualität im Verlauf der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu.¹⁰⁵³ Für die Darlegung des Kausalzusammenhangs zwischen Ursache und Wirkung konnten Gesetze der Statistik nur einen eingeschränkten Beitrag leisten.

Als eine mit Wahrscheinlichkeiten operierende Wissenschaftsdisziplin orientierte sie sich nunmehr lediglich an einer unsicheren Determiniertheit ihrer Erkenntnisse, auch wenn das Selbstbild der meisten statistischen Empiriker freilich ein anderes war, wie die Äußerungen von Quetelet und Engel offenbaren. Dieser epistemische Vorbehalt ist aber gleichzeitig die Bedingung für den Übergang von einer rein deskriptiven zur induktiven Statistik. Erst der durch das innovative Methodenpotential herbeigeführte Wandel des statistischen Wissenschaftsbegriffs erzeugte eine neue Integrationsdynamik für die aufstrebende Wissenschaftsdisziplin. Auf Quetelets Initiative entstand somit 1853 einer der ersten internationalen Wissenschaftskongresse der Weltgeschichte.

Den methodologischen Verschiebungen folgte im Verlauf des Jahrhunderts jedoch rasch die Einsicht, dass ohne die Einigung auf deskriptive Kategorien keine international einheitliche Quantifizierung möglich sei, denn auch die quantitative Statistik war weiterhin auf einen qualitativen Kern – die Klassifikation – angewiesen. Die vormals miteinander konkurrierenden, wörtlich oder numerisch beschreibenden Konzeptionen der Statistik, wurden sukzessive zu komplementären Bestandteilen des modernen statistischen Wissenschaftsbegriffs. Nicht nur die Frage, wie die Verteilung eines Merkmals beschrieben werden kann, sondern ebenso die Frage, was die Merkmalsverteilung charakterisiert, bilden bis in die Gegenwart die Säulen der statistischen Methode. Wobei die Frage nach dem qualitativen Charakter des Merkmals zumeist weniger im Zentrum der Auswertung von Statistiken

¹⁰⁵¹ Vgl. Porter 1986, S. 11.

¹⁰⁵² Vgl. ebd., S. 12 und 151.

¹⁰⁵³ Vgl. Desrosières 2005, S. 65; zur Kritik einer absoluten Geltung statistischer Gesetzmäßigkeiten, vgl. Mayr 1877, S. 38; Mayr 1895, S. 181.

steht als die Frage nach der quantitativen Ausprägung. Erst im Verlauf der internationalen Statistikkongresse entdeckten die Teilnehmer, dass sie neben der Vereinheitlichung der Rechenmethoden die Definition von Beschreibungskategorien – die in jedem Nationalstaat unterschiedlich interpretiert wurden – als mindestens genauso wichtig für den wissenschaftlichen Integrationsprozess der Statistik erachten mussten.

Aber Quetelets Anspruch an statistische Gesetzmäßigkeiten und Forderung nach einer universellen Quantifizierung, die der Kongress verbreitete, waren eine ambivalente Hilfe für die Fortentwicklung der statistischen Wissenschaft. Im Zuge der nationalstaatlichen Veramtlichung wurden zu viele Zahlen produziert, so dass der Statistikkongress unter einer andauernden Überforderung litt.¹⁰⁵⁴ Wie ich im zweiten Teil der Untersuchung zeigen konnte, gelang es ihm nur schleppend seine Zielsetzung einer wissenschaftlichen Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit einzulösen. Begründet werden kann dies mit dem halbamtlichen Status des Internationalen Statistischen Kongresses, der in entschärfter Form auch ein Organisationsmerkmal des Internationalen Statistischen Instituts darstellte: Von ihren Regierungen entsendete Amtsstatistiker berieten über die internationale Koordination ihrer Arbeit. Der halbamtliche Austausch der Statistikexperten fand also im Rahmen einer konstitutiven Konkurrenz zwischen universalistischem Internationalismus und partikularistischem Nationalismus statt. Das bedeutet, ich interpretiere die auf den internationalen Wissenschaftskongressen verhandelte vergleichende Statistik als ein strategisch einsetzbares Instrument der Integration, aber ebenso der Differenzierung zwischen den einzelnen Nationalstaaten. Die Institutionalisierung eines Netzwerks von Statistikexperten löste einen transnationalen Ideendiskurs aus, der sich wiederum in der institutionellen Ausgestaltung der amtlichen Nationalstatistiken niederschlug. In diesem Sinne erzeugte das Spannungsverhältnis von Internationalismus und Nationalismus einen produktiven Mechanismus. Zum einen wäre ohne den Aufbau amtlicher Datensammlungen in den einzelnen Nationalstaaten der Expertenaustausch gar nicht erst entstanden. Zum anderen bedurfte es für die Umsetzung der transnationalen Ideen einer nationalstaatlichen Mitwirkung, damit die internationale Statistik Wirklichkeit werden konnte.

Die seit diesem Zeitpunkt regelmäßig abgehaltenen Statistikkongresse waren Ausdruck einer ersten Globalisierung, die nicht nur die Statistik erfasste. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einigten sich Staatsmänner, Diplomaten und Experten auf die Einführung internationaler Regelwerke und Standards.¹⁰⁵⁵ Statistikexperten wurden dadurch zu Akteuren der Außenbeziehungen. Beispielsweise setzte sich der Kongress für die Einführung des metrischen Systems als globale Maßeinheit ein, was unmittelbare Auswirkungen auf die angestrebte Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit statistischer Daten hatte. Die dadurch eingeleitete Integration der internationalen Statistik bildete die Basis für die Intensivierung der weltwirtschaftlichen Verflechtungen. Nationale Initiativen zur Internationalisierung der Statistik und die Ausweitung der Weltwirtschaft verstärkten sich wechselseitig. Nicht ganz zufällig fällt diese Entwicklung mit der Gründung des Deutschen Reiches zusammen. Erst durch die Überwindung der deutschen Einigungskriege zwischen 1864 und 1871, das heißt den Deutsch-Dänischen Krieg, den Preußisch-Österreichischen Krieg und den Deutsch-Französischen Krieg, trat der europäische Kontinent bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs in eine Phase politischer Stabilität ein – in der trotz außenpolitischer Spannungen zumindest die militärische Eskalation vermieden werden konnte –, ohne die der internationale Austausch nach einer ersten euphorischen Hochzeit in der Mitte des Jahrhunderts schon frühzeitig an seine Grenzen gestoßen wäre. Dennoch bildete gerade auch der statistische Integrationsprozess immer wieder einen Nährboden für Konflikte und zwar dann, wenn Uneinigkeit über die notwendigen gemeinsamen Grundlagen der Datenerfassung herrschte.

Es waren demnach die spezifischen soziopolitischen Rahmenbedingungen des Nationalismus und des Internationalismus, die den transnationalen wissenschaftlichen Expertenaustausch prägten. Politische Ereignisse

¹⁰⁵⁴ Vgl. Randerad 2011, S. 62.

¹⁰⁵⁵ Vgl. Wolf 2014.

im internationalen Staatensystem nahmen immer wieder Einfluss auf die Wissenschaftsbeziehungen und damit auch auf die Organisation der Kongresse sowie die Verhandlungen des Instituts. Konkrete Auswirkungen betrafen beispielsweise die Ortswahl, den Kreis der Teilnehmerschaft, aber auch die inhaltliche Ausrichtung. Aus diesem Grund komme ich zum gleichen Schluss, den bereits der preußische Statistiker Franz Kühnert 1909 in seinen Ausführungen über „Die Beziehungen der Verwaltung zur Statistik“ gezogen hatte, nämlich dass „die amtliche Statistik in Ihren hauptsächlich Funktionen nicht Selbstzweck [war]“.¹⁰⁵⁶ Sie bewegte sich eben nicht nur innerhalb einer normativen institutionellen Eigenlogik, sondern wurde zunehmend – wie auch andere Fachdisziplinen im 19. Jahrhundert – von externen Faktoren und politischen Ideologien bestimmt. Zwischenstaatliche Beziehungen beeinflussten den methodologischen Werdegang der amtlichen Statistik. Dabei konkurrierten partikularistische Ideen wie persönliche und nationale Wissenschaftsentwürfe mit universalistischen Ideen einer Weltwissenschaft der Statistik. Sinnbildlich für diesen Wettstreit waren die Diskussionen auf dem Berliner Kongress von 1863, bei denen es um die Frage ging, inwieweit eine Zusammenkunft von Amtsstatistikern noch als Wissenschaftskongress bezeichnet werden könne.¹⁰⁵⁷ Kritik am Format der Wissenschaftskongresse, das heißt am Grad der wissenschaftlichen Autonomie, vor allem in Bezug auf politische Entscheidungen, verband sich mit den grundsätzlichen Zweifeln an der Wissenschaftlichkeit der Statistik. Angriffspunkte für diese Kritik ergaben sich aus der finanziellen Abhängigkeit der Statistikkongresse vom Wohlwollen der Regierungsvertreter, aber auch im Hinblick auf den Teilnehmerkreis. War es zunächst noch eine bunte Mischung aus Laien, Privatgelehrten und Verwaltungsstatistikern, dominierten in Folge der organisatorischen Professionalisierung zunehmend letztere den transnationalen Expertenaustausch. Die zu Beginn des Jahrhunderts neu entstandene janusköpfige Profession des Amtsstatistikers wurde zum Hauptakteur im Entstehungsprozess der internationalen Statistik. Nach meiner Interpretation übernahmen Verwaltungsstatistiker und Professorenbürokraten durch ihre amtlich-akademische Doppelrolle eine Vermittlerfunktion zwischen transnationalem Ideendiskurs und nationalen Statistikreformen. Dies legt ihr Verhalten auf den Kongressen und Institutssitzungen nahe, zum Beispiel die Selbstverständlichkeit, mit der viele Amtsstatistiker, insbesondere aus dem deutschsprachigen Raum, den Vorrang staatlicher Verwaltungsinteressen nicht im grundsätzlichen Widerspruch zu einer international einheitlichen Verwissenschaftlichung der Statistik sahen. Auch die Tatsache, dass Kongressteilnehmer in ihren Heimatländern für die Umsetzung der Verhandlungsergebnisse warben, scheint diese These zu bestätigen. Durch ihre Einbettung in die Verwaltung waren Amtsstatistiker im Vergleich zu ihren rein akademisch wirkenden Kollegen prädestiniert den Ideendiskurs weiterzutragen, weil nur sie gleichzeitig über permanenten Zugang zur wissenschaftlichen und politischen Gemeinschaft verfügten.¹⁰⁵⁸ Die historische Analyse der reformorientierten Internationalisierung der amtlichen Statistik hat zeigen können, dass das von Bourdieu angedeutete konservative Rollenbild des Amtsstatistikers einer Differenzierung bedarf.

Der Internationale Statistische Kongress und das Internationale Statistische Institut als halbamtlich organisierte Institutionen boten Raum für akademische Kommunikation und administrative Kooperation. Sie leisteten damit einen nachhaltigen Beitrag zur Internationalisierung der Statistik in Deutschland. Ideendiskurse und Verhandlungsergebnisse des Expertenaustauschs wurden zum Bezugspunkt für institutionelle Reformprojekte auf nationaler Ebene. Anhand der Fallbeispiele im dritten Teil konnte gezeigt werden, dass die Implementation statistischer Reformen nicht nur auf universalistischen Motiven gründete, sondern teilweise auch auf persönlichen Eitelkeiten und partikularen Überzeugungen. Von Anfang an verschwammen administrative Interessen mit wissenschaftlichen Idealen zu einem neuen Denkstil, der eine Mehrzahl der Amtsstatistiker erfasste und auf einen

¹⁰⁵⁶ Die Beziehungen der Verwaltung zur Statistik von Reg. Rat Prof. Dr. Franz Kühnert (Mitglied des Königlich Preußischen Statistischen Landesamtes). In: Verwaltung und Statistik (1. Jg., Januar 1911, Heft 1), GStA PK, I HA, Rep. 77, Nr. 3853, B. 28.

¹⁰⁵⁷ Vgl. Schneider 2014, S. 118.

¹⁰⁵⁸ Vgl. Porter 1996, S. 191 f.

methodologischen Internationalismus abzielte. Gemeint war damit aber keineswegs die Abschaffung des Nationalstaates, vielmehr ging es dabei um eine Stärkung staatlicher Strukturen durch Anpassungsstrategien. In Preußen und anderen Ländern kam es zur programmatischen Einführung von Zentralkommissionen, welche die Einheit der Statistik koordinieren sollten. Andere institutionelle Reformen wie die Einrichtung eines statistischen Seminars standen ebenso für die Etablierung eines neuen Denkstils durch die Verbindung von akademischer und administrativer Statistik. Vereinheitlichungsbemühungen im Bereich der Gewerbeklassifikation lassen sich sowohl als direktes Resultat der internationalen Verhandlungsergebnisse betrachten, implizierten aber auch eine innerdeutsche Integrationsdynamik. Schon durch das wirtschaftliche Zusammenwachsen im Rahmen des Zollvereins steigerte sich die Notwendigkeit einer klassifikatorischen und methodologischen Angleichung. Im neu entstandenen deutschen Nationalstaat verstärkte sich die Dynamik dann nochmals. Staatliche Transformationsprozesse, die in der Regel ein Hindernis für die Implementation von Reformideen bedeuteten, waren in diesem Fall eher förderlich für institutionelle Innovationen im Bereich der amtlichen Statistik.¹⁰⁵⁹

Engel versuchte, sein für Preußen entwickeltes – und, soweit möglich, an den Kongressresolutionen ausgerichtetes – Modell der amtlichen Statistik auf das Deutsche Reich auszuweiten. Das heißt, er benutzte den Internationalisierungsdiskurs, um seine eigenen methodologischen Reformideen über die preußische Statistik hinaus in die Tat umzusetzen. Die Internationalisierung der amtlichen Statistik wurde dadurch auch zu einem Mittel der nationalen Homogenisierung. Neben diesen Tendenzen einer „Verpreußung“ der deutschen und internationalen Statistik, musste sich die preußische Amtsstatistik andersherum auch bereits bestehenden methodologischen Standards unterordnen. Am Beispiel der Übernahme des ursprünglich in Frankreich entwickelten metrischen Systems konnte dargestellt werden, dass durch den hohen internationalen Verbreitungsgrad, verbunden mit der Anwendungsempfehlung des Kongresses, in Preußen nur wenig Spielraum für das Festhalten an einem eigenen nationalen Maßsystem bestand.

