Observation du changement social et monitoring politique
Sozialberichterstattung und politisches Monitoring
Osservazione del cambiamento sociale e monitoring politico
Social reporting and monitoring policies

Giornate della statistica pubblica
Tage der amtlichen Statistik
Journées de la statistique publique
Days of official statistics

OFS BFS UST
Office fédéral de la statistique
Bundesamt für Statistik
Ufficio federale di statistica
Uffizi federal da statistica

Neuchâtel, 2002

Die vom Bundesamt für Statistik (BFS) herausgegebene Reihe «Statistik der Schweiz» gliedert sich in folgende Fachbereiche:

0	Statistische Grundlagen und Übersichten
1	Bevölkerung
2	Raum und Umwelt
3	Arbeit und Erwerb
4	Volkswirtschaft
5	Preise
6	Industrie und Dienstleistungen
7	Land- und Forstwirtschaft
8	Energie
9	Bau- und Wohnungswesen
10	Tourismus
11	Verkehr und Nachrichtenwesen
12	Geld, Banken, Versicherungen
13	Soziale Sicherheit
14	Gesundheit
15	Bildung und Wissenschaft
16	Kultur, Medien, Zeitverwendung
17	Politik
18	Öffentliche Verwaltung und Finanzen
19	Rechtspflege
20	Einkommen und Lebensqualität der Bevölkerung
21	Nachhaltige Entwicklung und regionale Disparitäten

La série «Statistique de la Suisse» publiée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) couvre les domaines suivants:

0	Bases statistiques et produits généraux
1	Population
2	Espace et environnement
3	Vie active et rémunération du travail
4	Economie nationale
5	Prix
6	Industrie et services
7	Agriculture et sylviculture
8	Energie
9	Construction et logement
10	Tourisme
11	Transports et communications
12	Monnaie, banques, assurances
13	Protection sociale
14	Santé
15	Education et science
16	Culture, médias, emploi du temps
17	Politique
18	Administration et finances publiques
19	Droit et justice
20	Revenus et qualité de vie de la population
21	Développement durable et disparités régionales

Observation du changement social et monitoring politique
Sozialberichterstattung und politisches Monitoring
Osservazione del cambiamento sociale e monitoring politico
Social reporting and monitoring policies

Indicateurs de la cohésion sociale, du développement durable et de la qualité de vie en Suisse

Indikatoren zur sozialen Kohäsion, Nachhaltigkeit und Lebensqualität in der Schweiz

Indicators on social cohesion, sustainability and quality on life in Switzerland

Bearbeitung Mauro Nanini, BFS

Herausgeber Bundesamt für Statistik (BFS)

Neuchâtel, 2002

Published by: Swiss Federal Statistical Office (SFSO)
Information: Dr. Vera Herrmann, E-Mail: vera.herrmann@bfs.admin.ch
Obtainable from: Swiss Federal Statistical Office (SFSO)
CH-2010 Neuchâtel
Phone 032 713 60 60 / Fax 032 713 60 61
Order number: 533-0101
Price: Sfr. 36.–
Series: Statistik der Schweiz / Statistique de la Suisse / Swiss Statistics
Field: 0 General topics
Original text: German, French and English
Layout: SFSO
Copyright: SFSO, Neuchâtel 2002
Reproduction with mention of source authorized
(except for commercial purpose)
ISBN: 3-303-00250-9

Inhaltsverzeichnis / Table des matières / Contents

	Vorwort ***Avant-propos*** **Preface**	**7**
	Begrüssung ***Souhaits de bienvenue*** **Welcoming address**	**13**
	Thierry Béguin, Conseil d'Etat du Canton et de la République de Neuchâtel	15
	Denis Miéville, Université de Neuchâtel	17

Vorträge im Plenum / Conférences plénières / Pleneray Sessions

I	**Zum Nutzen und zur Nutzung einer Sozialberichterstattung** ***Utilité et utilisation de l'observation du changement social*** **The Use of Social Reporting**	**21**
	Annemarie Huber-Hotz: Die Bedeutung von Indikatoren für die Politik	23
	Fabio Pedrina: Indikatorensystem der Nachhaltigkeit und des Disparitätenabbaus als Führungsinstrument der Politik	29
	John Martin: OECD Social Indicators: A Broad Approach towards Social Reporting	35
	Carlo Malaguerra: Statistique publique et monitoring politique	45
	Christian Suter: Indikatoren zum sozialen Wandel der schweizerischen Gesellschaft	55
II	**Thematisches Monitoring: Regionale Disparitäten, nachhaltige Entwicklung, Gleichstellung** ***Le monitoring thématique: disparités régionales, développement durable, égalité*** **Monitoring certain aspects such as regional disparities, sustainability, equity**	**67**
	Mark D. Shucksmith: Monitoring Processes of Change and Social Exclusion in Rural Areas of Europe	69
	Martin Schuler: Les grandes régions comme outil d'analyse sociale	93
	Alfred Rey: Gefahr einer zweigeteilten Schweiz?	105
	Ursula Mauch, Mauch Consulting: Kriterien für nachhaltige Entwicklung im Bereich Gesellschaft	111
	Patricia Schulz: La statistique, alliée indispensable de l'égalité entre femmes et hommes	125

III Der Aufbau von Indikatorensystemen **131**
Le développement d'un système d'indicateurs
The construction of a system of indicators

Jochen Jesinghaus: The construction of a system of indicators: From a data set to the evaluation of policies 133

Berichte aus den Workshops / Comptes-rendus des ateliers / Workshop reports

IV Datenstrategien, Indikatoren und Skalen **147**
Des données, des indicateurs et des échelles
Data, indicators and Scales

Erwin Zimmermann: Introduction 149

Brigitte Buhmann: Registeroffensive und Statistische Integration 155

Matthias Niklowitz: Konzepte der Lebensqualität: Theoretische Konzepte, Datenbedürfnisse, Datenbestände und erhebungstechnische Aspekte am Beispiel des Monitoring psychische Gesundheit für das Schweizerische Gesundheitsobservatorium 173

Dominique Joye: Les grandes enquêtes sociologiques internationales 209

V Methodische Probleme **217**
Les problèmes de méthode
Methodological problems

Beat Hulliger: Einführung 219

Vicente Carabias / Herbert Winistörfer: The Social Compatibility Analysis (SCA): an instrument to assess and evaluate the social impacts of planned projects 223

Stephan Wild-Eck: Die Problematik der Bildung eines validen Lebensqualitätsmasses (ein Fallbeispiel) 231

Paul Röthlisberger: Lebensqualität in der Schweiz: Methoden und Probleme bei der Indexkonstruktion 247

VI Ökonomische Konzepte **253**
La conception économique
Actual economical concepts

Dominique Frei: Introduction 255

Ruth Meier / Sylvie Dousse: SAM - Social Accounting Matrix 257

Rolf Schwery: Das Anomie-Barometer: Ein Instrument zur Messung der Nachhaltigkeit von Entwicklungsprozessen 273

Boris Zürcher: Die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 285

VII Soziale Lage Schweiz **307**
La situation sociale en Suisse
Social situations in Switzerland

Vera Herrmann: Einführung 309

Marcel Heiniger / Etienne Piguet: Indikatoren zur Integration von Immigrantinnen und Immigranten in der Schweiz 313

Robin Tillmann / Monica Budowski: Pauvreté et exclusion: définition et usages des concepts, reformulation et premiers résultats pour la Suisse 329

Carlo Knöpfel: Fragen an die quantitative Sozialberichterstattung 363

VIII Schlussfolgerung **369**
Conclusion
Conclusion

Heinz Gilomen: Strategien für die Zukunft 371

Autoren **391**
Auteurs
Authors

Vorwort
Avant-propos
Preface

Heinz Gilomen, Vizedirektor, Bundesamt für Statistik

Sozialberichterstattung und politisches Monitoring - unter diesem Motto stand ein nationales Symposium, das vom Bundesamt für Statistik unter Mitwirkung der Universität Neuenburg, der Bundeskanzlei, der Sektion Amtliche Statistik der Swiss Statistical Society und der Konferenz der regionalen statistischen Ämter organisiert wurde und in der Zeit vom 26.-28. Juni 2001 circa 200 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Politik, Wissenschaft und Verwaltung nach Neuenburg lockte.

Eine «Sozialberichtertattung Schweiz» will die Entwicklung der Schweizer Gesellschaft systematisch und kontinuierlich nachzeichnen und interpretieren. Von besonderem Interesse ist dabei die Entwicklung von Indikatoren, die geeignet sind die soziale Kohäsion, die nachhaltige Entwicklung und die Lebensqualität in diesem Land zu messen und zu evaluieren, um schliesslich den Entwicklungsprozess im Zeitablauf und im internationalen Vergleich aufzeigen zu können. Als eine Art «Frühwarnsystem» sollen sie den Verantworlichen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft bei ihren Entscheidungen dienen und damit einen Beitrag für eine bessere Ausgestaltung leisten.

Doch was sind geeignete Indikatoren? Wer definiert sie? Wie muss ein Indikatorensystem beschaffen sein, damit es Politik und Wirtschaft dienlich ist? Wie bewertet man einzelne Aspekte der Lebensqualität? Wie erstellt man einen Index? Und wie erreicht man, dass beispielsweise ein wie auch immer kreierter Politikbewertungsindex allgemeine Anerkennung und Anwendung findet?

Dies sind Fragen, die in ihrer methodischen Komplexität nur eine kleine Statistikergilde beschäftigen. Sie sind jedoch, da sie das Funktionieren des Staates, das Zusammenwirken von politischen Institutionen, wirtschaftlichen und sozialen Organisationen und schliesslich unser aller Zusammenleben betreffen, von grosser gesellschaftlicher Bedeutung. Daher wurden sie anlässlich dieser Tagung unter den Teilnehmenden heftig diskutiert und von manchen Referenten und Referentinnen aufgegriffen.

Einige der Antworten oder Anwendungsbeispiele finden Sie in diesem Tagungsband, andere sind nicht hinreichend gelöst und bleiben wohl Gegenstand eines andauernden gesellschaftlichen Diskurses.

Unbestritten ist hingegen die Forderung nach einer Sozialberichterstattung, welche geeignet ist, aktuell, prospektiv und in vergleichender Form Entwicklungen aufzuzeigen: Auf der Mikroebene gilt es die Handlungsautonomie künftiger Generationen, auf der Mesoebene die Wirksamkeit politischer Massnahmen und auf der Makroebene die gesellschaftliche Qualität zu beschreiben. Bleibt zu hoffen, dass diesen Worten Taten folgen, entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt und geeignete Projekte lanciert werden können.

Dieses Symposium wurde vom Bundesamt für Statistik, Abteilung Gesellschaft und Bildung, unter Leitung von Vera Herrmann mit viel Engagement und Perfektion organisiert. Ihr zur Seite stand während der gesamten Vorbereitung und Ausführung Caroline Antony; ihnen beiden gilt ein besonderer Dank. Des weiteren möchten wir Laurence Ruch für ihre während der hektischen Tage geleistete Arbeit 'hinter den Kulissen' danken und Mauro Nanini für seine Mitarbeit bei der Erstellung der Internetsite und des Buchmanuskripts. Einen herzlichen Dank sprechen wir gerne auch den Referenten und Referentinnen aus, verbunden mit der Anerkennung der hervorragenden Qualität ihrer Beiträge sowie allen Teilnehmenden

für ihr Interesse und die anregenden Gespräche. Wir hoffen, dass wir mit dieser Publikation einen weiteren Beitrag zur Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung der Sozialberichterstattung in der Schweiz leisten können.

x x x x x

"Observation du changement social et monitoring politique", tel était le thème du symposium organisé par l'Office fédéral de la statistique avec l'appui de l'Université de Neuchâtel, la Chancellerie fédérale, la section Statistique publique de la Swiss Statistical Society et la Conférence des offices régionaux de statistique, qui s'est déroulé du 26 au 28 juin 2001 à Neuchâtel. Quelque 200 personnes provenant des milieux politique, scientifique et administratif y ont participé.

La mise en place, dans notre pays, d'un système d'observation sociale doit permettre de suivre et d'interpréter systématiquement l'évolution de la société suisse. Dans ce contexte, il importe en particulier de concevoir des indicateurs appropriés pour mesurer et évaluer la cohésion sociale, le développement durable et la qualité de vie, afin de mettre en lumière l'évolution de ces composantes et d'établir des comparaisons avec d'autres pays. Grâce à ces indicateurs, les responsables politiques, économiques et sociaux devraient être en mesure de détecter les problèmes suffisamment tôt pour les prendre en considération dans leurs décisions.