Dennoch blieben programmatische, klassifikatorische und methodologische Angleichungen trotz zahlreicher Integrationsfortschritte häufig inkonsistent und lückenhaft. Da die politische Integration im 19. Jahrhundert noch in der Entstehungsphase begriffen war, konnte auch die statistische Integration die an sie gestellten hohen Erwartungen nicht erfüllen. Zudem stieg mit jedem der vorgestellten Integrationsschritte die Herausforderung einer Verbindung von nationaler Methodenvielfalt zu einem universal gültigen Methodenmaßstab. Wie komplex die Abstimmung und Implementation einer internationalen Statistik war, verdeutlicht die Konstruktion gemeinsamer Kennzahlen. Lange transnationale Diskurse über die Methodik, aber auch die grundsätzliche Sinnhaftigkeit der Bilanzierung eines Volkseinkommens, die auf dem Kongress begonnen und im Institut forstgesetzt wurden, mündeten schließlich in der Universalisierung eines Berechnungsverfahrens volkswirtschaftlicher Kennzahlen durch die UNO.

5.1. Theorie internationaler Statistik

Es lässt sich dabei ein Muster erkennen, dass durchaus typisch für die Entwicklungsgeschichte der internationalen Statistik ist. Nationale Statistikmodelle fanden durch den Expertenaustausch Eingang in den internationalen Ideendiskurs. Über diese neue Kommunikationsebene bzw. die dort ausgetragenen Aushandlungsprozesse manifestierte sich ein hegemoniales Methodenmodell, das von den Nationalstaaten umgesetzt werden musste, wollten diese zumindest formal sicherstellen, statistisch vergleichbar zu sein. Jedoch wurde diese methodologische Assimilation in vielen Fällen teuer erkaufte. Denn die wichtigste Bedingung für die Möglichkeit

¹⁰⁵⁹ Vgl. Leonards/Randraad 2015, S. 127.

eines Zahlenvergleichs war der Verzicht auf qualitative Genauigkeit. Erst durch die Abstraktion des Untersuchungsgegenstandes eröffnete sich ein Potential für den quantitativen Vergleich. Eine vollkommene Vergleichbarkeit ist aus diesem Grund nicht möglich; die internationale Statistik bietet lediglich einen Adäquationsweg der methodologischen Annäherung. Für eine Theorie der internationalen Statistik bedeutet dies, dass sie von einem Dualismus zwischen universalisierter Methodik und nationalem Zahlenwerk ausgehen muss. Zusammengefasst lässt sich die Definition der internationalen Statistik als halbamtliche Wissenschaft in doppelter Weise begründen: Zum einen zeichneten sich die internationalen Statistikorganisationen sowie deren Mitglieder durch einen halbamtlichen Status zwischen wissenschaftlichen und politischen Institutionen aus. Der Begriff der „halbamtlichen Wissenschaft“ ist daher als eine empirische Beschreibung der institutionellen Beschaffenheit der internationalen Statistik Kongresse zu verstehen. Wissenschaftliche Beratungen über eine internationale Statistik wurden nur möglich durch die finanzielle und organisatorische Unterstützung nationaler Regierungen. Überdies protegierten die Regierungsverantwortlichen den Expertenaustausch, indem sie eigene Verwaltungsstatistiker in ihrer offiziellen Funktion als Amtsvertreter zu den Verhandlungen entsandten. Auf der internationalen Bühne schärfte sich dann abermals die ohnehin vorhandene Janusköpfigkeit der Amtsstatistiker im Allgemeinen und der deutschen Professorenbürokraten im Besonderen.

Zum anderen spiegelt die halbamtliche Wissenschaft auch eine ideengeschichtliche Zwischenstellung der internationalen Statistik: Seit ihrer Entstehung repräsentiert die Statistik eine der ersten empirischen Wissenschaften, welche vor der Herausforderung standen, Wissenschaftlichkeit und staatliche Verwaltungsinteressen im Rahmen einer neuen Fachdisziplin zu integrieren. Ihr historischer Charakter als politische Wissenschaft rekurriert auf die traditionelle Funktion, „Regierungswissen“ zu produzieren. Die Grenzen des Nationalstaats schränkten den statistischen Erfassungshorizont ein. Durch die Internationalisierung brach dieser klare Horizont, und es trat ein Spannungsverhältnis von universalistischem Internationalismus und partikularistischem Nationalismus zu Tage.

Das Brückenwort „halbamtlich“ – welches die Gegensätzlichkeit von amtlich und nicht-amtlich zu verbinden versucht – soll auf die Bruchstellen der „politikgeschichtlichen Fundierung“ einer Wissenschaftsgeschichte der internationalen Statistik hinweisen.¹⁰⁶⁰

5.2 Gegenwartsbezug und griechischer Statistikskandal

Vergleicht man diese begriffstechnische Monopolstellung der nationalstaatlichen Behörden im 19. Jahrhundert mit den Entwicklungen im 21. Jahrhundert, erscheint es fraglich, ob sie ihre amtliche Deutungshoheit an weltweit agierende, privatwirtschaftlich organisierte Datenkonzerne in Zukunft vollends abtreten müssen, und damit die Wissenschaftsgeschichte der internationalen Statistik an einem grundsätzlichen Wendepunkt angelangt sein könnte. Blickt man darüber hinaus genauer auf die europäische Entwicklung der internationalen Statistik seit dem Ende des 20. Jahrhunderts, wächst auf der anderen Seite aber auch der Widerstand in den statistischen Ämtern der EU-Mitgliedsstaaten gegen gemeinschaftsstatistische Programme. Damit verbunden sind Forderungen nach mehr nationalen Mitwirkungsrechten.¹⁰⁶¹ Die internationale Verwissenschaftlichung erzeugt einen sich verselbstständigenden Datenhunger, von dem die Nationalstaaten nur noch wenig profitieren können und demgegenüber sie sich zu behaupten versuchen. Aus verwaltungstechnischer Perspektive stellt die statistische Quantifizierungslogik eine zunehmende Belastung dar. Statistiken, die einmal erhoben wurden, werden in der

¹⁰⁶⁰ Vgl. Speich Chasse 2013, S. 111.

¹⁰⁶¹ Vgl. Ehling 1996, S. 417.

Regel im Sinne sich selbst erhaltender Systeme weitergeführt. Zusammen mit einer verstärkten Verrechtlichung beschränkt eine solche Logik die Handlungsautonomie der statistischen Ämter und ihrer Experten.¹⁰⁶²

Doch jüngste Entwicklungen haben auch gezeigt, dass Regierungen mit Hilfe ihrer statistischen Ämter versuchen, internationale Statistikenormen und vorgegebene Berechnungsmethoden zu umgehen. So ereignete sich in Griechenland ein europäischer Statistiksandal par excellence, der das historische Beziehungsgeflecht von amtlichen Statistikexperten und politischen Entscheidungsträgern eindrucksvoll zur Schau stellte.

Im Jahre 2010 kündigte der neue Direktor der griechischen Statistikbehörde, Andreas Georgiou, glaubwürdigere Zahlen seines Amtes an. Nach den entsprechenden Reformen, werde die Behörde künftig frei von staatlicher Einflussnahme arbeiten, so versprach er.¹⁰⁶³ Was war geschehen?

Griechenland, das nach der Überwindung seiner Militärdiktatur bereits seit 1981 Mitglied der damaligen Europäischen Gemeinschaft und heutigen Europäischen Union ist, überraschte schon in den 1990er Jahren mit enormen statistischen Schwankungen. Nachdem das nationale Statistiksystème an den europäischen Standard angepasst wurde, stieg das Volkseinkommen um bemerkenswerte 20 Prozentpunkte.¹⁰⁶⁴ Die statistische Volatilität amtlicher Daten zeigte sich nochmals am Anfang der 2000er Jahre, als es um die Frage des Beitritts zur europäischen Währungsunion ging.¹⁰⁶⁵ Obwohl das Land seit Jahrzehnten am internationalen statistischen Austausch und den damit verbundenen Harmonisierungsbemühungen partizipierte – beispielsweise pflegte die griechische Regierung schon seit 1911 direkte bilaterale Austauschbeziehungen mit der preußischen Amtsstatistik –, blieb der Maßstab für eine Vergleichbarkeit ungenau.¹⁰⁶⁶ In zahlreichen Analysen und Berichten wiesen die Beamten der europäischen Statistikbehörde Eurostat seit 2004 immer wieder auf nationalstaatliche Verzerrungen hin, die sie auf zwei grundsätzliche Schwachstellen der amtlichen Statistik in Griechenland zurückführten.¹⁰⁶⁷ Erstens beständen methodologische Schwächen bei der Erfassung und Aufarbeitung statistischer Daten. Der Vorwurf lautete, dass die von der EU vorgegebenen methodologischen Standards missachtet worden seien. Zweitens stellten die europäischen Statistikprüfer bei ihren Kontrollbesuchen auch Mängel jenseits der statistischen Sphäre fest. Sie zeichneten ein Bild unklarer Zuständigkeiten zwischen den amtlichen Organisationseinheiten sowie einer Praxis der informellen Informationsübermittlung, die eine detaillierte Nachvollziehbarkeit der offiziellen Zahlenproduktion verhinderten. Außerdem bemängelten die Brüsseler Bürokraten in diesem Zusammenhang eine massive politische Einflussnahme.¹⁰⁶⁸ Aufgrund dieser stetigen Regelverstöße und der daraus resultierenden Verschleiherung des griechischen Staatsdefizits kam die Europäische Kommission zu dem Urteil, dass das bisherige Statistikamt Ethnikí Statistiki Ypiresía (ESYE) keine zuverlässigen Zahlen zur Verfügung stelle.¹⁰⁶⁹

Die griechische Regierung reagierte auf die Vorwürfe der europäischen Kontrolleure mit einer symbolischen Neugründung. Sie entsprach einer internationalen Erwartungshaltung, die institutionelle Reformen einforderte. Das alte ESYE, das als Generalsekretariat direkt dem Wirtschafts- und Finanzministerium unterstellt war, wurde

¹⁰⁶² Vgl. Hölder/Ehling 1991, S. 16; auf die Frage danach, „[w]as [...] von der Amtlichkeit angesichts der internationalen Pluralisierung der Datenproduktion“ bleibt, antworten Bonß und Köhler mit einer „Quasi-Amtlichkeit“ oder „Quasi-Objektivität“, die sich mit meiner historischen Diagnose einer halbamtlichen Wissenschaft deckt, Bonß/Köhler 2007, S. 116.

¹⁰⁶³ Vgl. Handelsblatt-Online 2010.

¹⁰⁶⁴ Revisionen des BIP von bis zu 15 % gab es bereits auch in anderen Mitgliedsstaaten der EU, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2006.

¹⁰⁶⁵ Zum Euro-Beitritt Griechenlands, dem Vorwurf der Manipulation von Zahlen und der Schuldenkrise, vgl. Klemm/Schultheiß 2015.

¹⁰⁶⁶ Vgl. Königlich Preußisches Statistisches Landesamt (1911), GStA PK, I HA Rep.77, Tit. 94 Nr. 094 Bd. 06, B. 137.

¹⁰⁶⁷ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2010; in ihrem Bericht zur griechischen Statistik kommt die Europäische Kommission sogar zu dem Schluss, dass Griechenland auf der Grundlage korrekter Daten nicht der Währungsunion hätte beitreten dürfen, da das staatliche Haushaltsdefizit in den Jahren 1997 bis 2003 über den Konvergenzkriterien (nicht mehr als eine Schuldenquote von 3 % des BIP) lag, vgl. Europäische Kommission 2004.

¹⁰⁶⁸ „Das nationale Statistikamt sei am Gängelband der Politik“, vgl. Frankfurter Rundschau 2010.

¹⁰⁶⁹ Vgl. Europäische Kommission 2010.

2010 durch eine regierungsunabhängige Behörde – Ellinikí Statistiki Archí (ELSTAT) – ersetzt, die sich nunmehr nur noch gegenüber der Kontrollaufsicht des griechischen Parlaments verantworten musste. Der Sitz des neuen Statistikamts wechselte vom Athener Regierungsviertel in die nahegelegene Hafenstadt Piräus und sollte damit auch eine räumliche Trennung zwischen Statistikern und Regierenden symbolisieren. Es wiederholte sich hier also die Frage nach der Unabhängigkeit der amtlichen Statistik, die ich in dieser Studie schon für das 19. Jahrhundert identifizieren konnte.

Um der kreativen Buchführung Einhalt zu gebieten und damit den Forderungen der europäischen Institutionen nach mehr Zuverlässigkeit nachzukommen, übertrugen die neugewählte sozialistische Regierung einem ausgewiesenen Fachmann und international anerkannten Wissenschaftler die Leitung der neuen Statistikbehörde. Andreas Georgiou, der einen Großteil seiner beruflichen Karriere an amerikanischen Universitäten und – zuletzt als stellvertretender Leiter der internationalen Statistikabteilung – beim internationalen Währungsfond (IWF) verbracht hatte, kehrte in sein Heimatland zurück, um das Glaubwürdigkeitsproblem der griechischen Statistik anzugehen.

Durch sein Renomee als unabhängiger Statistikexperte erhofften sich die Regierungsverantwortlichen, dass – aufgrund der institutionellen Missstände verlorengegangene – Vertrauen der europäischen Staatengemeinschaft zurückgewinnen zu können. Dies gelang auch, indem Georgiou kurz nach Amtsantritt das Etatdefizit für das Jahr 2009 von 3,9 auf über 15 Prozentpunkte hinaufkorrigierte, und dadurch nicht nur Griechenland, sondern die gesamte europäische Währungsunion in eine existenzielle Krise stürzte. Derweil beschuldigten ihn – nach internen Streitigkeiten um die Besetzung des Führungsgremiums der Behörde – ehemalige Mitarbeiter des Statistikamtes, die Zahlen nach Vorgaben des IWF und der EU künstlich aufgeblasen zu haben, woraufhin ein staatsanwaltliches Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde. Im Februar 2013 erhob die Staatsanwaltschaft dann Anklage gegen Georgiou wegen Untreue im Amt. Der Vorwurf lautete, er habe den neuerrechneten Schuldenstand ohne Absprache innerhalb des Vorstandes des Statistikamtes an die EU-Organe übermittelt, und damit Landesverrat begangen. Nachdem sich Georgiou in einer Pressemitteilung für sein Verhalten rechtfertigte, indem er darauf hinwies, dass er für die Verbreitung korrekter Statistiken angeklagt werde, wobei seine Vorgänger für die Berechnung nachweislich falscher Zahlen bis auf Weiteres unbehelligt blieben, wurde erneut ein Prozess gegen ihn wegen übler Nachrede eingeleitet.

In der Öffentlichkeit kursierten zu dieser Zeit bereits Verschwörungstheorien, der Statistiker Georgiou sei ein williger Geselle der Brüsseler Technokratie oder ein Vollstrecker des deutschen Austeritätsdiktats in der Eurozone, der die Souveränität des griechischen Staates untergrabe.¹⁰⁷⁰ Trotz umgesetzter Methodenreformen und Standardisierungsfortschritte gab Georgiou seinen Posten nach erneuten gerichtlichen Anhörungen im Jahr 2015 schließlich auf, und trat eine Gastprofessur in den USA an.

2017 verurteilte ihn ein Gericht zu 10.000 Euro Schadensersatz, weil er die Methoden der Vorgängerbehörde als betrügerisch bezeichnet hatte. Ein von Georgiou angestrebtes Verfahren gegen seinen ehemaligen Stellvertreter im ELSTAT, der über Monate persönliche Mails mitgelesen und weitergeleitet hatte, wurde hingegen aufgrund einer nicht rechtzeitig überwiesenen Gerichtsgebühr von 20 Euro eingestellt. Die oberste Kammer der Zivil- und Strafrichterbarkeit Griechenlands, an der seit 2016 ein weiteres Verfahren gegen den damals schon zurückgetretenen Chefstatistiker betrieben wurde, verurteilte Georgiou 2018 in einer letztinstanzlichen Entscheidung zu zwei Jahren Haft auf Bewährung wegen der Verletzung nationaler Interessen. Aus der Begründung des Urteils geht hervor, dass über die Veröffentlichung der Zahlen zuvor im politisch besetzten

¹⁰⁷⁰ Vgl. Spiegel-Online 2013.

Vorstandsgremium des Statistikamtes hätte abgestimmt werden müssen.¹⁰⁷¹ Damit relativierte das Gericht zwar die ursprüngliche Forderung der Generalstaatsanwaltschaft nach einer lebenslangen Haftstrafe, dennoch blieb die Schuldzuweisung bestehen, dass der Angeklagte durch sein eigenmächtiges Handeln eine tiefe Rezession und Schuldenkrise in Griechenland ausgelöst habe. Die Reaktion auf das Urteil waren gespalten. Widerstand regte sich vor allem in der *scientific community* und den Brüsseler Institutionen. In einem Protestbrief der American Statistical Association, der unter anderen von neun Nobelpreisträgern und vierzig Statistikorganisationen unterzeichnet wurde, kritisieren die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Strafverfolgung Georgiou und anderer ELSTAT-Funktionäre.¹⁰⁷² Auch aus den Reihen des Internationalen Statistischen Instituts erhielt Georgiou Unterstützung und Lob für seinen professionellen Kampf für eine unabhängige Amtsstatistik.¹⁰⁷³

Im Gegensatz zu den internationalen Bewertungen des Richterspruchs fielen die meisten griechischen Reaktionen positiv aus. Nicht nur im linken Parteienspektrum, sondern auch im konservativen Lager – das während der Zeit der statistischen Unregelmäßigkeiten die Regierungsverantwortung innehatte – pflichteten viele griechische Politiker der Gerichtsentscheidung bei. Ihr eigener Anteil an den nationalstaatlichen Haushaltsproblemen wurde durch den Expertenskandal verwischt. Der Technokrat Georgiou wurde zum politischen Sündenbock für einen Statistikskandal, bei dem er eigentlich angetreten war um ihn aufzuklären. Das prekäre Rollenbild des Amtsstatistikers ist damit zugleich ein Sinnbild für das Dilemma des modernen Expertentums.¹⁰⁷⁴ Der Fall des griechischen Statistikskandals macht deutlich, dass die Verbindungs- und Konfliktlinien zwischen statistischer Wissenschaft und politischer Administration, die sich in der Mitte des 19. Jahrhunderts durch die internationalen Statistikkongresse manifestierten, auch im 21. Jahrhundert virulent bleiben. Vergleichbar mit seinen preußischen Kollegen vor ihm, verkörperte auch Georgiou ein musterhaftes Beispiel des Professorenbürokraten, der zwischen nationalen Verwaltungstraditionen und internationalen Methodenkonventionen abwägen musste.

Als Ausblick lässt sich daher feststellen, dass durch die voranschreitende amtliche Institutionalisierung der internationalen Statistik Wechselwirkungen, aber immer häufiger auch Widersprüche zwischen internationaler und nationaler Ebene entstehen. Wie ich in der Untersuchung herausgearbeitet habe, bedeutet ihr Status als halbamtliche Wissenschaft nicht nur eine nachhaltige Einschränkung der wissenschaftlichen Autonomie durch nationalstaatliche Autoritäten, sondern auch eine nachhaltige Beeinträchtigung der politischen Autonomie durch internationale statistische Standards.

¹⁰⁷¹ Die ihm in dem Verfahren zur Last gelegten Schadenssumme für den griechischen Staat wurde auf über 170 Milliarden Euro geschätzt, vgl. Zeit-Online 2017; in den internationalen Medien wurde die Verurteilung als Endpunkt eines kafkaesken Skandal-Prozesses beschrieben, vgl. The Economist 2018.

¹⁰⁷² Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2018.

¹⁰⁷³ Auf einem Sondertreffen in Paris wies das Institut gleichzeitig auf die Verantwortung amtlicher Statistiker hin, sich der Gefahren politischer Einflussnahme auf ihren Berufsstand bewusst zu sein, vgl. ISI-Web 2018.

¹⁰⁷⁴ Vgl. Hirschi 2018.

VI. Anhang:

6.1 Abkürzungsverzeichnis

Art. Artikel
Aufl. Auflage
B. Blatt
Bd. Band
BIP Bruttoinlandsprodukt
bzw. beziehungsweise
ders. derselbe
d.h. das heißt
dies. dieselbe, dieselben
ebd. ebenda
ELSTAT Griechisches Statistisches Amt
ESYE Generalsekretariat für statistische Dienste Griechenlands
etc. et cetera
EU Europäische Union
Eurostat Statistisches Amt der Europäischen Union
f. folgende
FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations
INSEE Institut national de la statistique et des études économiques
IWF Internationaler Währungsfonds
ISK Internationaler Statistischer Kongress
ISI Internationales Statistisches Institut
GRO General Register Office
GStA PK Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz
HA Hauptabteilung
Hrsg. Herausgeber
ILO International Labour Organization
Jg. Jahrgang
JPH Jan-Philipp Horstmann
Kap. Kapitel
KSA Kaiserliches Statistisches Amt
KPSB Königlich Preußisches Statistisches Bureau
Mio. Millionen
OECD Organisation for Economic Cooperation and Development
S. Seite
Ser. Serie
SGF Statistique Générale de France
SNA System of National Accounts
Thlr. Vereinsthaler
Tit. Titel
u.a. und andere

UNO United Nations Organization
USA United States of America
u.s.w. und so weiter
Vgl. Vergleiche
Vol. Volume
z.B. zum Beispiel
Zit. Zitiert

6.2 Literatur- und Quellenverzeichnis

Achenwall, Gottfried (1752): Staatsverfassungen der Europäischen Reiche im Grundrisse (2. Aufl.). Göttingen.

Achenwall, Gottfried (1763): Staatsverfassungen der heute vornehmsten Reiche und Staaten. Göttingen.

Alcock, Antony (1971): History of the International Labour Organization. Octagon Books; New York.

Alonso, William / Starr, Paul (1983): Introduction. In: Dies. (Hrsg.): The Politics of Numbers. Russel Sage Foundation; New York. S. 1-6.

Alter, George C. / Carmichael, Ann G. (1999): Classifying the Dead: Toward a History of the Registration of Causes of Death. In: Journal of the History of Medicine and Allied Sciences, Vol. 54. S. 114-132. ^[1]_{SEP}

Anderson, Benedict (1983): Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism. Verso; London.

Bateman, A. E. (1894): Comparability of Trade Statistics of Various Countries. In: Journal of the Royal Statistical Society, Vol. 57 (No. 2). S. 394-399.

Barlösius, Eva (2005): Die Macht der Repräsentation: Common Sense über soziale Ungleichheiten. VS Verlag für Sozialwissenschaften; Wiesbaden.

Barlösius, Eva (2010): Ressortforschung. In: Simon, Dagmar Knie, Andreas / Hornborstel (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik. VS Verlag; Wiesbaden. S. 377-389.

Beck, Ulrich / Grande, Edgar (2010): Jenseits des methodologischen Nationalismus – Außereuropäische und europäische Variationen der zweiten Moderne. In: Soziale Welt, 61. S. 187-216.

Beck, Ulrich (2004): Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden. Suhrkamp; Frankfurt am Main.

Beck, Ulrich (2002): Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie. Suhrkamp; Frankfurt am Main.

- Beck, Ulrich (1997): Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung. Suhrkamp; Frankfurt am Main.
- Becker, Peter (2008): Beschreiben, Klassifizieren, Verarbeiten. Zur Bevölkerungsbeschreibung aus kulturwissenschaftlicher Sicht. In: Brendecke, Friedrich, Friedrich (Hrsg.): Information in der Frühen Neuzeit, S. 393-419.^[1]_{SEP}
- Behre, Otto (1905): Geschichte der Statistik in Brandenburg – Preußen bis zur Gründung des Königlichen Statistischen Bureaus. Berlin.
- Behrisch, Lars (2016): Die Berechnung der Glückseligkeit – Statistik und Politik in Deutschland und Frankreich im späten Ancien Régime. Thorbecke; Ostfildern.
- Béland Daniel / Orenstein, Mitchell A. (2013): International Organizations as Policy Actors: An Ideational Approach. In: Global Social Policy, 13(2). S. 125-143.
- Béland, Daniel / Cox, Robert H. (2011): Ideas and Politics in Social Science Research. Oxford University Press. Oxford.
- Béland, Daniel (2009): Ideas, Institutions, and Policy Change. In: Journal of European Public Policy, 16 (5). S. 701-718.
- Béland, Daniel (2005): Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. In: Social Policy and Administration, Vol. 39, (1). S. 1-18.
- Bemmann, Martin (2019): Internationale und Weltwirtschaftsstatistik. Beobachtungen, Überlegungen und Thesen zur Genese internationaler Wirtschaftsstatistik in den 1920er und 1930er Jahren. In: Bilo, N. / Haas, S. / Schneider, M. C. (Hrsg.): Die Zählung der Welt. Kulturgeschichte der Statistik. Franz Steiner Verlag; Stuttgart. S. 195-219.
- Berger, Peter A. / Weiß, Anja (2008): Logik der Differenzen – Logik des Austausches. In: dies. (Hrsg.): Transnationalisierung sozialer Ungleichheit. VS Verlag; Wiesbaden. S. 7-18.
- Berliner, Cora (1929): Die Reform der deutschen Außenhandelsstatistik. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 29. S. 320-333.
- Bilo, Nicholas / Haas, Stefan / Schneider, Michael C. (Hrsg.) (2019): Die Zählung der Welt. Kulturgeschichte der Statistik. Franz Steiner; Stuttgart.
- Blenck, Emil (Hrsg.) (1905): Festschrift des Königlich Preussischen Statistischen Bureaus zur Jahrhundertfeier seines Bestehens. Berlin.
- Block, Maurice (1879): Handbuch der Statistik. Veit; Leipzig.

- Block, Rainer (1996): Determinanten der preußischen Alphabetisierung im 19. Jahrhundert. In: *Historical Social Research* 21, (1). S. 94-121.
- Bödeker, Hans Erich (1990): System und Entwicklung der Staatswissenschaften im 18. Jahrhundert. In: Mocek, Reinhardt (Hrsg.): *Die Wissenschaftskultur der Aufklärung*. MLU, Wissenschaftliche Beiträge; Halle-Wittenberg. S. 88-105.
- Bödeker, Hans Erich (2008): „...wer ächte freie Politik hören will, der muss nach Göttingen gehen.“ Die Lehre der Politik an der Gottinger Universität um 1800. In: Bödeker, Hans Erich (Hrsg.): *Die Wissenschaft vom Menschen in Göttingen um 1800: Praktiken, institutionelle Geographie, europäische Netzwerke*. Vandenhoeck & Ruprecht; Göttingen. S. 325-370.
- Böhme, Gernot / Van den Daele, Wolfgang / Krohn, Wolfgang (1973): Die Finalisierung der Wissenschaft. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 2, Heft 2 (April). S. 128-144.
- Böhme, Helmut (1968): *Prolegomena zu einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert*. Suhrkamp; Frankfurt am Main.
- Böhme Monika (1971): *Die Moralstatistik – Ein Beitrag zur Geschichte der Quantifizierung in der Soziologie, dargestellt an den Werken Adolphe Quetelets und Alexander von Oettingens*. Böhlau; Köln / Wien.
- Boese, Franz (1939): *Geschichte des Vereins für Socialpolitik, 1872-1832*. Duncker & Humblot; Berlin.
- Bondi, Gerhard (1958): *Deutschlands Aussenhandel. 1815-1870*. Akademie-Verlag; Berlin.
- Bonß, Wolfgang (1982): *Die Einübung des Tatsachenblicks – Zur Struktur und Veränderung empirischer Sozialforschung*. Frankfurt am Main.
- Bonß, Wolfgang / Köhler, Benedikt (2007): Die reflexive Modernisierung des Zählens – Von der amtlichen zur post-amtlichen Statistik. In: *WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung* 4 (2007), 2. S. 96-122.
- Bott, Dietrich (1960): Die Statistik in den internationalen Organisationen der Völkerbundszeit. In: *Statistische Hefte*, Vol. 1. S. 65-103.
- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhart: *Soziale Ungleichheiten. (Soziale Welt Sonderband 2)*; Göttingen. S. 183-198.
- Bourdieu, Pierre (1992): *Die verborgenen Mechanismen der Macht: Einführung in die Soziologie Pierre Bourdieus*. VSA Verlag; Hamburg.
- Bourdieu, Pierre (2002): *Ein soziologischer Selbstversuch*. Suhrkamp; Frankfurt am Main.
- Bourdin (1870): *Théorie de la statistique et application des données statistique*. In: *Compte Rendu de la septieme session du Congres international de statistique (The Hague)*. La Haya. S. 33-165.