Mais qu'entend-t-on par indicateurs appropriés? Qui est chargé de les définir? Comment créer un système d'indicateurs qui soit utile en politique et en économie? Comment évaluer la qualité de vie? Comment établir un indice? Et comment par exemple faire largement reconnaître et utiliser un indice d'évaluation des politiques tel qu'il en a été créé?

Ces questions ne préoccupent, dans leur complexité méthodologique, qu'un cercle restreint de statisticiens. Mais elles sont d'une grande importance sociale puisqu'elles touchent le fonctionnement de l'Etat, la coopération entre institutions politiques, économiques et sociales, partant, la vie de tout un chacun dans notre société. Lors du symposium, ces questions ont d'ailleurs été soulevées par maints orateurs et fait l'objet de vives discussions.

La présente publication répond à certaines de ces questions et donne des exemples d'application, alors que d'autres n'ont pas encore été résolues de manière satisfaisante et alimentent toujours le débat public.

Personne ne conteste en revanche la nécessité d'établir un système d'observation sociale qui soit actuel, prospectif et comparatif: cet instrument doit s'attacher à décrire l'autonomie d'action des générations à venir au niveau microsystémique, l'efficacité de mesures politiques au niveau mésosystémique, et la qualité sociale au niveau macrosystémique. Il faut espérer que ces paroles seront suivies d'actes, que l'on investira les ressources nécessaires et que l'on pourra lancer des projets à la mesure des attentes dans ce domaine.

Ce symposium a été organisé avec beaucoup d'engagement et de rigueur par la Division de la société et de la formation de l'Office fédéral de la statistique, sous la direction de Vera Hermann. Celle-ci a été secondée par Caroline Antony pendant la préparation et le déroulement de cette manifestation. Nos premiers remerciements vont à ces deux personnes. Nous souhaitons également remercier Laurence Ruch pour le travail réalisé en coulisses

pendant ces journées animées et Mauro Nanini pour sa collaboration à l'établissement du site Internet ainsi que du manuscrit de ce recueil. Nous exprimons notre reconnaissance aux orateurs pour leurs exposés de grande qualité et aux participants pour l'intérêt qu'ils ont manifesté et leur apport aux discussions. Nous espérons que la présente publication représentera une contribution supplémentaire à l'élaboration d'un système d'observation sociale en Suisse.

x x x x x

"Social Reporting and Monitoring Policies" was the theme of a national symposium organized in Neuchâtel by the Swiss Federal Statistical Office in conjunction with the Neuchâtel University, the Swiss Federal Chancellery, the Official Statistics Section of the Swiss Statistical Society and the Conference of Regional Statistical Offices from 26 to 28. June 2001 and attended by some 200 participants from political, scientific and government circles.

The intention of "Social Reporting for Switzerland" is to systematically and continuously record and interpret the development of Swiss society. In this process, the design of indicators suitable for measuring and evaluating social cohesion, sustainability and quality of life in this country are of particular interest, with a view to ultimately being able to show the development process over time and in terms of international comparison. These indicators are intended as a kind of "early warning system" for use by political, economic and social decision-makers, thus helping to improve policy design.

But what are suitable indicators? Who defines them? How should a system of indicators be configured to be useful for politics and business? How can individual aspects of quality of life be evaluated? How is an index compiled? And how, for instance, can general recognition and widespread application of a policy evaluation index be achieved, irrespective of how it is created?

These are methodologically complex issues of concern to only a small circle of statisticians. However, these same issues impact on the way the State functions, on the interplay of political institutions, economic and social organizations and lastly on the way we live together, making them of crucial social importance. Consequently, they triggered lively debates among symposium participants and were raised by many of the speakers.

You will find some of the answers or possible applications in this volume of symposium contributions; other questions have not yet been satisfactorily resolved so will probably remain an ongoing topic of social discourse.

In contrast, the need for social reporting which is capable of painting an appropriate, up-to-date, prospective and comparative picture of developments is undisputed. At micro-level, the aim is to describe the scope of autonomous action for future generations, at meso-level, the effectiveness of political measures and at macro-level, social quality. Let us hope that these words will be followed by deeds, and that appropriate resources can be made available and suitable projects launched.

This symposium was meticulously organized by the Swiss Federal Statistical Office's Society and Education Division, under the committed direction of Vera Herrmann, ably

supported throughout the preparations and the symposium proper by Caroline Antony, and I should like to take this opportunity to express my special appreciation of their work. In addition, we are grateful to Laurence Ruch for her work 'behind the scenes' during the hectic days of the meeting and to Mauro Nanini for his cooperation on readying the Internet site and the manuscript of the book. A hearty vote of thanks and warm praise are due to the speakers for the excellent quality of their contributions and to the participants for their interest and the stimulating discussions. We trust this publication will make a further contribution to the debate on shaping social reporting in Switzerland in future.

Begrüssung
Souhaits de bienvenue
Welcoming address

Dans un petit livre de Julien Freud, professeur de sociologie à Strasbourg, la politique se définit comme le fait d'assurer à une communauté trois choses: la sécurité, la prospérité et la concorde. Cette mission idéale n'a sans doute pas été poursuivie par tous les régimes à travers l'histoire. Elle vaut sans doute pour les démocraties adultes et pacifiées quand bien même elle fait déjà l'objet des fresques consacrées aux bons et aux mauvais gouvernements par Ambrogio Lorenzetti, peintes entre 1337 et 1339 pour le Palazzo publico de Sienne.

La sécurité relève de la gestion des conflits avec toutes les charges émotionnelles que cela suggère. Elle échappe souvent aux catégories de la raison. La prospérité et la concorde, deux notions souvent liées, font en revanche l'objet d'efforts constants de la raison et de la science pour en assurer le maintien. Aux premiers recensements, destinés avant tout au fisc, ont succédé des données statistiques recueillies dans tous les domaines de la vie politique et sociale. Aux indications de base s'ajoutent des visions plus synthétiques et nous en avons un exemple avec le très bel atlas structurel de la Suisse que l'Office fédéral de la statistique vient de publier.

A l'heure actuelle, un bon gouvernement ne peut se passer de bonnes statistiques dont trois caractéristiques sont importantes: **l'actualité, la comparativité et la complexité**. Les données du dernier recensement fédéral en date sont parfois désuètes bien avant les dix ans qui séparent deux collectes successives. Une statistique isolée est souvent de peu d'intérêt si elle ne permet pas de situer son destinataire dans le temps et dans l'espace; en d'autres termes si on ne fait pas en même temps un peu d'histoire et de géographie comparatives. La complexité, et par la-même la création d'indicateurs qui regroupent différentes données en corrélation les unes avec les autres, devrait également permettre une meilleure intelligence des phénomènes sociaux.

Dans une société qui se veut rationnelle, la prise en compte rapide de données objectives nous paraît importante pour le monde politique et correspond au rythme du monde moderne dans lequel nous évoluons. Encore faut-il que ces données ne soient pas manipulées et que la statistique ne devienne pas ce qu'elle a été parfois, une forme du mensonge. Ce qui faisait dire à mon professeur d'économie politique: "Quand je ne peux pas prouver un fait scientifiquement, j'ai recours aux statistiques!" Ainsi donc l'Office fédéral de la statistique assume la tâche redoutable de fournir la plupart des renseignements dont la politique peut s'emparer. Le sérieux avec lequel elle entend assumer cette mission nous est garanti entre autres par le présent séminaire qui regroupe tous les milieux intéressés par la statistique, ceux qui la font et ceux qui l'utilisent. Nous sommes particulièrement heureux de constater que plusieurs des acteurs principaux résident à Neuchâtel et qu'aux côtés de l'Office fédéral de la statistique l'Université et ses institutions annexes telles que la banque de données SIDOS, le Panel suisse des ménages et le Forum suisse d'étude des migrations peuvent contribuer à remplir une tâche d'intérêt national.

C'est donc avec plaisir que le Conseil d'Etat salue la tenue de votre symposium. Il vous souhaite de fructueux échanges et forme le vœu que vos travaux et que les réflexions qui au loin les suivront, apporteront un peu plus de cette lumière de la connaissance qui seule permet aux peuples de progresser et de tenir en respect la barbarie toujours prête à ressurgir de son cloaque d'ombre.

Denis Miéville, recteur de l'université de Neuchâtel

Monsieur le directeur, chers collègues, Mesdames et Messieurs, je suis heureux de vous saluer au nom de l'université de Neuchâtel.

Au-delà de ce plaisir, je veux avouer mon intérêt intellectuellement fondé pour les réflexions que vous allez développer pendant ces trois jours d'études et de débats.

Nous vivons des temps passionnants, mais également, par rapport à certaines perspectives, nous vivons des temps inquiétants. Nous vivons des temps où le temps s'accélère. Nous vivons le temps de la globalisation et celui de son idéalisation. Nous traversons le temps de l'économie du savoir qui s'inscrit dans le paradigme de la valorisation immédiate. Nous vivons certainement des instants cruciaux qui vont dessiner notre avenir. A l'aube de ce troisième millénaire, nous abordons les grands défis de la nouvelle modernité.

L'université de Neuchâtel, à l'image de toute Haute Ecole, est profondément soumise à ces nouveaux paramètres qui, d'une certaine manière, la contraignent à renouveler tout à la fois son mode de gouvernance et les conditions du financement de ses missions fondamentales : la recherche et l'enseignement.

L'université est également placée face à de nouvelles responsabilités. Elle doit pénétrer de nouveaux mystères, tel le nouveau mode du rapport au savoir qu'une nouvelle génération construit à travers sa façon de traverser la connaissance et à travers sa manière de façonner les représentations cognitives et socioculturelles. Ce nouveau rapport au monde de la connaissance et son appropriation ont une influence réelle sur la manière de raisonner. Il s'agit d'une nouvelle donnée dans le monde de la pensée et l'université, en tant qu'observatoire du changement des procédures cognitives, se doit de l'aborder en profondeur.

L'université est également chargée d'une autre mission; elle doit garantir en termes de conscience et de responsabilité les moyens de porter et de défendre la liberté et la sagesse de la société civile dans laquelle elle est intimement incrustée. La connaissance critique rend libre ; l'école de la création scientifique ne saurait donc exister sans être également l'école du doute constructif. Les réformes et les changements que nous connaissons depuis quelque dix ans ont quelque peu occulté l'importance de cette réflexion fondamentale de l'université. Cette mission est d'autant plus importante que, dans la grande dilution induite par la globalisation et par une société qui nie de plus en plus le temps, donc l'avenir de ses enfants, les termes de valeur, de responsabilité et de vérité sont trop souvent rangés dans la panoplie des usages obsolètes. Il n'en est rien, et pour remplir ce rôle qui est le nôtre, il est indispensable que nous démontrions à la société que l'université, au-delà des compétences scientifiques qu'elle développe, doit contribuer à installer l'esprit d'une honnêteté intellectuelle et critique redoutable, le sens de la générosité, et le devoir de la liberté et de la responsabilité. L'université se doit d'être l'observatoire du changement associé à la conscience critique des changements.

Dans quelles mesures la société s'adapte-t-elle aux exigences de l'ère de l'information immédiate et de la globalisation ? De quelle manière pouvons-nous garantir aux générations à venir la qualité de la vie ? Comment mesurer les progrès et les échecs, comment qualifier les propriétés essentielles de nos actions ?

Les questions que vous vous posez sont fondamentales, et les réponses sont attendues avec impatience.

Avec la constellation des talents et des unités de recherche qui se sont installés à Neuchâtel, je pense à SIDOS, au panel suisse des ménages, au forum suisse pour l'étude des migrations, je pense tout particulièrement à l'OFS, l'université de Neuchâtel ne pouvait pas ne pas penser à inscrire dans le cadre de sa planification conçue comme une somme de contrats d'objectifs, une unité de recherche qui se nomme justement « observatoire du changement social ». Il est évident que nous tenons farouchement à développer cet espace scientifique en collaboration ; c'est une chance qu'il faut saisir en vue de proposer à terme un pôle de recherche national sur ce thème. Vous comprendrez ainsi mon plaisir et mon intérêt à votre colloque.

Monsieur le directeur, ami, en m'invitant vous avez pris un grand risque, celui de m'entendre dire des mots que je tiens à faire sonner alors que votre modestie souhaiterait le silence.

Voici quelque dix ans que nous nous connaissons ; de vos bureaux bernois à vos terrasses neuchâteloises, j'ai eu l'occasion de vous rencontrer et de vous apprécier à maintes reprises.