- Bowley, Arthur L. (1926): Elements of Statistics (5th ed.). London.
- Bowley, Arthur L. (1939): The International Institute of Statistics. In: Journal of the Royal Statistical Society, Jg 102. S. 83-85.
- Brian, Eric (1989): Bibliographie des comptes rendus officiels du congrès international de statistique (1853-1878). EHESS-CNRS Paris, Centred 'Analyse et de Mathématique Sociales, Série Historique du Calcul des Probabilités et de la Statistique No. 7.
- Bruce, William J. (Hrsg.) (1947): United Nations World Statistical Congress. Proceedings of the international statistical conferences. Calcutta.
- Bruch, Rüdiger von (2006): Gelehrtenpolitik, Sozialwissenschaften und akademische Diskurse in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert. Franz Steiner Verlag; Stuttgart.
- Brückweh, Kerstin (2015): Menschen zählen. Wissensproduktion durch britische Volkszählungen und Umfragen vom 19. Jahrhundert bis ins digitale Zeitalter. De Gruyter Oldenbourg; Berlin / Boston.
- Bulletin de l'Institut International de Statistique (1902), XIII (1). Budapest.
- Bulletin de l'Institut International de Statistique (1908), XVII (2). Kopenhagen.
- Burkhardt, Johannes (1994): Der Dreißigjährige Krieg als frühmoderner Staatsbildungskrieg. In: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht (45). S. 487-499.
- Bynum, William F. (1993): Policing Hearts of Darkness: Aspects of the^[1]_{SEP} International Sanitary Conferences. In: History and Philosophy of the Life Sciences, Vol. 15. S. 421-434.
- Cahan, David (1989): An Institute for an Empire: The Physikalisch-Technische Reichsanstalt 1871-1918. Cambridge University Press; Cambridge.
- Campbell, John L. (2002): Ideas, Politics and Public Policy. In: Annual Review of Sociology (38), S. 21-38.
- Campion, Harry (1949): International Statistics. In: Journal of the Royal Statistical Society, Ser. A (112). London. S. 105-134.
- Carle, Christophe / Schriewer, Jürgen / Wagner, Peter (Hrsg.) (2004): Transnational Intellectual Networks. Forms of Academic Knowledge and the Search of Cultural Identity. Campus; Frankfurt am Main / New York.
- Clark, Colin (1940): The Conditions of Economic Progress. Macmillan; London.
- Cole, Joshua (2000): The Power of Large Numbers. Population, Politics and Gender in Nineteenth-Century France. Ithaca, NY.

- Collini, Stefan et al. (1983): *That Noble Sciences of Politics. A Study in Nineteenth-Century Intellectual History*.
- Comte, Auguste (1907) [1830-42]: *Soziologie, I: Der dogmatische Teil der Sozialphilosophie, Cours de philosophie positive*. Fischer; Jena.
- Coser, Lewis (1992): *Soziologie der Armut: Georg Simmel zum Gedächtnis*. In: *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32/1992*. S. 34-47.^[1]_{SEP}
- Crawford, Elisabeth (1990): *The Universe of International Science, 1880-1939*. In: Frängsmyr, Tore (Hrsg.): *Solomon's House Revisited. The Organization and Institutionalization of Science*. Canton. S. 251-269.
- Crawford, Elisabeth (1992): *Nationalism and Internationalism in Science, 1880-1939. For Studies of the Nobel Population*. Cambridge University Press; Cambridge.
- Daston, Lorraine (1987): *Rational Individuals versus Laws of Society: From Probability to Statistics*. In: Ders. et al. (Hrsg.): *The Probabilistic Revolution (Vol. I)*. MIT Press; Cambridge. S. 295-304.
- Daston, Lorraine (1990): *Nationalism and scientific neutrality under Napoleon*. In: Frängsmyr, Tore (Hrsg.): *Solomon's house revisited: The organization and institutionalization of science*. Science History Publications; Canton. S. 95-115.
- Desrosières, Alain (2005): *Die Politik der großen Zahlen: Eine Geschichte der statischen Denkweise*. Springer; Berlin / Heidelberg.
- Diamond, Marion / Stone, Mervyn (1981): *Nightingale on Quetelet*. In: *Journal of the Royal Statistical Society (Vol. 144, No. 1)*. S. 66-79.
- Diaz-Bone, Rainer (2015): *Die „Economie des conventions“ – Grundlage und Entwicklung der neuen französischen Wirtschaftssoziologie*. Springer VS; Wiesbaden.
- DiMaggio, Paul J. / Powell, Walter W. (1983): *The Iron Cage Revisted. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields*. In: *American Sociological Review* 48 (2). S. 147-160.
- Durkheim, Emile / Mauss, Marcel (1993): *Über einige primitive Formen von Klassifikation. Ein Beitrag zur Erforschung der kollektiven Vorstellungen*. In: Durkheim, Emil (Hrsg.): *Schriften zur Soziologie der Erkenntnis – Über einige primitive Formen von Klassifikation*. Suhrkamp; Frankfurt am Main. S. 169-256.
- Edgeworth, Francis Y. (1926): *The Plurality of Index Numbers*. In: *Economic Journal* (35). S. 379-388.
- Ehling, Manfred (1996): *Historische Statistik – Probleme und Perspektiven der internationalen Zusammenarbeit*. In: *Wirtschaft und Statistik*, 7/1996. S. 413-421.

- Engel, Ernst (1861): Die Methoden der Volkszählung, mit besonderer Berücksichtigung der im preussischen Staate angewandten. In: Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik (Januar/2011). S. 62-78.
- Engel, Ernst (1862): Über die neusten Fortschritte der Organisation der amtlichen Statistik in Preußen. In: Zeitschrift des Königlich Preussischen Statistischen Bureaus, (2. Jg.). Berlin. S. 161-176.
- Engel, Ernst (2002) [1963]: Internationaler Statistischer Congress (Teil II), Erstmals erschienen im Mai 1863 in der Zeitschrift des Königlich Preussischen Statistischen Bureaus. In: Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik (7/2002). S. 612-622.
- Engel, Ernst (1864): Zwölf Actenstücke betreffend die statistischen Aufnahmen im preußischen Staate im Jahre 1864. In: Zeitschrift des Königlich Preussischen Statistischen Bureaus (4). S. 256-276.
- Engel, Ernst (1871): Das statistische Seminar und das Studium der Statistik überhaupt. In: Zeitschrift des Königlich Preussischen Statistischen Bureaus, (11. Jg.). Berlin. S. 181-211.
- Engel, Ernst (1878): Die industrielle Enquete und die Gewerbezahlung im Deutschen Reich und im Preussischen Staate am Ende des Jahres 1875. Berlin.
- Erdmann, Manfred (1968): Die verfassungspolitische Funktion der Wirtschaftsverbände in Deutschland, 1815-1871. Duncker & Humblot; Berlin.
- Erdmann, Karl Dietrich (1987): Die Ökumene der Historiker. Geschichte der Internationalen Historikerkongresse und des Comité International des Sciences Historiques. Göttingen.
- Espagne, Michel (1999): Au delà du comparatisme. In: Ders. (Hrsg.): Les transferts culturels franco-allemands. Paris. S. 35-49.
- Espeland, Wendy N. / Stevens, Mitchell L. (2008): A Sociology of Quantification. In: European Journal of Sociology, 49. S. 401-436.
- Fach, Wolfgang (1974): Autonome Wissenschaft: Überlegungen zu einer Fiktion. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 3, Heft 1 (Februar). S. 31-43.
- Fallati, Johannes (1840): Die statistischen Vereine der Engländer. Tübingen.
- Fallati, Johannes (1843): Einleitung in die Wissenschaft der Statistik. Tübingen.
- Fellner, Friedrich von (1932): Das Volkseinkommen und dessen statistische Erfassung. In: Kordorff, S. / Schäffer, H. / Briefs, G. / Kroner, H. (Hrsg.): Der internationale Kapitalismus und die Krise. Ferdinand Enke Verlag; Stuttgart. S. 77-93.
- Finnemore, Martha (1996): National Interests in International Society. Cornell University Press; Cornell.

- Fischer, Gustav (1893): Die staatswissenschaftlichen Seminare. In: Lexis, Wilhelm (Hrsg.): Die Deutschen Universitäten. Für die Universitätsausstellung in Chicago, Bd. 2. Berlin.
- Flaskämper, Paul (1949): Allgemeine Statistik: Grundriss der Statistik. Meiner; Hamburg.
- Fleck, Ludwig (1980): Die Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv. Suhrkamp; Frankfurt am Main.
- Foucault, Michel (1974): Die Ordnung der Dinge. Eine Archäologie der Humanwissenschaften. Suhrkamp; Frankfurt am Main.
- Foucault, Michel (2006): Geschichte der Gouvernementalität: Die Geburt der Biopolitik, Vorlesung am Collège de France, 1978-1979. Suhrkamp; Frankfurt am Main.
- Frantz, Christiane / Martens, Christiane (2006): Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Springer VS; Wiesbaden.
- Freund, Julien (1974): Quetelet et Auguste Comte. Académie royale de Belgique, Adolphe Quetelet, 1796-1874 (Memorial), Vol. 4.
- Friedemann, Peter / Hölscher, Lucien (1982): Internationale, International, Internationalismus. In: v. Brunner, Otto / Conze, Werner / Kosseleck, Reinhart (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 3. Klett-Cotta Verlag; Stuttgart. S. 387-397.
- Fuchs, Eckhardt (1994): Henry Thomas Buckle: Geschichtsschreibung und Positivismus in England und Deutschland. Leipziger Universitätsverlag; Leipzig.
- Fuchs, Eckhardt (2002a): Popularisierung, Standardisierung und Politisierung: Wissenschaft auf den Weltausstellungen des 19. Jahrhunderts. In: Bosbach, Franz / Davis, John R.: Die Weltausstellung von 1851 und ihre Folgen. Saur; München. S. 205-222.
- Fuchs, Eckhardt (2002b): Zwischen Wissenschaft und Politik. Die internationalen Historiker- und Orientalistenkongresse vor dem Ersten Weltkrieg. In: Jordan, Stefan / Walter, Peter T. (Hrsg.): Geschichtswissenschaft und Wissenschaftsgeschichte. Festschrift für Wolfgang Küttler zum 65. Geburtstag. Waltrop. S. 352-373.
- Fürst, Gerhard (1963): Wandlungen in der Aufgabenstellung der amtlichen Statistik. In: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 47 (1963). S. 209-223.
- Fürst, Gerhard (1972): Wandlungen im Programm und in den Aufgaben der amtlichen Statistik in den letzten 100 Jahren. In: Bevölkerung und Wirtschaft 1872 - 1972. Herausgegeben anlässlich des 100-jährigen Bestehens der zentralen amtlichen Statistik vom Statistischen Bundesamt Wiesbaden. Stuttgart / Mainz.

- Füssel, Marian (2012): Die Experte, die Verkehrten? Gelehrten satire als Expertenkritik in der Frühen Neuzeit. In: Björn Reich / Frank Rexroth/Matthias Roick (Hrsg.): Wissen, maßgeschneidert. Experten und Expertenkulturen in der Vormoderne. Oldenbourg Verlag; München. S. 267-288.
- Gascoigne, John (1999): The Royal Society and the Emergence of Science as an Instrument of State Policy. In: The British Journal for the History of Science (32). S. 171-184.
- Gensel, Julius (1902): Der Deutsche Handelstag in seiner Entwicklung und Thätigkeit 161-1901. Hexmanns; Berlin.
- Geyer, Martin H. / Paulmann, Johannes (2001): Introduction. In: Dies. (Hrsg.): The Mechanics of Internationalism. Culture, Society and Politics from the 1840 to the First World War. Oxford University Press; Oxford. S. 1-26.
- Geyer, Martin H. (2001): One Language for the World – The Metric System, International Coinage, Gold Standard, and the Rise of Internationalism, 1850-1900. In: ders. / Paulmann, Johannes (Hrsg.): The Mechanics of Internationalism – Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War. Oxford University Press; Oxford. S. 55-92.
- Gierl, Martin (2004): Geschichte und Organisation. Institutionalisierung als Kommunikationsprozess am Beispiel der Wissenschaftsakademien um 1900 (= Abhandlungen der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen, Phil.-Hist. Klasse, 233). Göttingen.
- Gierl, Martin (2010): Ideen- und/versus Institutionengeschichte. Vortrag im Rahmen des Forums Ideengeschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München am 16. November 2010.
- Gillispie, Charles C. (1980): Science and Polity in France: The End of the Old Regime. Princeton University Press; Princeton.
- Glastetter, Werner / Mändle, Udo / Müller, Werner / Rettig, Rolf (Hrsg.) (1978): Handwörterbuch der Volkswirtschaft, Vol. 1. Springer; Wiesbaden.
- Grimmer-Solem, Erik (2003): The Rise of Historical Economics and Social Reform in Germany 1864-1894. Clarendon Press; Oxford.
- Grohmann, Heinz (1989): Von der "Kabinettsstatistik" zur "Statistischen Infrastruktur" – Reflexionen über die Entwicklung einer Dienstleistung für die Gesellschaft. Vortrag auf der 59. Jahreshauptversammlung der Deutschen Statistischen Gesellschaft am 29. September 1988 in Bremen. In: Allgemeines Statistisches Archiv, 73. Band. Vandenhoeck & Ruprecht; Göttingen. S. 1-15.
- Groom, Arthur J.R. (1988): The Advent and Capacity of International Institutions. In: Taylor, Paul / ders. (Hrsg.): International Institutions at Work. S. 3-20.

- Günther, Adolf (1911): Geschichte der deutschen Statistik. In: Zahn, Friedrich (Hrsg.): Die Statistik in Deutschland nach ihrem heutigen Stand, Band 1. München. S. 1-65.
- Haas, Ernst B. (1958): The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces, 1950-1957. Stevens & Sons; London.
- Haas, Peter M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: International Organization (46). S. 1-35.
- Habermas, Jürgen (1969): Technik und Wissenschaft als Ideologie. In: Ders.: Technik und Wissenschaft als Ideologie. Suhrkamp; Frankfurt am Main. S. 48-103.
- Habermas, Jürgen (1973): Wahrheitstheorien. In: Fahrenbach, Helmut (Hrsg.): Wirklichkeit und Reflexion. Walter Schulz zum 60. Geburtstag. Neske; Pfullingen. S. 211-265.
- Hacking, Ian (1975): The Emergence of Probability – A Philosophical Study of Early Ideas about Probability, Induction and Statistical Inference. Cambridge University Press; Cambridge.
- Hacking, Ian (1981): Karl Pearson's History of Statistics (Book Review). In: The British Journal for the Philosophy of Science. Vol. 32(2). S. 177-183.
- Hacking, Ian (1986): Making up people. In: Heller, T. C. / Brooke-Rose, C. (Hrsg.): Reconstructing Individualism: Autonomy, Individuality and the Self in Western Thought. Stanford University Press; Stanford. S. 222-236.
- Hacking, Ian (1987): Prussian Numbers 1860-1882. In: Krüger, L. / Daston, L. / Heidelberger, L. (Hrsg.): The Probabilistic Revolution (Vol. I). MIT Press; Cambridge, Massachusetts. S. 377-394.
- Hacking, Ian (1990): The Taming of Chance. Cambridge University Press; Cambridge.
- Hahlen, Johann (2012): Das Europäische Statistische System im Stresstest. In: Wagner, Adolf / Heilemann, Ullrich (Hrsg.): Empirische Makroökonomik und mehr – Festschrift zum 80. Geburtstag von Karl Heinrich Oppenländer. Lucius & Lucius; Stuttgart. S. 373-398.
- Haltern, Utz (1973): Die Welt als Schaustellung. Zur Funktion und Bedeutung der internationalen Industrieausstellung im 19. und 20. Jahrhundert. In: Vierteljahresschrift für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, 60. S. 1-40.
- Hankins, Frank H. (1908): Adolphe Quetelet as Statistician. In: Columbia University Studies in History, Economics and Public Law (31, No. 4). New York. S. 76-82.
- Haring, Sophie (2010): Herrschaft der Experten oder Herrschaft des Sachzwangs? – Technokratie als politikwissenschaftliches „Problem-Ensemble“. In: Zeitschrift für Politik, Vol. 57, No. 3. S. 243-264.

- Harnack, Adolf von (1908): Der vierte internationale Kongreß für historische Wissenschaften zu Berlin. In: Internationale Wochenschrift 2 (1908).
- Hauf, Stefan / Voy, Klaus (2009): Produktions- und Einkommensbegriffe der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. In: Voy, Klaus (Hrsg.): Kategorien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Bd. 4. Zur Geschichte der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nach 1945. Metropolis Verlag; Marburg. S. 149-176.
- Heine, Klaus / Oltmanns, Erich (2002): Zur Politischen Ökonomie der Statistik. In: Allgemeines Statistisches Archiv (Advances in Statistical Analysis), Vol. 86. S. 242-252.
- Heintz, Bettina (2012): Welterzeugung durch Zahlen. Modelle politischer Differenzierung in internationalen Statistiken, 1948-2011. In: Bohn, C / Schubach, A. / Wansleben, L. (Hrsg.): Welterzeugung durch Bilder. Sonderband Soziale Systeme. Lucius & Lucius; Stuttgart. S. 7–39.
- Hermann, Friedrich von (1870): Staatswirtschaftliche Berechnungen (2. Aufl.). München.
- Herren, Madleine (2000): Hintertüren zur Macht. Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA, 1865-1914. Oldenbourg Verlag; München.
- Herren, Madeleine (2001): „Die Erweiterung des Wissens beruht vorzugsweise auf dem Kontakt mit der Außenwelt“, Wissenschaftliche Netzwerke aus historischer Perspektive. In: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 49/3. S. 197-207.
- Herren, Madeleine / Zala, Sascha (2002): Netzwerk Außenpolitik – Internationale Kongresse und Organisationen als Instrument der schweizerischen Außenpolitik, 1914-1950. Chronos Verlag; Zürich.
- Herren, Madleine (2006): Sozialpolitik und die Historisierung des Transnationalen. In: Geschichte und Gesellschaft, Vol. 32. S. 542–559. ^[1]_{SEP}
- Herren, Madleine (2009): Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung. Wissenschaftliche Buchgesellschaft; Darmstadt.
- Herzog, Dietrich (2004): Technokratie. In: Nohlen, Dieter / Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe, Bd. 2. C.H. Beck; München.
- Hesse, Albert H. (1914): Gewerbestatistik (2. Aufl.). Gustav Fischer Verlag; Jena.
- Higgs, Edward (2005): Making Sense of the Census Revisted. Census Records for England and Wales 1801-1901: A Handbook for Historical Researchers. Institute of Historical Research; London.
- Hildebrand, Bruno (1866): Die wissenschaftliche Aufgabe der Statistik. Eine akademische Rede, gehalten am 5. August 1865 zum Antritt des Prorektorats. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 6. S. 1-11.

- Hildebrandt, Karl (2005): Experten wider Willen. Statistische Projekte und ihre Akteure um 1800. In: Engstrom, Eric J. / Hess, Volker / Thoms, Ulrike (Hrsg.): *Figurationen des Experten. Ambivalenzen der wissenschaftlichen Expertise im ausgehenden 18. und frühen 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main. S. 167-190.
- Hilts, Victor L. (1978): *Aliis Exterendum, or, the Origins of the Statistical Society of London*. Isis (69). S. 21-43.
- Hirschi, Caspar (2005): *Wettkampf der Nationen. Konstruktion einer deutschen Ehrgemeinschaft an der Wende vom Mittelalter zur Neuzeit*. Wallstein; Göttingen.
- Hirschi, Caspar (2012a): Men of science versus Macaronies. Die Polemik gegen die Amateur Gentlemen der Royal Society im späten 18. Jahrhundert. In: Berndt, Frauke / Fulda, Daniel: *Die Sachen der Aufklärung (Studien zum achtzehnten Jahrhundert, 34)*. Hamburg. S. 193-206.
- Hirschi, Caspar (2012b): Moderne Eunuchen? Offizielle Experten im 18. und 21. Jahrhundert. In: Björn Reich / Frank Rexroth/Matthias Roick (Hrsg.): *Wissen, maßgeschneidert. Experten und Expertenkulturen in der Vormoderne*. Oldenbourg, München. S. 289–328.
- Hirschi, Caspar (2012c): *The Origins of Nationalism: An Alternative History from Ancient Rome to Early Modern Germany*. Cambridge University Press; Cambridge.
- Hirschi, Caspar (2018): *Expertenskandale, Skandalexperten: Zur Geschichte eines Gegenwartsproblems*. Matthes & Seitz; Berlin.
- Hirth, Georg (1869): Beiträge zu einer Deutschen Handelsstatistik. In: *Staatshandbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins*, Vol. II. S. 67–144.
- Hobsbawm, Eric J. (1990): *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*. Cambridge University Press; Cambridge.
- Hobsbawm, Eric J. / Ranger, Terence (1992): *The Invention of Tradition*. Cambridge University Press; Cambridge.
- Hocquet, Jean-Claude (1996): Harmonisierung von Maßen und Gewichten als Mittel zur Integration in Deutschland im 19. Jh. In: Schremmer, Eckhart (Hrsg.): *Wirtschaftliche und soziale Integration aus historischer Sicht*. Steiner Verlag; Stuttgart. S. 110-123.
- Hohmann, Eckart (2003): Referat zum Thema „Situation auf nationaler und internationaler Ebene“. In: *Forum der Bundesstatistik (Hrsg.): Flexibilisierung der amtlichen Statistik*. Statistisches Bundesamt; Wiesbaden. S. 14-16.^[1]_{SEP}
- Hohmann-Dennhardt, Christine (2001): Amtliche Statistik und ihre Bedeutung für die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. In: *Statistische Ämter der Länder, Statistisches Bundesamt, zum Gedenken an Herrn Dr. Gerhard Bürgin, Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes 1988-1999 (Hrsg.): Amtliche Statistik. Ein konstruktives Element des demokratischen Staates*. Wiesbaden.

- Hölder, Egon (1989): Die Rollenverteilung im europäischen statistischen System: Die politische Integration der Statistik. In: EUROSTAT (1989): Das Europäische System der statistischen Information nach 1992. Berichte des Seminars (Brüssel, April 1989). Eurostat Mitteilungen Sondernummer 1989. S. 391-400.
- Hölder, Egon / Ehling, Manfred (1991): Zur Entwicklung der amtlichen Statistik in Deutschland. In: Fischer, Wolfram / Kunz, Andreas (Hrsg.): Grundlagen der Historischen Statistik von Deutschland – Quellen, Methoden, Forschungsziele. Opladen. S. 15-31.
- Hölder, Egon (1992): Public Trust in Statistics – The Challenges of Principles and Methods. In: ders. / Malaguerra, C. / Vukovich, G. (Hrsg.): Statistics in the Democratic Process at the End of the 20th Century. Federal Statistical Office; Wiesbaden. S. 33-43.
- Hopwood, Anthony G. (1987): The Archeology of Accounting Systems. In: Accounting, Organizations and Society 12. S. 207-234.
- Huber, Valeska (2006): The Unification of the Globe by Disease? The International Sanitary Conferences on Cholera, 1851–1894. In: The Historical Journal, Vol. 49. S. 453–476.
- Huhle, Fritz (1938): Statistik als Erkenntnismittel der Wirtschaftspolitik. Jena.
- Iriye, Akira (2002): Global Community – The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World. Berkley University Press; Berkley.
- Jaekel, Reinhold (1913): Statistik und Verwaltung mit besonderer Berücksichtigung der preußischen Verwaltungsreform. Jena.
- Jastrow, Ignaz (1919): The German People's Property in the Great War – A Contribution to the Question of Sacrifice of Property and War Indemnity. Springer; Berlin.
- Jessen, Ralph / Vogel, Jakob (2002): Einleitung – Die Naturwissenschaften und die Nation, Perspektiven einer Wechselbeziehung in der europäischen Geschichte. In: dies. (Hrsg.): Wissenschaft und Nation in der europäischen Geschichte. Campus Verlag; Frankfurt am Main. S. 7-38.
- Jerven, Morten (2013): Poor Numbers – How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It. Cornell University Press; Ithaca.
- Johnson, Norman L. / Kotz, Samuel (2011): Leading Personalities in Statistical Sciences: From the Seventeenth Century to the Present. Wiley.
- Junghanns, Carl (1848): Der Fortschritt des Zollvereins. Weidmann; Leipzig.
- Kaiser, Wolfram (2005): Cultural Transfer of Free Trade at the World Exhibitions, 1851–1862. In: The Journal of Modern History, Vol. 77. S. 563–590. ^[1]_{SEP}

- Kant, Immanuel (1990) [1790]: Kritik der Urteilskraft. Werkausgabe, 10 (11. Aufl.). Herausgegeben von W. Weischedel. Suhrkamp; Frankfurt am Main.
- Kaufhold, Karl Heinrich (1974): Inhalt und Probleme einer preussischen Gewerbestatistik vor 1860. In: Wirtschaftliche und soziale Strukturen im saekularen Wandel, Band III, Wirtschaft und Gesellschaft in der Zeit der Industrialisierung. Schaper; Hannover. S. 707-719.
- Kaufhold, Karl Heinrich / Sachse, Wieland (1987): Die Göttinger Universitätsstatistik und ihre Bedeutung für die Wirtschafts- und Sozialgeschichte. In: Herrlitz, Hans-Georg / Kern, Horst (Hrsg.): Anfänge Göttinger Sozialwissenschaft. Methoden, Inhalte und soziale Prozesse im 18. Und 19. Jahrhundert. Vandenhoeck & Ruprecht. Göttingen. S. 72-95.
- Kellerer, Hans (1960): Statistik im modernen Wirtschafts- und Sozialleben. Hamburg.
- Kesper-Biermann, Sylvia (2012): Problemfeld "Bevölkerung" Internationale bevölkerungswissenschaftliche Kongresse im Spektrum grenzübergreifender Wissenschaftskooperation 1850-1939. In: Kesper-Biermann, Sylvia / Maurer, Esteban / Klippel, Diethelm (Hg.): Bevölkerung in Wissenschaft und Politik des 19. Und 20. Jahrhunderts. August Dreesbach Verlag; München. S. 304-354.
- Keohane, Robert O. / Nye, Joseph S. (Hrsg.) (1972): Transnationale Relations and World Politics. Havard University Press; Cambridge.
- Kiesewetter, Hubert (1991): Quellen zur historischen Statistik des Königreichs Sachsen im Industriezeitalter (1750-1914). In: Fischer, Wolfram / Kunz, Andreas (Hrsg.): Grundlagen der Historischen Statistik von Deutschland – Quellen, Methoden, Forschungsziele. Opladen. S. 145-174.
- Kindleberger, Charles P. (2006): Keynesianism vs. monetarism and other essays in financial history. Routledge; New York.
- Klein, Judy (1997): Statistical Visions in Time. A History of Time Series Analysis, 1662-1938. Cambridge University Press; Cambridge.
- Klemm, Ulf-Dieter / Schultheiß, Wolfgang (2015): Die Krise in Griechenland: Ursprünge, Verlauf, Folgen. Campus; Frankfurt am Main.
- Knapp, Georg Friedrich (1867): Das Verfahren bei der preußischen Volkszählung vom 3. December 1864. In: Zeitschrift des Preußischen Statistischen Bureaus (7). S. 1-31.
- Knapp, Georg Friedrich (1872): A. Quetelet als Theoretiker. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (18). S. 89-124.
- Knapp, Georg Friedrich (1897): Grundherrschaft und Rittergut. Vorträge nebst biographischen Beilagen. Duncker & Humblot; Leipzig.