Je vous ai vu construire et innover ; je vous ai observé patiemment convaincre pour briser, avec cette intelligence vive qui vous caractérise, la résistance de ceux qui pouvaient douter de l'importance de cette réflexion, fondamentalement nécessaire, conçue sur la statistique dite publique. Je vous ai vu façonner une œuvre. Je vous ai connu toujours chaleureux et généreux. Vous savez partager vos enthousiasmes et vos passions. La démonstration que vous nous avez offerte de la construction d'une statistique publique forte, organique et porteuse d'une intense recherche scientifique, est une très belle leçon.

Ami, merci pour ton amitié, merci pour tes passions partagées, merci pour ton intense activité et tes engagements multiples, merci pour ta finesse et cette grande ouverture d'esprit qui explique, entre autres choses, tes nombreux succès, merci pour ce souffle d'espérance que tu sais si bien dispenser.

Dans quelques mois, tu quitteras la direction de l'OFS. Tu as décidé de te tourner vers d'autres centres d'intérêts. Je m'en réjouis pour toi ; j'espère que tu nous permettras de les rencontrer parfois.

Merci à toi !

Merci à tous de m'avoir écouté !

Vorträge im Plenum
Conférences plénières
Plenary Sessions

I

Zum Nutzen und zur Nutzung einer Sozialberichterstattung

Utilité et utilisation de L'observation du changement social

The Use of Social Reporting

Die Bedeutung von Indikatoren für die Politik

Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz

Monsieur le Directeur,
Monsieur le Conseiller d'Etat,
Monsieur le Recteur,
Mesdames, Messieurs,

Vous tous, participantes et participants aux journées de la statistique, mais également vous, organisateurs de cette rencontre, je tiens à vous féliciter. Vous partez de l'idée – à raison - que demain, que l'avenir, ne vient pas du hasard. L'avenir est précédé d'un passé et d'un présent, mais, avant tout, il a une **origine**. Représenter les contours du présent et de l'origine de la société, de façon systématique et continue, est un projet ambitieux ; l'interpréter, ensuite, en vue d'établir une meilleure politique, un défi.

Comment pouvons-nous affronter ce défi ? De quoi avons-nous besoin pour réaliser cette bonne – voire cette meilleure – action politique ?

J'aimerais relever deux idées fortes en rapport avec le thème de ces journées annuelles de la statistique et formuler, à partir de celles-ci, quelques remarques, points de vue et invites à la réflexion.

La **première idée** part de la constatation que c'est une tâche essentielle de la politique, de même que s'en est l'art, de se confronter au changement de la société et de modeler celui-ci – sachant, qu'il n'y a pas un seul avenir, mais plusieurs avenirs possibles.

C'est pour cela qu'une bonne politique doit anticiper de façon systématique et estimer les évolutions à venir et, par là, reconnaître à temps les questions importantes et les défis qui sont d'une portée politique particulière.

Cette bonne action politique doit ainsi mettre à temps sur l'agenda politique les questions et défis importants et, finalement, elle doit trouver des solutions de compromis acceptables pour tous.

La **deuxième réflexion** part du principe que, dans un pays démocratique comme la Suisse, la politique n'est pas l'affaire de quelques-uns, mais du peuple dans son ensemble. La politique doit alors être comprise, façonnée et soutenue par la population et la société.

C'est pour cela qu'une bonne politique dans ce sens doit présenter les connaissances scientifiques pertinentes, de telle sorte qu'elles soient comprises également par les profanesde même que présenter les faits et questionnements complexes de façon à ce que le public intéressé à la discussion politique les comprenne et puisse mener un débat en connaissance de cause.

Une bonne politique, mais avant tout une politique qui veut avoir du succès doit être décidée selon une procédure transparente de même qu'elle doit prendre en compte les intérêts et les besoins d'acteurs et de groupes d'intérêts différents et, par là, produire des décisions réalisables reposant sur un large consensus.

„Das Leben kann nur in der Schau nach rückwärts verstanden, aber nur in der Schau nach vorwärts gelebt werden“, hat der dänische Philosoph Sören Kirkegaard geschrieben. Das gilt für jede und jeden von uns, das gilt aber auch für die Gesellschaft – und im besondern Ausmass auch für den Staat. Zu diesem Verständnis kann die Sozialberichterstattung, können Indikatoren einen Beitrag leisten – einen Beitrag zur Gestaltung der Zukunft.

Bei der Beobachtung der Gesellschaft, der Mitgestaltung des künftigen Wandels und einer nachvollziehbaren und transparenten Politikkommt dem Bundesrat eine zentrale staatsleitende Funktion zu.

Art. 180 der neuen Bundesverfassung hält dazu fest, ich zitiere**:**

[1] „Der Bundesrat bestimmt die Ziele und Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten.“ (Absatz 1), und

[2] „Er informiert die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen“ (Absatz 2).

Die Erfüllung dieser Aufgaben erfordert eine vorausschauende, bewertende und informierende Tätigkeit, nämlich:

- Stetig verschiedene Entwicklungen im In- und Ausland beobachten;
- laufend die Lage beurteilen;
- regelmässig Ziele und Mittel bestimmen und überprüfen;
- koordinieren und planen;
- rechtzeitig die Initiative ergreifen;
- frühzeitig und umfassend über Lagebeurteilungen, Absichten und Tätigkeiten informieren.

Sie alle wissen, dass diese anspruchsvolle Aufgabe in den letzten Jahrzehnten schwieriger und gleichzeitig wichtiger geworden ist.

Im Zuge der zunehmenden Komplexität und Beschleunigung unserer Gesellschaft steigen die Anforderungen an die Politik stetig. Internationale Trends wie Liberalisierung und Deregulierung der Märkte haben bewirkt, dass staatliches Handeln vermehrt in Frage gestellt wird und vermehrt zu rechtfertigen ist.

Die Rolle des Staates in unserer Gesellschaft wird vermehrt kritisch hinterfragt – ich meine, dies zu Recht. Gleichzeitig aber – und etwas paradoxerweise – besteht eine ungebrochen (hohe) Erwartungshaltung gegenüber dem Staat – er soll qualitativ hochstehende und möglichst flächendeckende Leistungen erbringen, Probleme frühzeitig erkennen, wirksam angehen und lösen.

All dies führt dazu, dass zum einen das staatliche Handeln verstärkt einer Begründungspflicht unterliegt – gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, gegenüber dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeld. Man will wissen, ob und wie bestimmte Ziele angestrebt und erreicht, wo Prioritäten gesetzt, welche Leistungen erbracht, welche finanziellen Mittel wofür eingesetzt werden.

Zum andern ist auf die kontinuierlichen – und manchmal raschen – gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandlungsprozesse nicht nur zu reagieren. Gefordert ist vielmehr ein

vorausschauendes staatliches Handeln, das (auch) längerfristige Entwicklungen abschätzt und Konsequenzen für die heutige Politik ableitet.

Wie kann das alles erreicht werden? Welchen Beitrag können Indikatoren leisten?

Der Bundesrat hat heute mehrere Instrumente, die eine prospektive Ausrichtung der Politik bezwecken:

An erster Stelle zu nennen sind

- die **Politische Gesamtplanung**: das heisst die vierjährige Legislaturplanung und die darauf abgestimmten Jahresziele; sowie
- die **Finanzplanung**: d.h. das jährliche Budget und der mehrjährige rollende Finanzplan.
- Zudem existieren zahlreiche vertiefende **Bereichs- und Sektoralplanungen**:

Die Nennung einiger wichtiger möge hier genügen: der aussenpolitische Bericht 2000, der Sicherheitspolitische Bericht 2000, die Vierjahresplanungen samt zugehörigem Zahlungsrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit, die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie die Tourismuspolitik sowie die Agrarpolitik, das 10-Jahres-Programm „EnergieSchweiz“, die Grundzüge der Raumordnung Schweiz samt zugehörigen vierjährigen Realisierungsprogrammen und Sachplänen, und das Finanzleitbild und zugehörige Reformen (Steuerpaket 2001, Schuldenbremse, neue Finanzordnung);

- Last but not least...die **Perspektiv- und Grundlagenarbeiten**.

Alle vier Jahre macht der Perspektivstab der Bundesverwaltung eine überdepartementale, bereichsübergreifende Umfeldanalyse mit einem Zeithorizont von ca. 10 Jahren. Sektorielle Grundlagen- und Zukunftsstudien der zuständigen Fachämter und von interdepartementalen Arbeitsgruppen werden jeweils zu einer Gesamtschau zusammengeführt, die mittel- und langfristig erwarteten Entwicklungen und deren Konsequenzen für die Politik abgeschätzt. Der Bericht des Perspektivstabes im Hinblick auf die Legislaturplanung 1999-2003 hat auch im Ausland Anerkennung gefunden.

Angesichts der zunehmenden Anforderungen an die Politik sind diese bestehenden Instrumente dauernd zu überprüfen und verbessern. In den nächsten Jahren haben aus Sicht der Bundeskanzlei **folgende** zwei **Neuerungen Priorität**:

Erstens der bessere Einbezug der neu auch in der Bundesverfassung verankerten Wirksamkeitsüberprüfungen in die Legislaturplanung und Jahresziele der Regierung, und zweitens die Entwicklung von **statistischen Führungsindikatoren** für die politische Gesamtplanung.

Obwohl beide Projekte letztlich zusammenhängen, beschränke ich mich im folgenden auf das zweite, nämlich die Entwicklung von statistischen Führungsindikatoren für die politische Gesamtplanung.

Wir haben zurzeit bei diesem Projekt verschiedene Fragen zu beantworten:

- Welchen Beitrag können Indikatoren für eine bessere Politik leisten?
- Wie muss ein Indikatorensystem ausgestaltet sein, damit es für die Politik von Nutzen ist? Soll es alle politischen Bereiche und alle staatlichen Ebenen umfassen?
- Welche Rolle spielen Grenzen der Mess- und Erklärbarkeit?

- Besteht von seiten der politische Führung überhaupt ein Interesse an der klaren Festlegung langfristiger Ziele und an deren Überprüfung durch Kennzahlen hat?

Diese Fragen und noch weitere werden zurzeit im Rahmen eines Schwerpunktprojektes des Perspektivstabs der Bundesverwaltung geprüft. Anfang Juni hat der Ausschuss des Stabs ein Arbeitsprogramm verabschiedet: In der zweiten Hälfte 2002 soll ein Bericht vorliegen, der die aufgeworfenen Fragen beantwortet. Damit werden zu Beginn des Planungsprozesses 2003-2007 die notwendigen Grundlagen vorliegen, damit der Bundesrat rechtzeitig entsprechende Entscheide fällen kann.

Ohne diesen Abklärungen vorgreifen zu wollen, möchte ich heute bereits einige Gedankenanstösse geben:

Im Rahmen der heutigen **Legislaturplanung auf Stufe Bund** werden fast ausschliesslich die klassischen **Indikatoren der Finanzstatistik** und der Finanzplanung verwendet.

In einzelnen Bereichen der Sachpolitik bestehen zwar bereits Indikatorensysteme – etwa Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- oder Bildungsindikatoren.

In anderen Bereichen werden neue Monitoringsysteme aufgebaut – z.B. Indikatoren der nachhaltigen Entwicklung und – Ihnen bestens vertraut – die Sozialberichterstattung.

All diese Bemühungen haben allerdings zurzeit **keinen direkten und sichtbaren Bezug zur Politik.** Weder zu den in der **Planung** der Regierung zum Ausdruck gebrachten **politischen Zielen und Prioritäten, noch zu zentralen politischen Zielen des Bundes,** wie sie Verfassung und wichtige Bundesgesetze vorgeben.

Was fehlt, ist auch eine sektorübergreifende Auswahl von Indikatoren aus Sicht der Politik.

Was fehlt, ist ein einfaches und zweckmässiges System von politischen Kennzahlen, das eine gezieltere Politikformulierung unterstützt und das als *Ansatzpunkt* für eine erweiterte Politiküberprüfung dienen kann.

Auch das Parlament hat im Rahmen der Beratungen des letzten Berichts über die Legislaturplanung im Sommer 2000 auf dieses Defizit hingewiesen.

Auf der Ebene internationaler Organisationen wie IWF, Weltbank und UNO aber auch in der Europäischen Union werden politikorientierte Indikatorensysteme verwendet, weiterentwickelt und gewinnen zunehmend an politischer Relevanz. Die Schweiz wird in diesem Zusammenhang bereits heute international verglichen und eingereiht, allerdings von aussen.

In einigen OECD-Ländern wie etwa England, Holland oder Kanada, sind zur Zeit weitgehende Bestrebungen zum Einsatz von Indikatoren im Rahmen politischer Planung und Steuerung im Gange.

Schliesslich werden auch auf der Ebene verschiedener schweizerischer Kantone, wie etwa Zürich, Bern, Aargau, Solothurn und Luzern, mit der flächendeckenden wirkungsorientierten Verwaltungsführung umfangreiche Indikatorenkataloge eingeführt.