- Knies, Karl G. (1850): Die Statistik als selbständige Wissenschaft. Zur Lösung des Wirrals in der Theorie und Praxis dieser Wissenschaft, Zugleich ein Beitrag zu einer kritischen Geschichte der Statistik seit Achenwall. Kassel.
- Knorr-Cetina, Carin (1991): Die Fabrikation von Erkenntnis. Zur Anthropologie von Wissenschaft. Frankfurt am Main.
- Köhler, Sybilla (1994): Statistiker und Statistik – Zur Genese der statistischen Disziplin in Deutschland zwischen dem 18. und 20. Jahrhundert. Dissertation, TUD.
- Köhler, Benedikt (2008): Amtliche Statistik, Sichtbarkeit und die Herstellung von Verfügbarkeit. In: Berliner Journal für Soziologie, Bd. 18, (Heft 1). S. 73-98.
- Köhler, Benedikt (2011): Macht der Zahlen, Herrschaft der Statistik – Eine machttheoretische Skizze. In: Bonß, Wolfgang / Lau, Christoph (Hrsg.): Macht und Herrschaft in der reflexiven Moderne. Velbrück Wissenschaft; Weilerswist. S. 330-357.
- Koren, John (1918): The American Statistical Association, 1839-1914. In: Ders. (Hrsg.): The History of Statistics: Their Development and Progress in Many Countries. S. 3-14.
- Krempel, Lothar et al. (2008): Die „Europäische Gelehrtenrepublik“ des 18. Jahrhunderts: eine netzwerkanalytische Rekonstruktion des Netzes wissenschaftlicher Korrespondenznetzwerke. In: Rehberg, Karl-Siegbert (Hrsg.); Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS) (Hrsg.): Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006. Campus; Frankfurt am Main.
- Kühl, Stefan (2014): Die Internationale der Rassisten. Aufstieg und Niedergang der internationalen eugenischen Bewegung im 20. Jahrhundert (2. Aufl.). Campus; Frankfurt am Main.
- Kuhn, Thomas S. (1959): The Essential Tension. In: Kuhn, Thomas S. / Krüger, Lorenz (Hrsg.) (1978): Die Entstehung des Neuen – Studien zur Struktur der Wissenschaftsgeschichte. Suhrkamp Taschenbuch Verlag; Frankfurt am Main.
- Landwehr, Achim (2008): Historische Diskursanalyse. Campus; Frankfurt am Main.
- Latour, Bruno (2000): Der Blutkreislauf der Wissenschaft. In: ders.: Die Hoffnung der Pandora. Untersuchungen zur Wirklichkeit der Wissenschaft. Frankfurt am Main. S. 96-136.
- Lee, Robert (2009): Official Statistics and the Development of Population Science – A Critical Review. In: Mackensen, Rainer / Reulecke, Jürgen / Ehmer, Josef (Hrsg.): Ursprünge, Arten und Folgen des Konstrukt Bevölkerung vor, im und nach dem Dritten Reich. Zur Geschichte der deutschen Bevölkerungswissenschaft. Wiesbaden. S. 165-192.

- Lee, Robert / Schneider, Michael C. / Vögele, Jörg (2007): Zur Entwicklung der Todesursachenstatistik in Preußen im 19. und frühen 20. Jahrhundert. In: Ehmer, Josef / Ferdinand, Ursula / Reulecke, Jürgen (Hrsg.): Herausforderung Bevölkerung. Zu Entwicklungen des modernen Denkens über Bevölkerung vor, im und nach dem Dritten Reich. Wiesbaden. S. 7-29.
- Lee, Robert / Schneider, Michael C. (2005): Amtliche Statistik zwischen Staat und Wissenschaft, 1872-1939. In: Mackensen, Rainer / Reulecke, Jürgen (Hrsg.): Das Konstrukt Bevölkerung vor, im und nach dem Dritten Reich. Zur Geschichte der deutschen Bevölkerungswissenschaft. VS Verlag; Wiesbaden. S. 50-91.
- Leendertz, Ariane (2012): Experten – Dynamiken zwischen Wissenschaft und Politik. In: Reinecke, Christiane / Mergel, Thomas (Hrsg.): Das Soziale ordnen. Sozialwissenschaften und soziale Ungleichheit im 2. Jahrhundert. Campus; Frankfurt / New York. S. 337-370.
- Leibniz, Gottfried Wilhelm (1986) [1860]: Entwurf gewisser Staats-Tafeln. In: Ders.: Sämtliche Schriften und Briefe 4, Bd. 3, hrsg. von der Akademie der Wissenschaften der DDR. Akademie-Verlag; Berlin. S. 340-349.
- Lenk, Hans (1973) (Hrsg.): Technokratie als Ideologie. Sozialphilosophische Beiträge zu einem politischen Dilemma. Kohlhammer; Stuttgart.
- Lenoir, Timothy (1997): Instituting Science: The cultural production of scientific disciplines. Stanford University Press; Stanford.
- Leonards, Chris / Randeraad, Nico (2015): Building a Transnational Network of Social Reform in the Nineteenth Century. In: Rodogno, Davide / Struck, Bernhard / Vogel, Jakob: Shaping the Transnational Sphere – Experts, Networks and Issues. Berghahn: New York / Oxford. S. 111-130.
- Leonards, Chris / Randeraad, Nico (2010): Transnational Experts in Social Reform, 1840-1880. In: International Review of Social History, Vol. 55, Issue 2. S. 215-239.
- Lepenies, Philipp (2013): Die Macht der einen Zahl. Eine politische Geschichte des Bruttoinlandsprodukts. Suhrkamp Verlag; Berlin.
- Lexis, Wilhelm (Hrsg.) (1904): Das Unterrichtswesen im Deutschen Reich. Aus Anlaß der Weltausstellung in St. Louis unter Mitwirkung zahlreicher Fachmänner. Berlin.
- Littrow, Johann von (1833): Die Wahrscheinlichkeitsrechnung in ihrer Anwendung auf das wissenschaftliche und das praktische Leben. Beck; Wien.
- Litz, Hans Peter / Lippowatz, Thanos (1986): Amtliche Statistik in marktwirtschaftlich organisierten Industriegesellschaften: Eine vergleichende Untersuchung der amtlichen Statistik der Bundesrepublik Deutschland, der Niederlande und Frankreichs. Campus; Frankfurt am Main / New York.

- Lorenz, Charlotte (1963): Forschungslehre der Sozialstatistik: Angewandte Sozialstatistik, Bevölkerungsstatistik und spezielle Sozialstatistik (Band 2). Duncker & Humblot; Berlin.
- Loya, Thomas A. / Boli, John (1999): Standardization in the World Polity – Technical Rationality over Power. In: Boli, J. / Merger, G. M. (Hrsg.): Constructing World Culture – International Nongovernmental Organizations since 1875. Stanford University Press; Stanford. S. 169-197.
- Lübbe, Hermann (1962): Zur politischen Theorie der Technokratie. In: Der Staat: Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht, Vol. 1. S. 19-39.
- Lundgreen, Peter / Horn, Bernd / Krohn, Wolfgang / Küppers, Günter / Paslack, Rainer (1986): Staatliche Forschung in Deutschland, 1870-1980. Campus; Frankfurt am Main.
- Lyons, Francis S. L. (1963): Internationalism in Europe, 1815-1914. A.W. Sythoff; Leyden.
- Mackensen, Rainer (2006): Demographie, Statistik und Politik: Der Bedarf and empirischen Informationen und das Verhältnis zur Politik. In: Mackensen, Rainer (Hrsg.): Bevölkerungsforschung und Politik in Deutschland im 20. Jahrhundert. VS Verlag; Wiesbaden. S. 180-201.
- Mahlert, Bettina (2015): Quantifizierung und Krise – Zukunftsbilder der Vereinten Nationen. In: Stephan Lessenich (Hrsg.): Routinen der Krise - Krise der Routinen. Verhandlungen des 37. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Trier 2014.
- March, James G. / Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering institutions. The organizational basis of politics. Free Press; New York.
- Mason, Robert L. / McKenzie, John D. / Ruberg, S. J. (1990): A brief history of the American Statistical Association, 1839-1989. In: The American Statistician 44 (2), S. 68-73.
- Mayr, Georg von (1872): Die amtliche Statistik in Bayern. Bericht an die 8te Versammlung des internationalen statistischen Congresses in St. Petersburg. Huber; München.
- Mayr, Georg von (1877): Gesetzmäßigkeit im Gesellschaftsleben. Statistische Studien. München.
- Mayr, Georg von (1895): Statistik und Gesellschaftslehre, Band I: Theoretische Statistik. Freiburg / Leipzig / Tübingen.
- Mayr, Georg von (1897): Statistik und Gesellschaftslehre, Band II: Bevölkerungsstatistik. Freiburg / Leipzig / Tübingen.
- Mazower, Mark (2013): Die Welt regieren – Eine Idee und ihre Geschichte von 1815 bis heute. C.H. Beck; München.

- McMenemey, William H. (1963): International Congress of Medicine 1867 and some of the Personalities involved. In: The British Medical Journal, Vol. 3, No. 5563. S. 487-489.
- Megill, Allan (2007): Historical Knowledge, Historical Error: A Contemporary Guide to Practice. University of Chicago Press; Chicago.
- Meinecke, Friedrich (1957) [1924]: Die Idee der Staatsräson in der Neueren Geschichte, (Hrsg. und eingeleitet von Walther Hofer, Friedrich Meinecke Werke, Band 1). Oldenbourg Verlag; München.
- Meitzen, August (1886): Geschichte, Theorie und Technik der Statistik. Berlin.
- Menges, Günter (1960a): Zum Begriff der internationalen Statistik. In: Statistische Hefte, Vol. 1 (1). S. 8-21.
- Menges, Günter (1960b): Versuch einer Geschichte der internationalen Statistik von ihren Vorläufern im Altertum bis zur Entstehung des Völkerbundes. In: Statistische Hefte, Vol. 1 (1). S. 22-64.
- Menges, Günter (1980): Bemerkungen zur Klassifikation von Ländern. In: Statistische Hefte, (21). S. 49-52.
- Merry, Sally Engle (2011): Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance. In: Current Anthropology 52, No. 3. S. 83-95.
- Metzler, Gabriele (2010): Deutschland in den internationalen Wissenschaftsbeziehungen, 1900-1930. In: Grüttner, Michael (Hrsg.): Gebrochene Wissenschaftskulturen. Universität und Politik im 20. Jahrhundert. Göttingen.
- Meyer, John W. / Boli, John / Thomas, George M. (2005): Ontologie und Rationalisierung im Zurechnungssystem der westlichen Kultur. In: Meyer, John W.: Weltkultur – Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Suhrkamp; Frankfurt am Main. S. 17-46.
- Meyer-Stoll, Cornelia (2010): Die Maß- und Gewichtsreformen in Deutschland im 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung der Rolle Carl August Steinheils und der Bayerischen Akademie der Wissenschaften. Beck; München.
- Michel, Harald (1985): Volkszählungen in Deutschland – Die Erfassung des Bevölkerungsstandes von 1816 bis 1933. In: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte (1985/II). S. 79-91.
- Mikl-Horke, Gertraude (2008): Sozialwissenschaftliche Perspektiven der Wirtschaft. Oldenbourg Verlag; München.
- Mikl-Horke, Gertraude (2011): Soziologie: Historischer Kontext und soziologische Theorie-Entwürfe. Oldenbourg Verlag; München.
- Miller, Peter (2001): Governing by numbers: why calculative practice matter. In: Social Research, 68 (2). S. 379-396.

- Morgenroth, Wilhelm (1932): Die Organisation des amtlichen statistischen Dienstes. In: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 22. S. 510-530.
- Münkler, Herfried (1987): Im Namen des Staates – Die Begründung der Staatsräson in der Frühen Neuzeit. S. Fischer Verlag; Frankfurt am Main.
- Muhlack, Ulrich (2000): Universal History and National History in Eigteenth- and Nineteenth-Century German Historians and the Scholarly Community. In: Stuchtey, Benedikt / Wende, Peter (Hrsg.): British and German historiography 1750-1950. Traditions, perceptions and transfers. Oxford University Press; Oxford. S. 25-48.
- Neumann-Spallart, Franz Xaver (1878): Übersichten über Produktion, Verkehr und Handel in der Weltwirtschaft. Maier; Stuttgart.
- Neumann-Spallart, Franz Xaver (1885): Resumé of the Results of the International Statistical Congress and Sketch of Proposed Plan of an International Statistical Association. In: Journal of the Royal Statistical Society, Jubilee Volume. S. 284-320.
- Nietzsche, Friedrich (1874): Unzeitgemässe Betrachtungen (Zweites Stück). Vom Nutzen und Nachtheil der Historie für das Leben. Leipzig.
- Nikolow, Sybilla (2002): Die Nation als statistisches Kollektiv: Bevölkerungskonstruktionen im Kaiserreich und der Weimarer Republik. In: Vogel, Jakob / Jessen, Ralph (Hrsg.): Wissenschaft und Nation in der europäischen Geschichte. Campus; Frankfurt am Main. S. 235-259.
- Nipperdey, Thomas (1983): Deutsche Geschichte 1800-1866: Bürgerwelt und starker Staat (Band 1). C.H. Beck; München.
- Oertzen, Christine von (2017b): Machineries of Data Power: Manual Versus Mechanical Census Compilation in Nineteenth-Century Europe. *Osiris* (32). S. 129-150.
- Opello, Walter / Rostow, Stephen (2004): The Nationstate and Global Order. A Historical Introduction in Contemporary Politics. Rienner; Boulder.
- Osterhammel, Jürgen (2001): Geschichtswissenschaft jenseits des Nationalstaats. Studien zu Beziehungsgeschichte und Zivilisationsvergleich. Vandenhoeck & Ruprecht; Göttingen.
- Osterhammel, Jürgen (2003): Geschichtswissenschaft jenseits des Nationalstaats: Studien zu Beziehungsgeschichte und Zivilisationsvergleich. Vandenhoeck & Ruprecht; Göttingen.
- Osterhammel, Jürgen (2009): Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts. C.H. Beck; München.