All diese Entwicklungen und Aktivitäten auf unterschiedlichen Ebenen bestärken mich darin,

- dem Indikatorenprojekt im Zusammenhang mit der Legislaturplanung eine hohe Priorität zu geben;

- die offenen Fragen sorgfältig aber pragmatisch klären zu lassen;
- die Koordination mit allen relevanten Indikatorprojekten sicherzustellen und Synergien zu nutzen;
- sowie ein möglichst politiknahes und praktikables System entwickeln zu lassen.

Aber auch das ausgeklügelste Indikatoren- und Berichterstattungssystem kann nicht darüber hinwegtäuschen, **dass der staatlichen Gestaltungsfähigkeit Grenzen gesetzt sind.**

Une bonne politique doit savoir reconnaître ces limites, et les limites des nouveaux instruments dont elle dispose.

Tout n'est pas accessible dans une même mesure à l'analyse scientifique et statistique. De nombreuses évolutions sont à peine prévisibles, quant elles ne le sont pas du tout. Et d'autres ne se laissent pas saisir en chiffres.

- Qui a par exemple prévu, durant les années 80, le tournant historique de 1989 ?
- Qui a osé ensuite prédire l'effondrement aussi rapide et finalement pacifique de l'Union soviétique qui l'a suivi ?
- Qui a annoncé l'invention d'Internet et la vitesse des boulversements qui en découlent pour la société ainsi que l'émergence de la société de l'information ?

Nous devons être francs : nous n'aurions guère pris au sérieux, au début des années 80, quelqu'un qui aurait pronostiqué l'un des exemples que je viens de mentionner.

Pour être encore plus francs, nous devons également reconnaître que, même avec un système d'indicateurs très raffiné et moderne, ces évènements auraient à peine été prévisibles.

C'est pour cela qu'il appartient à la politique de susciter la compréhension pour le fait, qu'**en politique, tout n'est pas faisable ni planifiable: les valeurs sociales et leur développement sont également influencés par d'autres facteurs et d'autres forces.**

Dans ce contexte, il est utile de mentionner que des buts quantitatifs ont tout à fait leur raison d'être et qu'ils peuvent constituer des moyens utiles de l'action politique. Des exemples, tels que le taux de CO2 fixé dans la loi, l'objectif budgétaire 2001 fixé dans la constitution, ou encore le but du Conseil fédéral d'augmenter à 0.4% la part du PIB consacrée à l'aide au développement d'ici à 2011, le prouvent. D'autres encore seront développés et leur utilité ne fait pas de doute.

Il faut cependant reconnaître et respecter le fait que tout n'est pas quantifiable, voire même que des buts quantitatifs peuvent parfois être problématiques. Ainsi, par exemple, l'initiative des 18 pour cent que nous avons encore tous en mémoire qui voulait limiter à 18 pour cent la population étrangère résidant en Suisse. Une majorité de la population a suivi l'argumentation du Parlement et du Conseil fédéral. Celle-ci consistait à dire que les problèmes et les défis posés par la politique de la migration ne sauraient en aucun cas être résolus par un taux de pourcentage rigide, mais nécessitent d'autres buts et instruments de régulation.

Politik ist eben keine exakte Wissenschaft, sondern ein sozialer Prozess, in dem Bedürfnisse und Interessen artikuliert und zum Ausgleich gebracht werden müssen: In den meisten politischen Auseinandersetzungen gibt es keine technischen oder objektiv richtigen Lösungen – es geht um Werturteile und um entsprechende demokratische Entscheide. Auch das beste Indikatorensystem vermag daran nichts zu ändern. Indikatoren können unter gewissen Voraussetzungen einen Mehrwert für die politischen Entscheidungsträger schaffen; sie sind aber kein Wundermittel für alle politischen Fragen.

Dies alles anzuerkennen setzt bei den Politikerinnen und Politikern – aber auch bei uns allen – **eine gewisse Bescheidenheit** voraus. Letztlich geht es um die Anerkennung der Grenzen der politischen Steuerbarkeit, aber auch um unsere Fähigkeit **Unsicherheiten auszuhalten und um unsere Bereitschaft, Risiken einzugehen.**

Um so wichtiger ist eine transparente und klare Politik, in der sowohl Ziele und Massnahmen als auch Möglichkeiten und Grenzen der Politik klar und offen vermittelt und auch verstanden werden. Dazu gehört auch eine verständliche Sprache. Nur so können Bürgerinnen und Bürger **Vertrauen in die Politik** und die PolitikerInnen haben. Politische Führungsindikatoren, anschaulich dargestellt, können mithelfen, diese Möglichkeit und Grenzen der Politik aufzuzeigen, und damit zusätzlich vertrauensbildend wirken.

Damit komme ich zum Schluss und fasse zusammen:

- Die Sozialberichterstattung hilft uns, die gesellschaftlichen Entwicklungen zu beobachten und nachzuvollziehen – und diese Kenntnis ist für eine gute Politik einzusetzen.
- Indikatoren können eine hilfreiche Grundlage für die politische Gestaltung der Zukunft sein.

Sie können auch beigezogen werden, um aufzuzeigen, wo die Grenzen der Erklärbarkeit liegen und wo der Bereich der Spekulation beginnt.

Politischer Gestaltungswille setzt Risikobereitschaft voraus und die Fähigkeit, verantwortungsvoll mit Unsicherheiten umzugehen. Wer nichts wagt, gewinnt nichts. „Wenn wir nicht fähig wären, die Zukunft zu gestalten, hätten wir sie verloren“, sagte Wolfgang Schäuble vor Jugendlichen.

Wappnen wir uns also für den Weg auf die Zukunft, denn die Zukunft hat schon begonnen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen erfolgreiche und kreative statistische Tage.

Indikatorensystem der Nachhaltigkeit und des Disparitätenabbaus als Führungsinstrument der Politik

Nationalrat Fabio Pedrina

Einleitung

Der Anstoss zur Behandlung von dieses Themas kam durch eine sogenannte Richtlinienmotion der Kommission für die Legislaturplanung des Nationalrates, die ich im Rahmen der Diskussion der vom Bundesrat vorgeschlagenen Legislaturplanung für die Jahre 1999-2003 unterbreitet hatte. Ausgangspunkt war die Feststellung, dass die Grundlagen zur Beurteilung der Zielerreichung von Regierungsprogrammen merklich verbessert werden sollten.

Bei der Festlegung von Zielen geht man oft von Schlagwörtern aus, wie "Schweiz als Willensnation", "Nation der Kohäsion", "regionaler Ausgleich", "Wohlstandsland" und neuerdings immer mehr und oft "nachhaltige Entwicklung". Dabei vermisst man jegliche Quantifizierung, was in der Politik "gut" ist, falls man nicht möchte, am konkreten Resultat gemessen zu werden. Obwohl die Qualität des Instrumentes "Legislaturplanung" sich in der letzten Planungsperiode bezüglich Klarheit, Einfachheit und Überschaubarkeit verbessert hat, liegt noch Einiges, nicht Unwesentliches drin, dies insbesondere aus der Sicht des Parlamentariers, der sowohl im Erarbeitungs- sowie im Kontrollprozess punktuell dabei sein möchte.

Ich sage es von vornherein: Es bedarf eines Systems von Indikatoren, das es uns ermöglicht, den Erfolg der politischen Arbeit - soweit möglich - besser zu messen. Dies wird nicht immer einfach sein, denn es geht nicht nur um die finanzielle Beteiligung des Staates, sondern um wichtige Aspekte der politischen Planung und deren Implementierung. Aufgrund der Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft während des letzten Jahrzehnts, die durch eine Beschleunigung des Verbrauchs von natürlichen Ressourcen und durch soziale und regionale Marginalisierungsprozesse gekennzeichnet ist, sollten einige Teilbereiche politischen Handelns Quantifizierungsversuchen unterzogen werden. Ich nenne hier zunächst die wirtschaftlichen und die sozialen Disparitäten sowie die Nachhaltigkeit, wobei regionale Besonderheiten und die Lebenssituation verschiedener Bevölkerungsgruppen wie Arm und Reich, Alt und Jung zu erfassen sind.

Ich möchte anderseits vorausschicken, dass es naiv wäre zu glauben, mit einigen Zahlen eindeutig ein Resultat des staatlichen Handelns messen zu können. Eine differenzierte Wirkungsanalyse von Einzelvorlagen bzw. von Sektoralpolitiken gilt immerhin als Komplement zu einer von einem Indikatorensystem ausgehenden Gesamtschau.

Problematik und Umfeld

In der Arbeit des Parlamentariers sind im Prozess der politischen Planung und Führung zwei Komponenten zu unterscheiden: die Erarbeitungs- und die Kontrollphase. In der Erarbeitungsphase will der Parlamentarier mitgestalten und auch anderes entwerfen können, in der Kontrollphase will er einfach wirksam kontrollieren können.

In diesem Konnex wäre aber zuviel Information gleich keine Information: Die Schwierigkeit besteht darin, aussagekräftige und doch synthetische Informationen über den Stand und die Entwicklung des Umfeldes zu haben, um in einem dynamischen Kontext zuerst Ziele vernünftig artikulieren und dann die Zielerreichung evaluieren zu können. Falls wir alle Indikatoren bzw. statistische Masszahlen, die zu kreieren möglich wäre, zur Verfügung hätten, wäre dies jedoch eine Informationsflut, die nicht mehr bewältigt werden könnte (wie beispielsweise eine Auflistung aller Nachhaltigkeits- oder Sozialindikatoren).

Anderseits allein qualitative Ziele sind schwer zu beurteilen, und deshalb auch kaum zu kontrollieren. Aber quantitative Zieldefinitionen sind auch nicht immer optimal. Quantitative Schlüsselindikatoren sind gut als Einstieg, aber auch die Auswirkungen aufs Umfeld müssen berücksichtigt werden. So bin ich kein Verfechter der Quantifizierung à tout prix: Man sollte eher qualitative und quantitative Ansätze optimal kombinieren können.

Bei all diesen Bestrebungen sind natürlich die Besonderheiten des schweizerischen Umfeldes zu berücksichtigen:

- Die Regierung präsentiert ihr Programm erst, nachdem sie gewählt worden ist;
- Das Programm wird vom Parlament zur Kenntnis genommen, mit allfälligem Zusatzinput durch sogenannte Richtlinienmotionen (im Parlamentsgesetz stehen zwei Varianten zur Diskussion: Kenntnisnahme wie heute oder einfacher Bundesbeschluss);
- Eine Staatsleitungsreform in zwar in Sicht, aber wahrscheinlich wird sie nicht wesentlich Neues bringen.

Die Legislaturplanung

Die Entstehungsgeschichte, am Beispiel der letzten Legislaturperiode, stellt sich wie folgt dar: 1997 wurde ein Perspektivstab mit der Vorbereitungsarbeit beauftragt, 1998 lag die Lageanalyse vor, im Dezember 1998 fand eine Klausurtagung des Bundesrates in Brione (TI) statt; ein Jahr später begann die neue Legislatur und am 1. März 2000 lag der Bericht des Bundesrates zur Legislaturplanung vor. Im Juni wurde das Objekt im Parlament beraten und relativ unverbindlich verabschiedet.

Die Instrumente der Legislaturplanung bestehen aus dem Bericht "die Richtlinien der Regierungspolitik", dem Finanzplan der Legislaturperiode und dem statistischen Mehrjahresprogramm. Zudem stehen die jährlichen Ziele des Bundesrates, der Geschäftsbericht sowie der Prozess der vierjährigen Anpassung der Legislaturplanung als Planungsinstrumente zur Verfügung.

Ich möchte hervorheben, dass die Legislaturplanung folgende Hauptfunktionen erfüllt: Sie

- vermittelt einen Überblick über die Regierungsaufgaben
- gibt Auskunft über die Ziele des Bundesrates
- stellt das Gesetzgebungsprogramm des Bundesrates vor.

Dabei weist die Legislaturplanung unterschiedliche Deutung auf: Für den Bundesrat ist es sowohl eine Absichtserklärung nach aussen als auch ein Führungsinstrument nach innen, für das Parlament geht es um die Kenntnisnahme dieser Absichtserklärung (nachdem es versucht, sie zu beeinflussen) und um eine effiziente Oberaufsicht.