- Palings, Stephen (2004): Classification, rhetoric and the classificatory horizon. In: Library Trends 52(3). S. 588-603.
- Paulmann, Johannes (1998): Internationaler Vergleich und interkultureller Transfer. Zwei Forschungsansätze zur europäischen Geschichte des 18. bis 20. In: Historische Zeitschrift, Vol. 267. S. 649-685. ^[1]_{SEP}
- Paulmann, Johannes (2004): Grenzüberschreitungen und Grenzräume: Überlegungen zur Geschichte transnationaler Beziehungen von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die Zeitgeschichte. In: Conze, Eckart / Lappenküper, Ulrich / Müller, Guido: Geschichte der internationalen Beziehungen – Erneuerung und Erweiterung einer historischen Disziplin. Böhlau; Weimar / Köln / Wien. S. 169-196.
- Paulmann, Johannes (2010): Reformer, Experten, Diplomaten. Grundlagen des Internationalismus im 19. Jahrhundert. In: von Thiesen, Hillard / Windler, Christian (Hrsg): Akteure der Außenbeziehungen. Netzwerke und Interkulturalität im historischen Wandel. Böhlau; Weimar / Köln / Wien. S. 173-199.
- Pearson, Karl (1978): The History of Statistics in the 17th and 18th Century against the changing background of intellectual, scientific and religious thought. C. Griffin; London.
- Peters, John Durham (2001): The Only Proper Scale of Representation: The Politics of Statistics and Stories. In: Political Communication 18. S. 433-449.
- Petty, William (1690): Political Arithmetick, or a Discourse Concerning the Extent and Value of Lands, People, Buildings; Husbandry, Manufacture, Commerce, Fishery, Artizans, Seamen, Soldiers [...], London.
- Pflanze, Otto (1998): Bismarck – Der Reichskanzler. C.H. Beck; München.
- Pierson, Paul (1996): The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. In: Comparative Political Studies, 29, (2). S. 123-163.
- Pierson, Paul (2004): Politics in time. History, Institutions and Social Analysis. Princeton University Press; Princeton.
- Porter, Theodore M. (1986): The Rise of Statistical Thinking, 1820-1900. Princeton University Press; Princeton.
- Porter, Theodore M. (1993): Statistics and the Politics of Objectivity. In: Revue de Synthèse, Vol. 114, Issue 1. S. 87-101.
- Porter, Theodore M. (1994): Objectivity as Standardization: The Rhetoric of Impersonality in Measurement, Statistics and Cost-Benefit-Analysis. In: Megill, A. (Hrsg.): Rethinking Objectivity. Duke University Press; Durham. S. 197-237.
- Porter, Theodore M. (1996): Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life. Princeton.

- Porter, Theodore M. (2001): Economics and the History of Measurement. In: Klein, Judy L. / Morgan, Mary S. (Hrsg.): The Age of Economic Measurement. Duke University Press; Durham. S. 4-22.
- Quetelet, Adolphe (1838): Ueber den Menschen und die Entwicklung seiner Fähigkeiten oder Versuch einer Physik der Gesellschaft. Stuttgart.
- Randeraad, Nico (2010): States and statistics in the nineteenth century – Europe by numbers. Manchester University Press; Manchester.
- Randeraad, Nico (2011): The International Statistical Congress (1853-1876): Knowledge Transfer and their Limits. In: European History Quarterly, 41(1). S. 50-65.
- Raphael, Lutz (1996): Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. In: Geschichte und Gesellschaft 22. Jahrgang. S. 165-193.
- Reckwitz, Andreas (2017): Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne. Suhrkamp; Frankfurt am Main.
- Reithinger, Anton (1936): Wirtschaftsbeobachtung und Wirtschaftsordnung. Meiner; Leipzig.
- Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.) (1995): Bringing the Transnational Back in. Non-state Actors, Domestic Structures, and International Institutions. Cambridge University Press; Cambridge.
- Rittberger, Volker / Zangl, Bernhard (2003): Internationale Organisationen. Politik und Geschichte (3. überarb. Aufl.). Opladen.
- Rittberger, Volker / Zangl, Bernhard / Kruck, Andreas (2013): Internationale Organisationen. (4. überarb. Aufl.). Springer VS; Wiesbaden.
- Rittmann, Herbert (1975): Deutsche Geldgeschichte, 1484-1914. München.
- Roeske, Ulrich (1978): Die amtliche Statistik des Deutschen Reichs 1872 bis 1939. Historische Entwicklung, Organisationsstruktur, Veröffentlichungen. In: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte. S. 85-107.
- Rößner, Susan (2006): Ort und Raum: Funktionsmechanismen und Austauschprozesse in spezialisierten transnationalen Gemeinschaften. In: Comparativ 16 (2006). S. 102-118.
- Rostow, Walt W. (1960): The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto. Cambridge University Press; Cambridge.
- Rothstein, William G. (2003): Public Health and the Risk Factor: A History of an Uneven Medical Revolution. The University of Rochester Press; Rochester.

- Royal Statistical Society (1838): Introduction. In: Journal of the Royal Statistical Society, 1.
- Royal Statistical Society (1885): Foreign Press Notices of Jubilee Meeting. In: Journal of the Royal Statistical Society, Jubilee Volume. S. 332-358.
- Rüdiger, Axel (2005): Staatslehre und Staatsbildung: Die Staatswissenschaft an der Universität Halle im 18. Jahrhundert. De Gruyter; Berlin.
- Ruedorffer, J. J. (Kurt Riezler) (1914): Grundzüge der Weltpolitik in der Gegenwart. Dt. Verl.-Anstalt; Stuttgart.
- Rümelin, Gustav (1867): Über den Begriff eines sozialen Gesetzes. In: Kanzlerreden (1907). Tübingen.
- Rümelin, Gustav (1898): Die Statistik als Wissenschaft. In: Schönberg, G. (Hrsg.): Handbuch der politischen Ökonomie. Tübingen. S. 199-218.
- Saenger, Konrad (1934/35): Das Preußische Statistische Landesamt 1805-1934. Ein Nachruf. In: Allgemeines Statistisches Archiv (24). S. 445-460.
- Saunier, Pierre-Yves (2013) : Transnational History. Palgrave Macmillan ; Basingstoke.
- Saunier, Pierre-Yves (2009): International Non-Governmental Organizations (INGOs). In : Iriye, Akira / Ders. (Hrsg.): The Palgrave Dictionary of Transnational History. Palgrave; Basingstoke. S. 573-579.
- Schaefer, Karl Christian (1993): Die merkantilistische Wirtschaftspolitik. In: Tilly, Richard H. (Hrsg.): Geschichte der Wirtschaftspolitik: Vom Merkantilismus zur sozialen Marktwirtschaft. Oldenbourg Verlag; München. S. 8-33.
- Schäfer, Ulla G. (1971): Historische Nationalökonomie und Sozialstatistik als Gesellschaftswissenschaften. Böhlau.
- Schäffner, Wolfgang (2010): Nicht-Wissen um 1800, Buchführung und Statistik. In: Vogl, Joseph (Hrsg.): Poetologien des Wissens um 1800 (2. Aufl.). Fink; München.
- Schaer, Friedrich Wilhelm (1969): Die Mitwirkung der nationalökonomischen Disziplin bei der Neuorganisation des Preußischen Statistischen Büros im Jahre 1860. In: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 56. S. 233-244.
- Schelsky, Helmut (2017) [1963]: Einsamkeit und Freiheit. Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reformen. Rowohlt; Hamburg.
- Schlözer, August Ludwig (1804): Theorie der Statistik – Nebst Ideen für das Studium der Politik überhaupt, Erstes Heft: Einleitung. Vandenhoeck und Ruprecht; Göttingen.
- Schmidt, Daniel (2005): Statistik und Staatlichkeit. VS Verlag; Wiesbaden.

- Schmoller, Gustav (1863): Die Lehre vom Einkommen in ihrem Zusammenhang mit den Grundprinzipien der Steuerlehre. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 19. S. 1-86.
- Schmoller, Gustav (1898): Die Volkswirtschaft, die Volkswirtschaftslehre und ihre Methoden. In: Ders.: Über einige Grundfragen der Socialpolitik und der Volkswirtschaftslehre. Duncker & Humblot; Leipzig.
- Schmoller, Gustav (1899): Eröffnungsworte zur Generalversammlung des Vereins für Socialpolitik. In: Ders. (1920): Zwanzig Jahre Deutsche Politik. München/Leipzig.
- Schmoller, Gustav (1904): Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, II. Leipzig.
- Schneider, Michael (2013): Wissensproduktion im Staat: das königlich-preußische Bureau 1860-1914. Campus; Frankfurt am Main.
- Schneider, Michael C. (2014): Internationalisierung und Institutionalisierung. Der Internationale Statistische Kongreß in Berlin 1863. In: Gerber, Stefan / Greiling, Werner / Kaiser, Tobias / Ries, Klaus (Hrsg.): Zwischen Stadt, Staat und Nation. Bürgertum in Deutschland (Teil 1). Vandenhoeck & Ruprecht; Göttingen. S. 103-114.
- Scholl, Stefan (2015): Begrenzte Abhängigkeit, Wirtschaft und Politik im 20. Jahrhundert. Campus.
- Schott, Sigmund (1923): Statistik (3. Aufl.). Springer; Wiesbaden.
- Schroeder-Gudehus, Brigitte (1989): Nationalism and Internationalism. In: Cantor, G. N. et al. (Hrsg.): Companion in the History of Modern Science. London / New York. S. 909-919.
- Schroeder-Gudehus, Brigitte (1991): Internationale Kongresse und die Organisation der Wissenschaft: Ein Blick auf die Jahrhundertwende. In: Boockmann, Hartmut / Jürgensen, Kurt (Hrsg.): Nachdenken über Geschichte. Beiträge aus der Ökumene der Historiker. In memoriam Karl Dietrich Erdmann. Neumünster. S. 247-255.
- Schücking, Walter / Wehberg, Hans (1924): Die Satzung des Völkerbundes, (2. Aufl.). Berlin.
- Schui, Florian (2009): Observing the Neighbours: Fiscal Reform and Transnational Debates in France after the Seven Years' War. In: Paquette, Gabriel B. (Hrsg.): Enlightened Reform in Southern Europe and the Atlantic Colonies, c. 1750-1830. Ashgate; Farnham. S. 271-286.
- Schui, Florian (2013): Rebellious Prussians – Urban Political Culture under Frederick the Great and his Successors. Oxford University Press; Oxford.
- Schweber, Libby (2006): Disciplining Statistics – Demography and Vital Statistics in France and England, 1830-1885. Duke University Press; Durham.

- Scott, James C. (1998): *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press; New Haven / London.
- Shapin, Steven (1994): *A Social History of Truth. Civility and Science in Seventeenth-Century England*. Chicago University Press; Chicago.
- Somsen, Geert J. (2008): A History of Universalism: Conceptions of the Internationality of Science from the Enlightenment to the Cold War. In: *Minerva* 46, (3). S. 361-379.
- Speeckaert, G.P. (1957): The 1,978 international organizations founded since the Congress of Vienna: chronological list. Union of International Associations; Brüssel.
- Speich Chassé, Daniel (2013): *Die Erfindung des Bruttosozialprodukts. Globale Ungleichheit in der Wissensgeschichte der Ökonomie*. Vandenhoeck & Ruprecht; Göttingen.
- Statistique international de l'Europe (1869): Plan adopté par les délégués officiels des différents États, dans la septieme session du congrès international tenu a la Haye en 1869. Extrait des Bulletins de l'Académie royale de Belgique, 2me série, t. XXVIII, n. 9 et 10. Brüssel.
- Stavenhagen, Gerhard (1969): *Geschichte der Wirtschaftstheorie. Grundriss der Sozialwissenschaft* (4. Aufl.). Vandenhoeck & Ruprecht; Göttingen.
- Stein, Nico (2001): Politische Arithmetik – Zum Beispiel Arbeitslosenstatistiken. In: *Merkur* (Mai 2001), 55. Jahrgang, Heft 625. S. 453-456.
- Stein, Nico / Grundmann, Reiner (2011): *Experts: The Knowledge and Power of Expertise*. Routledge; London / New York.
- Stichweh, Rudolf (2000): Gibt es eine Weltpolitik der Weltwissenschaft? In: *Die Weltgesellschaft – Soziologische Analysen*. Suhrkamp; Frankfurt am Main. S. 170-183.
- Stigler, Stephan M. (1986): *The History of Statistics: The Measurement of Uncertainty before 1900*. Harvard University Press; Cambridge.
- Storch, Heinrich F. (1827): *Zur Kritik des Begriffs vom National Reichthum*. Akademie Nauk; St. Petersburg.
- Stricker, Wilhelm (1868): Ueber Goethe's Beziehung zu Quetelet. In: *Mittheilungen an die Mitglieder des Vereins für Geschichte und Altertumskunde in Frankfurt am Main* (3). S. 248-253.
- Studenski, Paul (1958): *The Income of Nations. Theory and Methodologie*. New York University Press; New York.
- Supik, Linda (2013): *Statistik und Rassismus: Das Dilemma der Erfassung von Ethnizität*. Campus; Frankfurt / New York.

- Süßmilch, Johann Peter (1741): Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts, aus der Geburt, dem Tode und der Fortpflanzung desselben erwiesen, Erster Theil. Berlin.
- Szreter, Simon (1991): The GRO and the Public Health Movement in Britain, 1837-1914. In: *Social History of Medicine* 4 (3), December. S. 435-463.
- Tapia, Claude / Taieb, Jacques (1976): Conférences et Congrès Internationaux de 1815 á 1913. In: *Relations Internationales* 5. S. 11-35.
- Thelen, Kathleen Ann / Steinmo, Sven (1992): Historical institutionalism in comparative politics. In: Sven Steinmo, Kathleen Ann Thelen, Frank Longstreth (Hrsg.): *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press; Cambridge. S. 1-32.
- Tooze, Adam J. (1999): Weimar's Statistical Economics: Ernst Wagemann, the Reich's Statistical Office, and the Institute of Business-Cycle Research, 1925-1933. In: *The Economic History Review*, 52/3. S. 523-543.
- Tooze, Adam J. (2000): Die Erfassung der wirtschaftlichen Tätigkeit. Zur Geschichte der Wirtschaftsstatistik in Deutschland und Frankreich. In: Wagner, Peter / Dindry, Claude / Zimmermann, Bénédicte (Hrsg.): *Arbeit und Nationalstaat. Frankreich und Deutschland in europäischer Perspektive*. Frankfurt am Main. S. 75-99.
- Tooze, J. Adam (2001): *Statistics and the German State: The Making of Modern Economic Knowledge*. Cambridge University Press; Cambridge.
- Tooze, J. Adam (2007): *Ökonomie der Zerstörung. Die Geschichte der Wirtschaft im Nationalsozialismus*. Siedler; München.
- Tooze, J. Adam (2016): Wirtschaftsstatistik im Reichswirtschaftsministerium, in seinem Statistischen Reichsamt und im Institut für Konjunkturforschung. In: Holtfrerich, Carl-Ludwig (Hrsg.): *Das Reichswirtschaftsministerium der Weimarer Republik und seine Vorläufer – Strukturen, Akteure, Handlungsfelder*. De Gruyter; Berlin. S. 361-420.
- Tosi, Luciano (1989): *Alle origini della FAO. Le relazioni tra l'Istituto Internazionale di Agricoltura e la Società delle Nazioni*. Angeli; Mailand.
- Tribe, Keith (1988): *Governing Economy. The Reformation of German Economic Discourse, 1750-1840*. Cambridge University Press; Cambridge.
- Tribe, Keith (1995): *Strategies of Economic Order. German Economic Discourse, 1750-1950*. Cambridge University Press; Cambridge.
- Trute, Hans-Heinrich (1994): *Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung*. J.C.B. Mohr; Tübingen.