Die Legislaturplanung 1999-2003 ist geprägt von einer Leitidee, welche lautet: "offen und kooperativ nach aussen – attraktiv und lebenswert nach innen". Aus dieser Leitidee sind drei Oberziele entstanden:

- Die Schweiz als Partnerin in der Welt
- Die Schweiz als attraktiver Werk-, Denk- und Schaffensplatz
- Die Schweiz als Heimat für alle ihre Bewohnerinnen und Bewohner

Diese Oberziele werden weiter aufgeteilt in 12 Ziele und 26 Richtlinien. Zudem wird Gelegenheit geboten für eine knappe Beurteilung der Resultate der vorherigen Legislaturperiode (insbesondere gegenüber dem alten Finanzplan).

Die Probleme

Bei der Auflistung der Probleme bezüglich der Legislaturplanung muss Folgendes im Auge behalten werden: Bei den Zielen übernimmt das Parlament eine Mitgestaltungsaufgabe und segnet sie ab. Gleichzeitig erfüllt es auch eine Kontrollfunktion in Bezug auf das bisher Geleistete. Allerdings ist die Informationsfülle ein grosses Problem: Man wird entweder von der Informationsflut überwältigt oder man hat zu wenig Information.

Hier stellen sich meiner Ansicht nach folgende Probleme:

- Die Schwammigkeit von einigen (oder mehreren?) Zielen
- Die bestehenden Informationslücken, insbesondere die knappe Quantifizierung bzw. ungenügende regionale Differenzierung
- Das Fehlen einer differenzierten Vergleichbarkeit, sowohl regional wie auch sozial (bekannterweise ist 1+1 geteilt auf 2 Individuen nicht unbedingt gleich 1 für beide)
- Die ungenügende Bezeichnung von Hauptfeldern mit Handlungsbedarf.

Ich nenne gleich einige Beispiele von illustrierten Daten, allesamt Auszüge des Regierungsprogramms, welche der für die Öffentlichkeit erstellten Broschüre "Die Legislaturplanung des Bundesrates 1999-2003 kurz erklärt" entnommen sind: Einige Finanzindikatoren, nämlich die Entwicklung der Staats- und der Steuerquote und ein Umweltindikator, die Entwicklung des CO^2-Ausstosses in Mio. Tonnen pro Jahr, sind gute Beispiele für aktuelle und informative Daten. Doch dies sind eben nur einige wenige gute Beispiele. Die quantitativen Aussagen sind im Regierungsprogramm zu knapp, was bezeichnend für die heutige marginale Bedeutung der Quantifizierung bei den Zielen ist.

Aus dem Zielkatalog der letzten Legislaturplanung nehmen ich beispielhaft die Ziele "Z7 - Strategie Nachhaltige Entwicklung" und "Z10 - Nationaler Zusammenhalt durch sozialen und regionalen Ausgleich". Hier vermisst man jegliche Quantifizierung, was völlig unbefriedigend ist, wenn man bedenkt, dass zum Beispiel in gewissen Gegenden dieses Landes der Abbau von Arbeitsplätzen oder das Ausdünnen des Angebots an öffentlichen und/oder privaten Dienstleistungen zum Engpassfaktor der regionalen Entwicklung geworden ist. Die obengenannten Bereiche sind meiner Ansicht nach die Hauptfelder, in welchen unbedingt ein Quantifizierungseffort bei der Zieldefinition geleistet werden muss.

Die Erwartungen und die Stossrichtung für ein Indikatorensystem

Aus der Sicht des Parlamentariers möchte ich folgende Erwartungen an ein Indikatorensystem formulieren: Es muss sich auszeichnen durch Einfachheit, Klarheit, Überschaubarkeit, Vergleichbarkeit in der Zeit, differenzierte Betrachtung bzw. Bewertungsmöglichkeit, und dies sowohl bei den Zielen, beim Instrumentarium als auch beim Evaluationsprozess. Es bedeutet, dass eine Aggregation von Indikatoren übersichtlich bzw. rückbaubar sein muss, d.h. nach dem Muster down-up / top-down entschlüsselt werden muss.

Die Pilotstudie von 1999 "Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz: Materialien zu einem Indikatorensystem" zeigt, dass gute Voraussetzungen auf der Datenbasis bereits vorhanden sind, das heisst, es gilt nicht alles neu zu erfinden. Allerdings ist noch ein Effort notwendig, um über eine aussagekräftige Synthese erstellen zu können. Aber es zeigt sich, dass es Sinn macht, soweit möglich zu quantifizieren, sofern es nachvollziehbar und/oder verständlich dargestellt werden kann. Es braucht nun die Kunst der Auswahl bzw. der Kombination von Indikatoren, und diese sollte nun an der konkreten Übung der Legislaturplanung erprobt werden: Versuchen, testen und nachbessern soll die Devise heissen.

Schlussbemerkungen

Die Verbesserung der Grundlagen zur Beurteilung der Zielerreichung und der entsprechenden Steuerung in der Politik ist unbedingt notwendig. Dabei kann ein gut erarbeitetes Indikatorensystem eine wichtige Stütze der staatlichen Führung sein. Einer breit gefächerten Indikatorendiskussion kommt deshalb grosse Bedeutung zu.

Wesentlich ist vor allem auch eine regionale und soziale Differenzierung. Bei der regionalen Differenzierung sind einerseits die Grossregionen (auch wenn diese nicht so schnell die neuen Kantone sein werden) und andererseits die Stadt-Land-Berg-Unterscheide zu berücksichtigen. Bei der sozialen Differenzierung ist primär zwischen Arm und Reich sowie Alt und Jung zu unterscheiden.

Es sind qualitative und quantitative Ansätze zu kombinieren und nicht gegeneinander auszuspielen. Ich bin überzeugt, dass dadurch die Qualität des Führungsinstrumentes "Legislaturplanung" wesentlich verbessert werden kann. Machen wir uns also auf den Weg zu einem ersten Konkretisierungsvorschlag.

Schlussendlich sind eine Quantifizierung und die dazu notwendigen Indikatoren eine unabdingbare Voraussetzung, um die Effizienz des politischen Handelns von Bundesrat und Parlament zu messen. Ein solches Konstrukt von Indikatoren ist möglicherweise rückwirkend aufzubauen, damit man die langjährigen Entwicklungen mitverfolgen kann. Begleitet von den üblichen Finanzindikatoren, soll das genannte Indikatorensystem ein Minimum an Quantifizierung in der Bestandsaufnahme, in der Zielfestlegung sowie in der Zielerreichung in den genannten Bereichen erlauben. Ein solches System soll in diesem Konnex, sowohl für die Exekutive wie auch für die Legislative als Führungs- und Kontrollinstrument der Legislaturplanung Einsatz finden.

Die Schwierigkeit, wie mehrmals darauf hingewiesen, wird offenbar darin bestehen, eine aussagekräftige und vor allem synthetische Datendarstellung aufzubauen, die nicht in der Klemme von "zuviel Information ist keine Information" gefangen bleibt.

In diesem Sinne wurde in den Beratungen zur Legislaturplanung 1999-2003 ein Postulat überwiesen, damit eine solche Konkretisierung vor Ende der Legislatur vorliegt, dies insbesondere im Hinblick auf eine rückwärtige Beurteilung dieser Legislaturperiode, als auch zum Zwecke der Vorausschau auf die nächste. Ich warte gespannt auf die Früchte dieser nun laufenden Arbeiten, um sie bei der nächsten Legislaturplanung testen zu können.

Ich danke insbesondere den hier anwesenden Statistikern und politischen Planern, die in diesem Rahmen einen qualifizierten Beitrag bereits geleistet haben und noch leisten werden. Grazie alla statistica e un particolare grazie di cuore a Carlo Malaguerra per il prezioso contributo che ha dato anche in questo settore della ricerca statistica.

OECD Social Indicators: A Broad Approach towards Social Reporting

John P. Martin and Mark Pearson, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Paris.[1]

Introduction

Social indicators are once again the flavour of the month after having been out of favour since the early 1980s. Two trends in our societies and our economies mainly account for this renewed interest:

- First, there is a general unease about whether economic growth is adequate as the defining objective of public policy. This is not a new concern, but it is no accident that such dissatisfaction has become more vocal after several years of increasing economic prosperity. 'Sustainable development' is now in vogue.
- Second, there is growing concern nowadays about whether social programmes are offering good 'value for money'. Governments need tools to assess the cost-effectiveness of their policies, hence the cry: we need social indicators.

This paper describes briefly how the OECD is developing social indicators in order to help international comparisons of social conditions and social policies. We first draw some lessons from past OECD attempts to develop social indicators. We then describe the approach that we are currently following in developing internationally-comparable social indicators. Finally, we highlight a few of our indicators which seem to us to be particularly illustrative of trends in our societies and social policies in the hope of whetting your appetite for our forthcoming publication.

A. Lessons from the past

In the 1960s and 1970s, there was a strong urge to develop better systems of social reporting. Blueprints were developed, showing how a 'system of social accounts' could be developed, analogous to and consistent with the system of national accounts (SNA). This would, it was hoped, provide a valuable resource for governments and social researchers seeking to understand social developments. But it proved too ambitious a goal. Even now, with our vastly-increased capacity for data processing and matching of data from different sources, developing consistent systems of social accounts still seems a goal for the long-term, not for immediate implementation.

[1] The views expressed are our own and cannot be held to be those of the OECD or its Member governments.

It was with similar aims in mind that the OECD started work on developing an internationally-accepted list of social indicators in the early 1970s[2]. Progress was made, and in 1982 a listing of 33 indicators was published[3]. And then……nothing! The project was ended, and despite a further publication in 1986[4], the idea of regular collection and publication of a set of OECD social indicators lapsed.

But the investment was not wasted. Looking back at the 1982 List, it is remarkable to see how many of the 33 indicators on it *are* actually collected by governments and international organisations on a regular basis. In many respects, those who developed social indicators at the OECD in the late 1970s did a very good job. In areas as diverse as labour market statistics, accidents at work and especially health, any internationally comparable statistics that we have were built on the work done then.

Nonetheless, the reason why the original OECD List lapsed teaches us an important lesson. There was no real structure to the listing -- it just consisted of a set of social variables that seemed to most people and countries involved in the project to be important. Because there was no structure, if someone said 'no, these indicators are not important in my view', there was no comeback, no way of illustrating how important the indicators were. And of course, that is exactly what happened: the early 1980s were the years of Reagan and Thatcher who put purely economic goals at the top of their agendas. Social indicators seemed irrelevant to such governments.

So the lesson that can be drawn from the first OECD Social Indicators Programme of the 1970s and early 1980s is that just choosing interesting indicators is not enough: some structure is neded to govern the choice. But if we ask for too much structure, we will have to wait decades before we get agreement on what that structure should be, and get the relevant data collected and published on a regular basis. We need to compromise between developing a purely subjective list of indicators and having a structure which shows how the chosen indicators relate to one another and to other policy objectives, particularly economic objectives.

B. The current OECD Social Indicators Project

In 1998, a meeting of Ministers of Social Policy and Health requested that the OECD develop social indicators:

'to provide a valuable tool to assist in any comparison of the results of social programmes across countries'.

Governments want social indicators in order to know whether their programmes are effective or not, so that it is easier to learn from the social policy successes -- and failures -- of other countries.

In seeking to develop our new set of social indicators, we have borrowed from the environmental area the idea of using a 'Pressure-State-Response' model. Emissions of

2. The OECD Social Indicators Programme was launched after a Ministerial declaration in 1970 which stressed that "growth is not an end in itself, but rather an instrument for creating better conditions of life", and that "increased attention must be given to the qualitative aspects of growth and to the formulation of policies with respect to the broad economic and social choices involved in the allocation of growing resources".
3. See OECD (1982), *The OECD List of Social Indicators*, Paris.
4. See OECD (1986), *Living Conditions in OECD Countries*: *a Compendium of Social Indicators*, Paris

pollutants -- the *pressure* -- lead to poor air or water quality -- the *state* -- to which governments react by, for example, taxing pollution -- the *response.*

Similarly in the social area we can identify indicators of *social status* -- poverty, life expectancy or unemployment, for example -- and *societal response* -- expenditure on social programmes, numbers of hospital beds, the level of unemployment benefits, etc. We have also found it useful to include *context* indicators in our new list. The demographic structure of the population, the prevalence of divorce and the number of asylum-seekers are all beyond the control of governments, in the short term at least. But they certainly affect the ability of a country to meet its stated social goals.

Four underlying objectives

There is rarely a 'one-for-one' relationship between a desirable social outcome and a particular social policy. Whilst all of us can agree that 'poverty is a great enemy to human happiness', we can also all agree that there is no single way of reducing poverty. Some countries rely on redistribution through the tax and benefit system whereas others would point rather to their efforts to promote employment as being the main component of their anti-poverty strategy. Health goals may be realised through medical care or through improved public health strategies.

Furthermore, a particular policy may have multiple objectives. Improving educational attainment is good in itself, but also may improve labour market performance. Reducing poverty is desirable both for its own sake, but also because it may improve child development and reduce ill-health.

The current OECD approach to social indicators has been to distinguish broad social goals upon which all countries can agree, and then to identify various 'social status' indicators which reflect different dimensions of the underlying objective.

The four underlying objectives which we believe best summarise the social objectives of governments are:

- Self-sufficiency (proxied by indicators such as employment and unemployment)
- Equity (proxied by indicators such as poverty and income inequality)
- Health (proxied by indicators such as life expectancy and morbidity)
- Social cohesion. Here the choice of indicators is more difficult, as social cohesion often means different things to different people. The approach we have followed is to look for indicators of the *absence* of social cohesion: this is proxied by indicators of industrial unrest; criminality; drug usage; and suicides.

In all these areas, we have identified not only *social status* indicators, but also indicators of societal responses. Table 1 gives the full listing of all indicators.

It is important to stress that these objectives and indicators were not simply 'plucked out of the air'. We had in-depth discussions with all OECD countries about whether these objectives were the appropriate ones to highlight. Indeed, we also discussed with countries many other aspects of indicators -- the use to which they might put social indicators; the extent to which they were prepared to undertake new data-collection exercises; and the use of 'subjective' as opposed to 'objective' data.

Table 1: The New List of OECD Social Indicators

	Context indicators		
G1	*National Income*	*G2*	*Fertility Rates*
G3	*Old age dependency ratio*	*G4*	*Foreigners and foreign-born population*
G5	*Refugees and asylum-seekers*	*G6*	*Divorce Rates*
G7	*Lone-parent families*		
	Self-sufficiency indicators		
Social status		Societal responses	
A1	*Employment*	*A7*	*Activation policies*
A2	*Unemployment*	*A8*	*Spending on education*
A3	*Jobless youth*	*A9*	*Early childhood education and care*
A4	*Jobless households*	*A10*	*Educational attainment*
A5	*Working mothers*	*A11*	*Literacy*
A6	*Retirement ages*	*A12*	*Replacement rates*
		A13	*Tax wedge*
	Equity indicators		
Social status		Societal responses	
B1	*Relative poverty*	*B5*	*Minimum wages*
B2	*Income inequality*	*B6*	*Public social expenditure*
B3	*Low paid employment*	*B7*	*Private social expenditure*
B4	*Gender wage gap*	*B8*	*Net social expenditure*
		B9	*Benefit recipiency*
	Health indicators		
Social status		Societal responses	
C1	*Life expectancy*	*C6*	*Older people in institutions*
C2	*Infant mortality*	*C7*	*Health care expenditure*
C3	*Potential years of life lost*	*C8*	*Responsibility for financing health care*
C4	*Disability free life expectancy*	*C9*	*Health infrastructure*
C5	*Accidents*		
	Social cohesion indicators		
Social status		Societal responses	
D1	*Strikes*	*D7*	*Prisoners*
D2	*Drug use and related deaths*		
D3	*Suicide*		
D4	*Crime*		
D5	*Group membership*		
D6	*Voting*		

Note: Some indicators fall into more than one category. For example, greater expenditure on education might be seen both as a measure seeking to achieve greater self-sufficiency of the population, but also greater equity among different social groups. For brevity, Table 1 lists each indicator only once.

We also debated at length with countries the desirability of constructing a single 'indicator of social well-being' which could somehow summarise all the different indicators we have included in the current OECD list. However, although all countries may agree that poverty is a bad thing, that does not mean that they agree how much importance it should be given in comparison with, say, reduced mortality or lower benefit dependency, and so on. Yet such value judgements -- be they implicit or explicit -- are an unavoidable aspect of coming up with a single, aggregate measure of well-being. Tolstoy famously started *Anna Karenina* by saying that 'All happy families resemble one another, but each unhappy family is unhappy in its own way'. Surely this is true of societies too: the idea that we should hide the diversity of social realities by some artificial statistical index does *not* seem to us to be a good idea. In

sum, the consensus view among OECD countries was not to pursue the construction of an aggregate social well-being index as part of an OECD List.

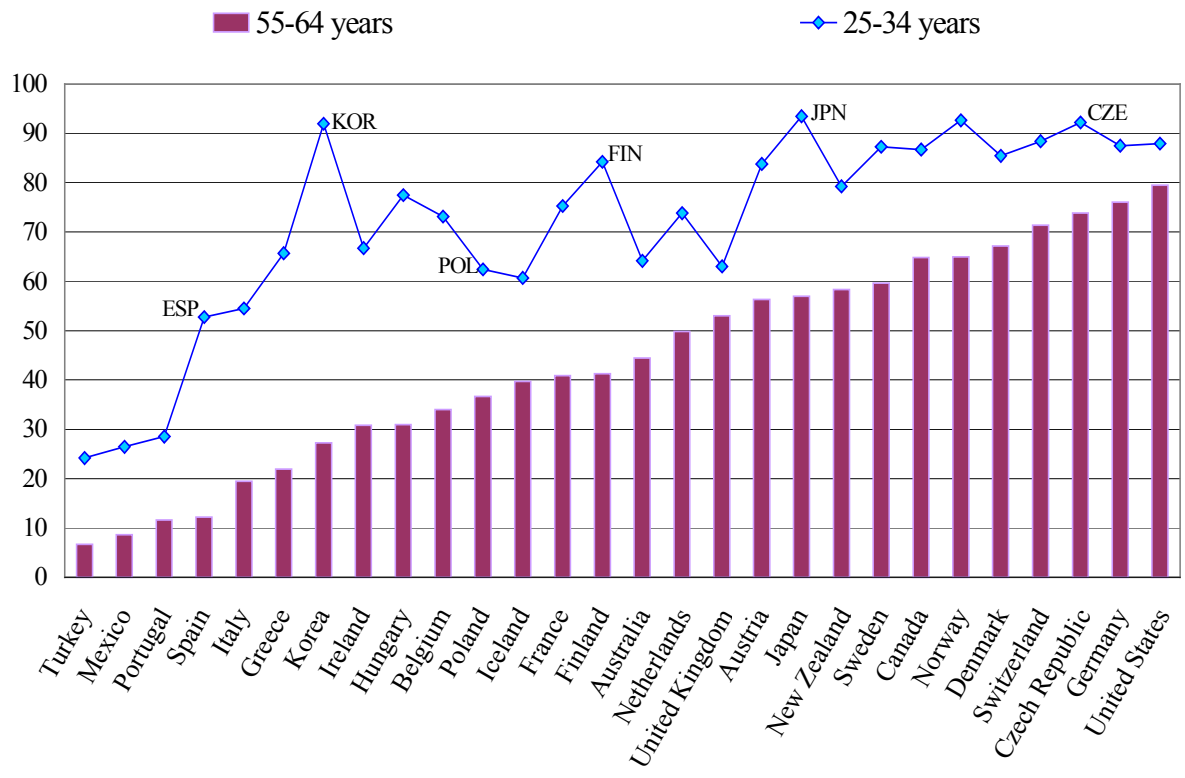
C. Selected Indicators from the New OECD List

The purpose of this section is to highlight some examples of the indicators included in our forthcoming publication, *Society at a Glance: OECD Indicators*.

Educational attainment is a good indicator of how well people will be able to participate in society in general and in the labour market in particular. All our evidence suggests that increases in educational attainment are good for individuals and good for economies[5]. We therefore include it as a *societal response* indicator of particular importance when looking at the underlying social objective of promoting *self-sufficiency*.

In addition to looking at the 'headline' indicator (in this case, the proportion of the adult population who have attained upper secondary education), wherever possible we report statistics disaggregated by age group, family type and by gender.

Chart 1: Percentage of the population that has attained upper secondary education (1998).



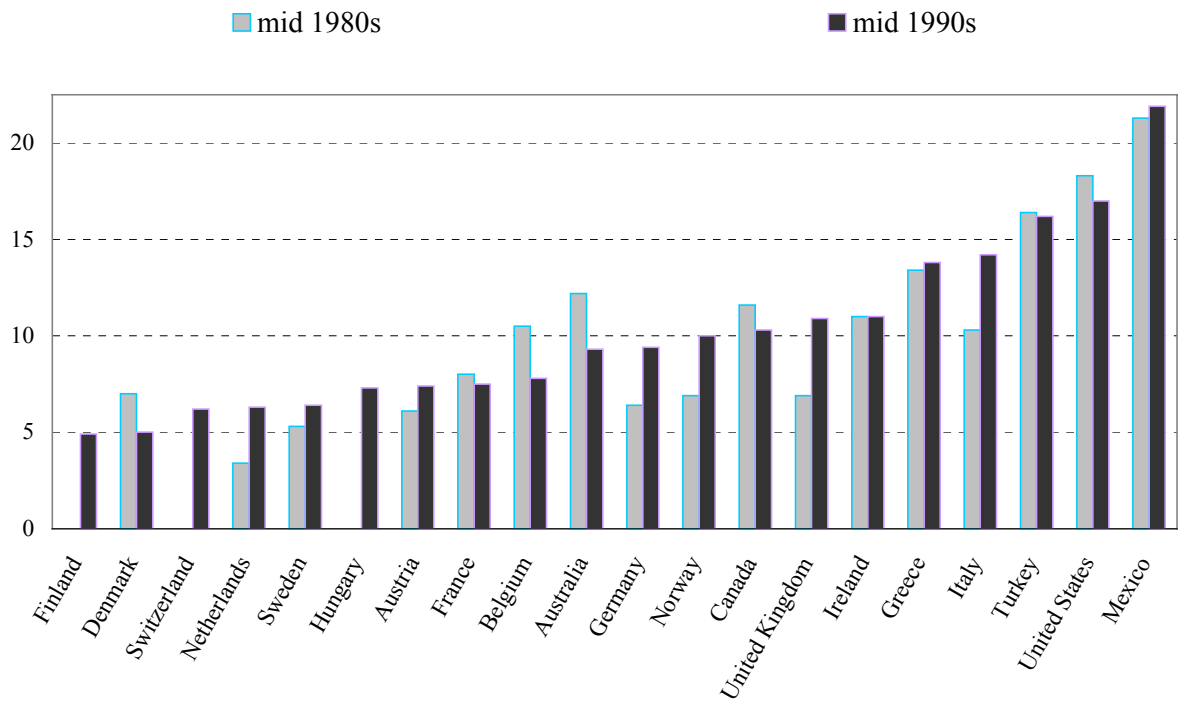
Source: *Society at a Glance: OECD Indicators*, 2001

Chart 1 shows how some countries which have historically had low numbers of people reaching upper secondary education will soon be among the most educated countries in the

[5]. For a recent review of the evidence, see OECD (2001), *The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital*, Paris.

OECD. Look at Korea, for example: under 30% of older people reached that level of education in 1998, but it has the fourth highest number of 25-34 year olds with upper secondary education. In contrast, for example, there is not much difference between the educational attainment of younger and older groups in the UK.

Chart 2. Relative poverty: headcount ratios



Source: *Society at a Glance: OECD Indicators*, 2001

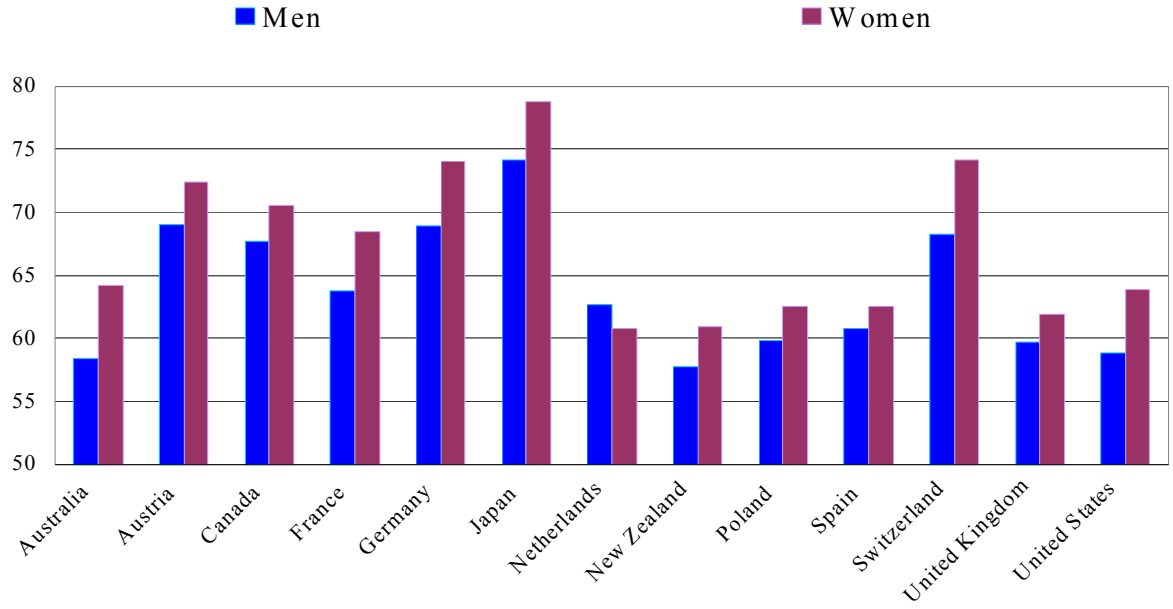
The second indicator we would like to highlight is on **relative poverty** -- the proportion of the population living on incomes of less than 50 per cent of median income in that country. This is a *social status* indicator of the extent to which countries achieve the underlying objective of *equity*.