- Ullmann, Hans-Peter (1980): Zur Rolle industrieller Interessenorganisationen in Preußen und Deutschland bis zum Ersten Weltkrieg. In: Puhle, Hans-Jürgen / Wehler, Hans-Ulrich (Hrsg.): Preußen im Rückblick. Vandenhoeck & Ruprecht; Göttingen. S. 300-323.
- Vanoli, André (2005): A History of National Accounting. IOS Press.
- Vec, Miloš (2006): Recht und Normierung in der Industriellen Revolution – Neue Strukturen der Normsetzung in Völkerrecht, staatlicher Gesetzgebung und gesellschaftlicher Selbstnormierung. Vittorio Klostermann; Frankfurt am Main.
- Vom Brocke, Bernhard (1998): Bevölkerungswissenschaft – Quo vadis? Möglichkeiten und Probleme einer Geschichte der Bevölkerungswissenschaft in Deutschland. Leske + Budrich; Opladen.
- Wagner, Adolph (1904): Zur Methodik der Statistik des Volkseinkommens und Volksvermögens. Mit besonderer Berücksichtigung der Steuerstatistik. In: Zeitschrift des Preussischen Statistischen Bureaus, Nr. 24. S. 41-122.
- Walker, Rob B. J. (1993): Inside/Outside. International Relations as Political Theory. Cambridge.
- Ward, Michael (2004): Quantifying the World. UN Ideas and Statistics. Indiana University Press; Bloomington.
- Weber, Max (1993) [1895]: Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik. Akademische Antrittsrede, Freiburg 1895. In: Mommsen, Wolfgang J. (Hrsg.): Landarbeiterfrage, Nationalstaat und Volkswirtschaftspolitik. Schriften und Reden, 1892-1899. Tübingen. S. 542-574.
- Weber, Max (1972) [1922]: Wirtschaft und Gesellschaft (5. Aufl.). Tübingen.
- Wehler, Hans-Ulrich (1995): Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3. Von der Doppelrevolution bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs, 1849-1914. München.
- Weingart, Peter (1983): Verwissenschaftlichung der Gesellschaft – Politisierung der Wissenschaft. In: Zeitschrift für Soziologie, Vol. 12 (No. 3). S. 225-241.
- Werner, Michael / Zimmermann, Bénédicte (2002): Vergleich, Transfer, Verflechtung. Der Ansatz der *histoire croisée* und die Herausforderung des Transnationalen. In: Geschichte und Gesellschaft 28 (2002). S. 607-636.
- Westergaard, Harald (1932): Contributions to the History of Statistics. P.S. King & Son; London.
- Wettenhall, Roger (1981), The QUANGO phenomenon. In: Current Affairs Bulletin (1981; Vol. 5), Iss.7(3). S. 14-22.

- Wilke, Jürgen (2012): Streiflichter und Persönlichkeiten zur Geschichte der Statistik in Berlin vom Ende des 17. Jahrhunderts bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts. In: Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin-Brandenburg (1+2/2012). S. 96-108.
- Willcox, Walter F. (1924): The Relation of the United States to International Statistics. In: Journal of the American Statistical Association, Vol. 19 (Nr. 147), September 1924. S. 348-361.
- Witting, Hermann (1990): Mathematische Statistik. In: Fischer, Gerd / Hirzebruch, Friedrich / Scharlau, Winfried / Törnig, Willi (Hrsg.): Ein Jahrhundert der Mathematik 1890-1990: Festschrift zum Jubiläum der DMV. Vieweg & Sohn; Brasunschweig / Wiesbaden. S. 781-815.
- Wolf, Nikolaus (2014): Kurze Geschichte der Weltwirtschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: Welthandel (APuZ 1-3/2014). S. 9-15.
- Woolf, Stuart (1984): Towards the History of the Origins of Statistics: France 1789-1815. In: Ders. / Perrot, Jean-Claude (Hrsg.): State and Statistics in France. S. 79-194.
- Zahn, Friedrich (1911): Die amtliche Statistik in den einzelnen Staaten. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 7. Bd. (3. Aufl.). Jena. S. 832-893.
- Zahn, Friedrich (1934): 50 années de l'Institut international de statistique. München.
- Zahn, Friedrich (1936): Deutschlands Mitarbeit an der internationalen Statistik. In: Flaskämper, Paul / Blind, Adolf (Hrsg.): Beiträge zur deutschen Statistik, (Festgabe für Franz Zizek). Hans Buske Verlag; Leipzig. S. 37-51.
- Zapf, Wolfgang (1976): Sozialberichterstattung: Möglichkeiten und Probleme. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 125. O. Schwartz u. Co.; Göttingen.
- Zimmermann, F. W. R. (1909): Das Internationale Statistische Institut und seine bisherigen Leistungen. In: Deutsches Statistisches Zentralblatt (1). S. 161-170.
- Zizek, Franz (1923) Grundriß der Statistik (2. Aufl.). Duncker & Humblot; München / Leipzig.
- Zschaler, Frank (1997): Vom Heilig-Geist-Spital zur Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät: 110 Jahre Staatswissenschaftlich-Statistisches Seminar an der vormals königlichen Friedrich-Wilhelm-Universität, 90 Jahre Handels Hochschule Berlin. Schriften zur Wirtschaftswissenschaftlichen Gesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin, Band 2. Springer Verlag; Berlin.
- Zwingli, Ulrich (1949): Die Berechnung des schweizerischen Volkseinkommens und ihr Erkenntniswert. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (SZVS), Jg. 85. S. 97-118.

Online-Ressourcen

Achenwall, Gottfried (1749): Abriß der neuesten Staatswissenschaft der vornehmlich Europäischen Reiche und Republiken zum Gebrauch in feinen akademischen Vorlesungen (1. Aufl.). Göttingen.

http://www.deutschestextarchiv.de/book/view/achenwall_staatswissenschaft_1749?p=3
(Stand 1.11.2018)

Bureau International des Poids et Mesures (2017): Member States / 1875.

https://www.bipm.org/en/about-us/member-states/original_seventeen.html (Stand 1.11.2018)

Engel, Ernst (1865): Die fünfte Sitzungsperiode des Internationalen Statistischen

Congresses in Berlin vom 4. – 12. September 1963. Decker; Berlin.
<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015024365887;view=1up;seq=8> (Stand 1.11.2018)

Europäische Kommission (2004): Kommission legt Bericht zur griechischen Statistik vor und leitet Vertragsverletzungsverfahren ein.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-1431_de.htm (Stand 18.12.2018)

Europäische Kommission (2010): Bericht zu den Statistiken Griechenlands über das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand.

https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/6406122/COM_2010_bericht_Griechenland.pdf/
(Stand 18.12.2018)

Ficker, Adolf (1857): Die dritte Versammlung des Internationalen Congresses für Statistik zu Wien (September 1857). Wien.

<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015024365796;view=1up;seq=54>
(Stand 1.11.2018)

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2006): Immer Ärger mit Griechenland.

<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/statistik-immer-aerger-mit-griechenland-1383040.html> (Stand 18.12.2018)

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2010): Griechenland Meister der kreativen Buchführung.

<https://www.faz.net/aktuell/politik/griechenland-meister-kreativer-buchfuehrung-1940773.html> (Stand 18.12.2018)

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2018): Nobelpreisträger unterstützen griechischen Statistiker.

<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/nobelpreistraeger-unterstuetzen-verfolgten-griechischen-statistiker-georgiou-15393474.html?printPagedArticle=true#void> (Stand 18.12.2018)

Frankfurter Rundschau (2010): Statistik-Sitaki.

<http://www.fr.de/wirtschaft/griechenland-statistik-sirtaki-a-1057840>
(Stand 18.12.2018)

Göttingische gelehrten Anzeigen (1807): unter Aufsicht der Akademie der Wissenschaften. Zeitschriftenheft, 2. Bd, (Dokumentenserver der Akademie der Wissenschaften Göttingen).
<https://rep.adw-goe.de/handle/11858/00-001S-0000-0001-93F5-E>
(Stand 1.11.2018)

Handelsblatt-Online (2010): Neuer Statistikchef verspricht saubere Zahlen.
<http://www.handelsblatt.com/politik/international/griechenland-neuer-statistikchef-verspricht-saubere-zahlen/3496318.html> (Stand 18.12.2018)

ISI-Web (2016): History of the International Statistical Institute.
<https://isi-web.org/index.php/about-isi/what-is-isi/history> (Stand 10.1.2018)

ISI-Web (2017): ISI World Statistics Congresses - Cities & Years.
<http://isi-web.org/images/about/WSC.pdf> (Stand 10.1.2018)

ISI-Web (2018): Commendation of Andreas Georgiou.
<https://www.isi-web.org/images/2018/Press%20release%20Commendation%20for%20Andreas%20Georgiou%20Aug%202018.pdf> (Stand 18.12.2018)

Kaelble, Hartmut (2005): „Die Debatte über Vergleich und Transfer und was jetzt?“
<http://geschichte-transnational.clio-online.net/forum/2005-02-002>
(Stand 1.11.2018)

Lorenz, Hildegard (2007): Amtliche Statistik. In: Historisches Lexikon Bayerns.
http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Amtliche_Statistik (Stand 20.4.2018)

Nixon, James W. (1960): A History of the International Statistical Institute, 1885-1960.
<http://www.isi-web.org/images/publ/J.W.Nixon.pdf> (Stand 1.11.2018)

Oertzen, Christina von (2017a): Die Historizität der Verdatung: Konzepte, Werkzeuge und Praktiken im 19. Jahrhundert.
http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:2496463/component/escidoc:2496465/oertzen_verdatung.pdf (Stand 1.11.2018)

Quetelet, Adolphe (1848): Sur la Statistique morale et les principes qui doivent en former la base. In: Mémoires de l'Académie Royale de Belgique, Vol. 21. S. 1-68.
https://gdz.sub.uni-goettingen.de/id/PPN129323659_0021?ify=%7B%22view%22%3A%22info%22%2C%22pages%22%3A%5B325%5D%7D (Stand 18.12.2018)

Spiegel-Online (2013): Griechischer Chefstatistiker muss mit Anklage rechnen.

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/manipulationsvorwuerfe-gegen-chef-der-griechischen-statistikbehoerde-a-879116.html> (Stand 18.12.2018)

The Economist (2018): The hounding of Greece's former statistics chief is disturbing.

<https://www.economist.com/finance-and-economics/2018/06/14/the-hounding-of-greeces-former-statistics-chief-is-disturbing> (Stand 9.1.2019)

United Nations Statistics Division (2018): Historic Versions of the System of National Accounts.

<https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/hsna.asp> (Stand 5.11.18)

Westerhoff, Horst-Dieter (2007): Die amtliche Statistik in der demokratischen Gesellschaft. Diskussionsbeitrag 91, Universität Potsdam.

<https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/1487/file/vwd91.pdf> (Stand 9.1.2019)

Zeit-Online (2017): War dieser Mann zu ehrlich?

<https://www.zeit.de/2017/33/andreas-georgiou-griechenland-staatsschulden-prozess> (Stand 18.12.2018)

Archivalien

Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz (GStA PK): I. HA Rep. 77 Innenministerium, Abteilung 1, Sektion 13 Statistik.

Weserstraße 21 in 10247 Berlin | +4915778954588 | jan-p.horstmann@web.de



Geboren am 20. Januar 1987 in Dorsten an der Lippe

Nationalität deutsch

Familienstand ledig

Berufserfahrung

seit 09/2018 Lehrauftrag „Völkermord in der modernen Geschichte“ und „Migration und Technologie“ (Co-teaching), SHSS, Universität St. Gallen (Schweiz)

seit 09/2017 Assistent im Kontextstudium, SHSS, Universität St. Gallen (Schweiz)

08/2015 – 10/2017 Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Allgemeine Geschichte bei Prof. Dr. Caspar Hirschi, SHSS, Universität St. Gallen (Schweiz)

11/2014 – 11/2016 ehrenamtlicher Mitarbeiter Friedensdorf International (Berlin)

01/2014 – 07/2015 Werkstudent Cinnamon GmbH, Veranstaltungsagentur (Berlin)

08/2010 – 09/2010 Praktikant Goethe-Institut Pakistan (Karachi)

05/2010 – 06/2010 Praktikant Jüdisches Museum Westfalen (Dorsten)

08/2007 – 09/2007 Praktikant Friedensdorf International (Oberhausen)

Ausbildung

09/2013 – 09/2019 Doktoratsstudium Organisation & Kultur an der Universität St. Gallen (Schweiz); Gesamtnote 5,55 (sehr gut); Titel der Dissertation: „Halbamtliche Wissenschaft - Internationale Statistikkongresse und preußische Professorenbürokraten“ (Betreuung: Prof. Dr. Caspar Hirschi und Prof. Dr. Florian Schui)

10/2010 – 07/2013 Masterstudium Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin (M.A. Gesamtnote 1,6), Schwerpunkt: Europäisierung & Internationalisierung; Abschlussarbeit über die Entwicklungsgeschichte und europapolitischen Herausforderungen auswärtiger Kulturpolitik in Deutschland (Titel: „Von der auswärtigen Kultur- zur Bewusstseinspolitik? Das deutsche Modell einer Kompromisslösung“)

10/2006 – 07/2010 Bachelorstudium der Politikwissenschaft (Nebenfächer: Zeitgeschichte und Soziologie), Wirtschaftswissenschaften und Architektur an der Leopold-Franzens Universität Innsbruck (Österreich); Abschlussarbeiten über den Einfluss sozialer Bewegungen auf außenpolitische Entscheidungsprozesse sowie das Verhältnis von Staatenbau und Demokratie im entwicklungsökonomischen Kontext (B.A. Gesamtnote 1,9)

09/1997 – 06/2006 Gymnasium Petrinum Dorsten

09/1993 – 07/1997 Gemeinschaftsgrundschule Schermbeck

Fremdsprachen

Englisch sehr gut in Wort und Schrift

Niederländisch Grundkenntnisse

Französisch Grundkenntnisse

Kenntnisse & Fähigkeiten

Microsoft Office (Word, Excel, PowerPoint)

SPSS

Führerschein Klasse B