One reason for highlighting this particular indicator is that it illustrates the that we are not striving to achieve perfect comparability across countries. Obviously we wish for as much comparability as possible, but there is a limit to what can be achieved with existing data sources. There are many ways in which income distribution statistics can and do vary across OECD countries[6] . Nevertheless, some standardisation of data is possible at relatively low cost, so whilst small differences in measured poverty rates across countries may signify little, the relatively large differences across countries are meaningful.

Chart 2 shows, in line with expectations, that the Nordic countries have the lowest poverty rates, while Mexico, the United States and some Southern European countries have the highest rates. It is also interesting to note that, while relative poverty rates have generally been rising in Europe from the mid-1980s, they have more often than not been falling in other OECD countries.

[6]. For details, see M. Förster (2000), "Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area", Labour Market and Social Policy Occasional Papers n°.42, Paris. This paper can be found on the internet site: http://www.oecd.org/els/social/docs.htm.

Chart 3. Disability-free life expectancy at birth



Source: *Society at a Glance: OECD Indicators*, 2001

In the field of health, a *social status* indicator we would like to highlight is the **disability-free life expectancy at birth** (DFLE) -- an estimate of how long a person can expect to live without having to receive help in their daily activities of living -- cooking, washing themselves, etc.

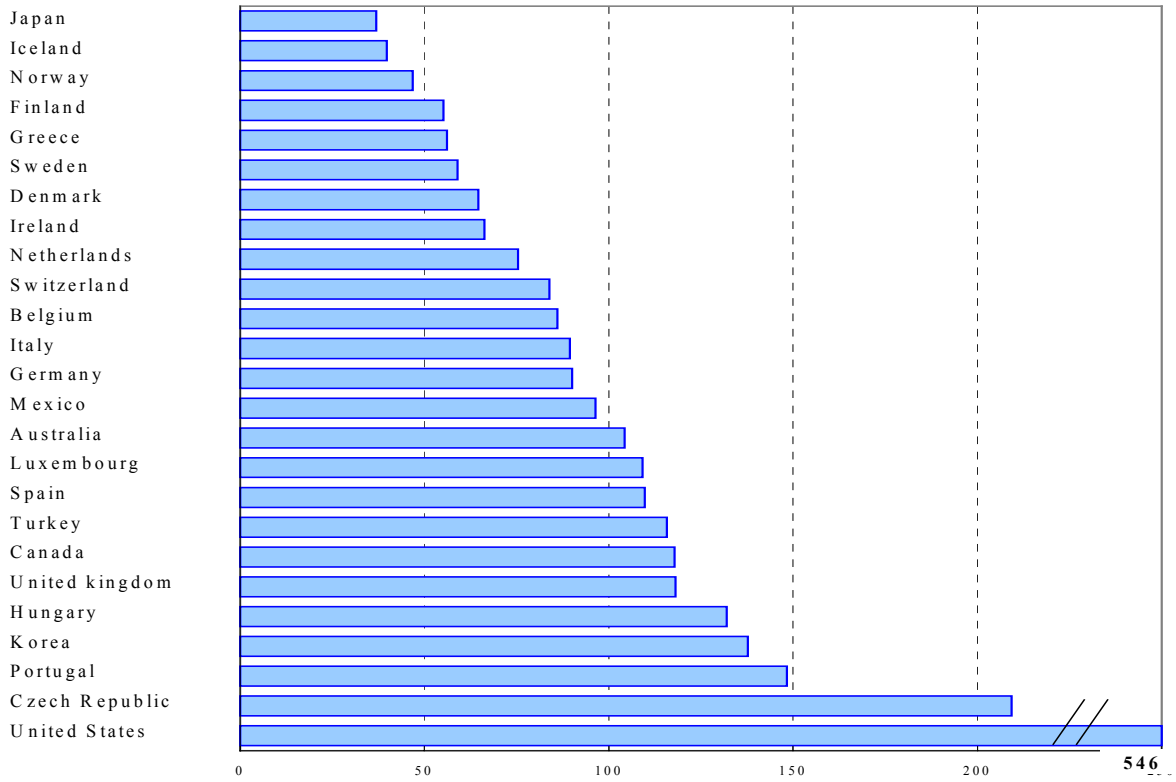
Women, of course, can expect to live longer than men, and as the data in Chart 3 show, they can also expect to have longer lives without disability. Nevertheless, the gender gap in DFLE is smaller than for life expectancy *per se*. In other words, women can expect to spend more time disabled than do men.

This indicator suggests -- tentatively -- some good news. We all know that life expectancy has been increasing. However, DFLE has been increasing even more quickly. In other words, the amount of time that we can expect to spend disabled at the end of our lives has been falling.

The final indicator we have chosen to highlight is from the *social cohesion* category, and is a *societal response* indicator. The number of people in prison varies enormously across countries. Chart 4 shows that the **incarceration rate** in the United States is 2 and a half times the rate of any other OECD country and is 12 times the rate in Japan.

Chart 4. Prison population

Incarceration rates 1997



Source: *Society at a Glance: OECD Indicators*, 2001

Of course, the operations of the criminal justice system may seem a long way from the conventional concerns of social policy. But there is no way that it is possible to understand certain features of the American labour market without taking into account its high incarceration rate, especially for young black and Hispanic males. Similarly, one of the claims of those who vaunt 'the European social model' is that it reduces anti-social behaviour such as criminality. So it is important that, if we are trying to assess the effectiveness of government policy, we do take into account such a broad definition of the effects of social policy.

D. Future plans

First, we have to acknowledge that, although the use of a pressure-state-response model and the four underlying policy goals provides some structure for our social indicators, it falls well short of a full statistical framework. We will continue to explore the possibilities of developing just such a framework. For example, we have devoted significant resources in recent years to developing a manual for health accounting[7]. We are currently working with several Member countries to implement this new international accounting standard.

Before the fruits of such fundamental statistical work can be gathered, we will be developing the existing list of indicators set out in Table 1. We do not consider this list to be

[7]. See OECD (2000), *A System of Health Accounts*, Paris.

'definitive'. There are some areas where we have inadequate indicators. Three areas have been identified by countries as being the most important deficiencies in the existing List:

- benefit dependency. We are hoping to develop the work initiated by the ILO on the number of benefit recipients.
- child well-being. UNICEF has been producing a series of fascinating comparisons across OECD countries upon which we intend to build.
- care for the frail elderly. We will be endeavouring to extend the valuable work done by a network of researchers financed by the European Commission.

You will notice from this list that we intend to co-operate with other international organisations, to develop new and better indicators. We consider this vital. Otherwise, wasteful duplication of effort and, possibly, conflicting indicators, might be the result. More generally, EUROSTAT and the European Commission have approached the OECD about the possibility of the two organisations co-operating in producing some of the indicators called for as part of the 'Lisbon' process for tackling poverty in Europe.

We also want to hear what experts in the field think of our approach. For example, countries are nervous about including 'subjective' indicators in our list. As a result, the current OECD List does not include indicators of 'self-reported health status', or summaries of replies to questions such as 'how happy are you', 'do you fear for your job', or 'do you think that your children will be better off than yourself?' However, we are continuing our discussions with our Member countries and experts in order to see if it is possible to extend the list to include some subjective indicators based on the responses to such questions.

Finally, we also intend to make active use of the indicators in our monitoring of social trends and policies. In this way, we hope to ensure that the 21st century version of OECD Social Indicators will thrive and evolve.

Statistique publique et monitoring politique

Carlo Malaguerra, Directeur de l'Office fédéral de la statistique

Depuis que l'homme a commencé à réfléchir sur son essence, sur sa destinée, sur les principes qui gouvernent sa vie et celle de ses semblables, il n'a pas cessé de répondre à l'interrogation suivante: comment s'organiser pour se gouverner? En parcourant les écrits des philosophes qui se sont succédés depuis la toute première antiquité, on ne peut qu'être frappé par le foisonnement d'idées et de théories sur ce que l'on peut appeler le „bon gouvernement". Des idées, toutefois, dont la mise en oeuvre par l'homme conduit souvent à l'insatisfaction, à la faillite, voire à la catastrophe. L'histoire n'est que la succession d'événements dus à ces formes de gouvernement plus ou moins heureuses. L'homme est à la recherche continuelle de la meilleure façon de se gouverner. On pourrait croire à une de ces nombreuses banalités de notre temps. Mais en la plaçant dans le contexte de l'évolution de notre société (je rappelle le vieux „panta rei" d'Héraclite) cette affirmation cesse de paraître banale. Il suffit, pour s'en rendre compte, de considérer la société actuelle.

Pour essayer de comprendre, il n'y a qu'à regarder les événements qui ont marqué le siècle qui vient de s'achever. C'est un exercice que nous devrions faire très souvent, car nous nous rendrions compte alors qu'il s'est agi d'un siècle jamais égalé dans l'histoire de l'humanité, aussi bien en ce qui concerne le nombre, l'intensité et l'ampleur des événements qu'en ce qui concerne leur caractère tragique ou sublime. Nous avons été capables des pires choses comme des meilleures, nous aurons transformé la société de façon si fondamentale que les repères traditionnels en auront été effacés, en partie du moins. Difficile de gouverner, difficile d'accepter d'être gouverné. Mais malgré tout, malgré les tragédies et les catastrophes, les nombreux conflits, les disparités, les injustices, la pauvreté physique et morale – malgré tout, donc – je pense que l'esprit de la démocratie sort vainqueur de cette histoire du 20e siècle. Il y a de plus en plus d'hommes et de femmes qui luttent pour l'amélioration des institutions démocratiques au niveau des pays, des organisations internationales et supranationales. Des mécanismes sont en place qui doivent garantir, à long terme, que la dignité humaine dans toutes ses dimensions soit respectée, consolidée, développée. La nouvelle technologie du traitement de l'information nous permet l'échange universel de la connaissance et du savoir. Il me semble que l'on s'achemine, avec tous les aléas du processus, vers la gestion rationnelle de la société ou, si l'on veut, vers le gouvernement de la raison. Bien sûr, cela exige un certain nombre de conditions-cadres et de règles du jeu: non seulement pour les gouvernants mais aussi pour les gouvernés, pour toute la société et pour toutes les sociétés. Car, désormais, nous sommes obligés de penser de manière globale, tout en respectant les identités spécifiques à chaque culture.

La société démocratique moderne ne peut pas survivre et encore moins se développer si l'on ne garantit pas à toute la population l'accès à la connaissance de l'état et de l'évolution de cette même société. Ce principe est fondamental et, à lui seul, garant des bases démocratiques sous-jacentes à notre société. J'aimerais à présent développer brièvement ce sujet.

Depuis qu'il existe, l'homme a toujours été en quête de la vérité. Ce qui nous intéresse, ici, c'est la quête rationnelle de la vérité, c'est-à-dire le processus qui amène à la vérité par le

raisonnement. C'est la vérité scientifique. Une vérité qui est constamment remise en question et qui n'est pas absolue, car il n'y a rien d'absolu. Mais c'est le résultat le plus plausible qui a une valeur générale à un moment donné et qui est obtenu avec des moyens déterminés. Depuis la nuit des temps, l'homme a essayé de quantifier ses activités, ses richesses et celles des autres. Comme nous le rappelle très bien Georges Ifrah dans son „Histoire universelle des chiffres" l'homme a inventé les chiffres bien avant l'introduction d'un alphabet, qui lui apparaît relativement tard, au cours du 2e millénaire av. J.-C. Il est surprenant de constater que des hommes éloignés dans l'espace et dans le temps ont emprunté les mêmes voies pour arriver à une même invention: le chiffre. Donc on a compté depuis l'antiquité la plus reculée: dès l'introduction de l'écriture on a pu ainsi documenter de façon cohérente certaines réalités. On a commencé à observer la réalité et à distiller des vérités. Il faut toutefois attendre le 16e, voire surtout, le 17e siècle avant que l'observation quantitative des faits devienne elle-même une discipline. En d'autres mots: si les chiffres et les nombres ont toujours fait l'objet d'analyse depuis l'Antiquité, ce qui change à partir de la révolution industrielle c'est le fait qu'une méthodologie est développée pour l'étude et l'analyse de séries numériques et qu'elle sert de canevas à l'interprétation d'une réalité de plus en plus complexe. L'impulsion décisive donnée à cette nouvelle science vient d'un petit groupe de scientifiques autour de William Petty. On parle, en Angleterre, d'„arithmétique politique", définie d'après Charles Davenant, comme „l'art de raisonner à l'aide de chiffres sur des choses qui concernent le gouvernement". Mais le terme d'„arithmétique politique" laisse la place à la notion qui est désormais courante aujourd'hui: la statistique. On prête l'introduction de ce terme, dans le courant du 18e siècle, à un professeur allemand, Gottfried Achenwall, qui, avec le terme de „Statistik" se référait justement aux choses de l'Etat. La Royal Statistical Society adopta la notion de „Statistics" en 1838 en la définissant comme la „description des conditions et des perspectives de la société". Mais, laissons là les rappels historiques. J'aimerais seulement encore souligner une chose que l'on a tendance à oublier: la statistique est née comme une discipline scientifique qui devait servir à décrire, étudier, analyser les faits sociaux sur la base de données numériques. Le terme de „statistique" va par la suite être adopté par le monde scientifique pour désigner l'ensemble des méthodes (mathématiques) qui permettent de trouver les lois qui gouvernent une grande quantité de données.

C'est au cours du 18e et, plus particulièrement, du 19e siècle que la statistique – définie comme l'observation de l'état et de l'évolution des faits sociaux – se développe jusqu'à devenir une fonction de l'Etat. Cette évolution coïncide avec l'avènement des Etats nationaux, inspirés aux régimes démocratiques et garants des droits des citoyens et des citoyennes. L'information statistique, demeurée jusque là l'apanage des seuls gouvernants, devient bien public, accessible à tous, et instrument de gestion de la société et de connaissance pour le citoyen. Je ne peux pas manquer de citer, pour la Suisse, Stefano Franscini comme représentant de ces personnes éclairées du 19e qui ont lutté de toutes leurs forces pour la démocratie, la liberté, la transparence, l'objectivité. Seul le citoyen éclairé est capable d'exercer les droits démocratiques ; vice-versa, la démocratie, pour prospérer, a besoin de la participation intelligente du citoyen. La statistique publique est le moteur de la connaissance. Toutes les forces vives de la nation naissante sont appelées à construire ensemble l'édifice de la nouvelle démocratie fédérale. On se rend aisément compte que la statistique publique est un instrument indispensable à l'éclairage d'une société. C'était l'idéal et le programme de Stefano Franscini.

Je doute fort que cet esprit ait éclairé les générations de politiciens qui se sont succédés à la gestion du pays. La statistique publique est devenue, au cours des décennies, un appendice de

l'activité administrative de l'Etat (la „Kameralstatistik" des Allemands) et a perdu son caractère de „Système d'information" pour la société.

L'évolution de la statistique publique depuis la création de l'Etat fédéral mériterait une étude historique poussée. Mon opinion personnelle est que l'investissement des pouvoirs publics en matière de connaissance du pays n'a pas été à la mesure des exigences d'une société aussi complexe que la nôtre. Peut-être que pendant longtemps on a cru que l'échange informel d'information entre les principaux acteurs de la société suisse suffisait à la connaissance des choses du pays. Nous avons travaillé en compartiments plus ou moins clos. Même la recherche en sciences sociales a cru pouvoir se développer sans avoir de liens solides avec l'observation de la société. J'ai l'impression que l'histoire de notre pays a plus été une histoire de partage qu'une histoire de recherche de la cohésion nationale. Plutôt que d'unir les forces, on a cherché à se profiler dans le paysage hétéroclite des institutions suisses.

Ces derniers temps on a dû se rendre à l'évidence: la gestion du pays demande un système d'information cohérent, professionnel et objectif ainsi qu'un esprit de partenariat entre institutions et personnes qui poursuivent la recherche du bien de l'homme et du bien collectif.

Ich möchte jetzt auf die neuen Herausforderungen der öffentlichen Statistik eingehen und Ansätze zur integrierten Berichterstattung darlegen.

Die Globalisierung der Wirtschaft, beschleunigt durch den Zusammenbruch der so genannten totalitären Regimes, das Entstehen einer eigentlichen Informationsgesellschaft, geprägt durch die rasante technologische Entwicklung im Informationsbereich, und die nach wie vor ungelösten ökologischen Probleme sind die wohl sattsam bekannten Stichworte, die eine sich rasch ändernde Welt charakterisieren.

Und trotzdem sind diese Begriffe nicht banal. Zusammen mit dem demografischen Wandel stehen sie für Entwicklungen, die das gesellschaftliche Leben und die soziale Situation weiter Bevölkerungskreise im weltweiten Kontext fundamental beeinflussen. Grundlegende Fragen der sozialen Ungleichheit, der Armut, der Diskriminierung und der sozialen Ausgrenzung sind keineswegs obsolet geworden; sie werden höchstens strukturell neu aufgefächert. Familienstrukturen und die Rolle der Frauen werden sich weiter verändern, und erleichterte Mobilität und ökonomische Flexibilisierung werden nicht nur die Charakteristiken des Arbeitsmarktes neu zeichnen, sondern auch zu weiteren und intensiveren Migrationsströmen führen. Nach wie vor ist die Wirtschaft der Taktgeber des gesellschaftlichen Wandels, was die Lösung grundlegender Probleme, mit denen sich unsere Umwelt auseinandersetzten muss, nicht erleichtert.

Das Erfassen und Nachzeichnen dieser fundamentalen Veränderungen in ihrer ganzen Komplexität und in ihrem Tempo bedeutet eine Herausforderung für die Öffentliche Statistik, der mit der traditionellen Methodik der Einzelerhebung, mit den punktuellen Ansätzen bereichsspezifischer Konzepte und mit der klassischen Publikation umfangreicher Datensätze nicht begegnet werden kann.

Das Stichwort für die nächste Generation der Öffentlichen Statistik heisst „Integrierte Systeme". Als Richard Stone 1975 sein „System of Social and Demographic Statistics" vorschlug, war dies ein erster Versuch, die Fragmentierung in der Öffentlichen Statistik zu überwinden und ein sozialstatistisches Gesamtbild zu entwerfen. Die Zeit war damals

allerdings noch nicht reif für diesen Vorstoss, aber es gibt keinen Zweifel, dass die Öffentliche Statistik in Zukunft die Idee eines integrierten Systems wesentlich konsequenter voranzutreiben hat. Dies in drei grundlegenden Bereichen:

1. *Im Erhebungsbereich*. Ein neues System der Personenerhebungen ist beim Bundesamt für Statistik in Bearbeitung, und auch eine systematisierte Strategie der Unternehmensbefragungen ist geplant. Im Mittelpunkt des nächsten Jahrzehnts wird allerdings das stehen, was wir Registeroffensive nennen: Eine Strategie der systematischen Harmonisierung von Verwaltungsdaten und Informationen in öffentlichen Registern auf der Grundlage von Artikel 65 der Bundesverfassung. Solche Daten werden das Rückgrat des zukünftigen integrierten Erhebungssystems der Öffentlichen Statistik bilden und nicht nur wesentlich zur Datenharmonisierung, sondern auch zur Entlastung von Befragten beitragen.
2. *Im Bereich des schweizerischen Datenpools*. Das Bundesamt für Statistik hat das Projekt des Corporate Datamanagements (CODAM) lanciert, mit dem Ziel, einen eigentlichen Datenpool mit allen für die Öffentlichkeit verfügbaren statistischen Daten und Aggregaten zu bilden. Natürlich stellt dabei die Harmonisierung der Informationen das inhaltliche Kernstück und die grösste Herausforderung dar.
3. *Im Bereich der Indikatoren und Analysen.* Die wohl wichtigste Aufgabe wird in der integrierten Bereitstellung von Indikatoren und Analysen bestehen. Wir sind uns gewohnt, gesellschaftliche Themen bereichsweise zu diskutieren: so etwa Probleme im Gesundheitswesen, Fragen des wirtschaftlichen Wachstums, Sachverhalte der Migration etc. Dies keineswegs nur in der Statistik; auch die Politik und die öffentliche Diskussion funktionieren vielfach auf diese Art. Wir wissen allerdings auch, wie sehr verschiedene Problemkreise von unterschiedlichsten Faktoren abhängen, wie notwendig eine multithematische Perspektive wäre. Ich denke, dass dieser fachübergreifende Ansatz in der Darstellung und Analyse gesellschaftlicher Trends und Strukturen eine der zentralen Herausforderungen für die Statistik darstellt.

   Ansätze dazu gibt es:

   - Die Erweiterung der Perspektive der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Richtung einer Erfassung weiterer gesellschaftlicher Sachverhalte ausserhalb des monetär charakterisierten Marktgeschehens.
   - Die Entwicklung von Indikatorensets zur Beobachtung der nachhaltigen Entwicklung. Das Projekt MONET ist ein gemeinsames Projekt mit dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft und dem Bundesamt für Raumentwicklung.
   - Das gemeinsame Projekt mit der Bundeskanzlei im Hinblick auf die Bildung statistischer Indikatoren als Führungsinstrumente für die politische Planung. Es orientiert sich im Wesentlichen an den Zielsetzungen des Legislaturprogrammes des Bundesrates.
   - Die Ansätze zu einer eigentlichen Sozialberichterstattung. Zwar sind wir noch lange nicht so weit wie etwa Deutschland oder Frankreich, wo das Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques seit 1973 zusammen mit verschiedenen Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen regelmässig die ‘Données Sociales’

herausgeben. Auch in der EU als Ganzes gibt es Bewegung auf dem Gebiet der Sozialberichterstattung.

Aber ich bin auch für die Schweiz sehr optimistisch. Zwar ist ein eigentliches System der Sozialberichterstattung, das sinnvoll auf die politischen Bedürfnisse eingeht, erst in den Grundzügen konzipiert. Einzelne Ansätze sind jedoch auch bei uns verwirklicht: So etwa die Indikatoren und Analysen zur Gleichstellung, die das Bundesamt für Statistik in regelmässigen Abständen veröffentlicht. Oder der Sozialbericht der Sozialwissenschaften, der auf der Grundlage vorwiegend statistischer Daten eine Fülle deskriptiver Indikatoren zum gesellschaftlichen Geschehen in der Schweiz ausweist.

Das grosse Interesse an diesem Symposium hier, das in seinem Titel auch den Begriff der Sozialberichterstattung und des politischen Monitorings trägt, lässt mich optimistisch in die Zukunft blicken und bestärkt mich in der Strategie, solche multithematischen Arbeiten im Hinblick auf ein wirksames politisches Monitoring weiterzutreiben. Dabei dürften die gesamthaft integrativen Ansätze, wie etwa in den Vorschlägen von Richard Stone zum Ausdruck kommen, vor allem in den Bereichen der Erhebungen und der Bereitstellung der Daten, also beim Datenpool, zum Tragen kommen.

Wo es hingegen um die Erarbeitung statistischer Information geht, also um Indikatoren und Analysen, scheint mir die Fokussierung auf einzelne thematische Perspektiven von politischer Relevanz eher sinnvoll. Anlehnend an die Thematik des Symposiums, sehe ich drei Dimensionen, die sich für ein längerfristiges politisches Monitoring als wichtig erweisen könnten:

a) *Nachhaltigkeit*. Hier geht es darum, der Frage der intergenerationellen Solidarität aus wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Perspektive nachzugehen und zu untersuchen, inwiefern Massnahmen, Strukturen und Prozesse in unserer Gesellschaft diesem Postulat entsprechen. Wir werden sicher in den morgigen Beiträgen mehr über diese Dimension hören.

b) *Lebensqualität*. Sozialberichterstattung in einem weiteren Sinne orientiert sich zentral an den Begriffen der Lebensqualität. Dabei sind sowohl die Lebensbedingungen und die subjektive Befindlichkeit der Bevölkerung betroffen wie auch kollektive Qualitäten. Vor allem Fragen der sozialen Ungleichheit, der Diskriminierung und der sozialen Partizipation gehören zu dieser Perspektive.

c) *Räumliche Vielfalt*. Unter diesem Titel sind die vielfältigen räumlichen Bezüge aufzugreifen. Dabei sind die Probleme der regionalen Disparitäten ebenso als Thema zu integrieren wie Aspekte der kulturellen Vielfalt und der interkulturellen Kommunikation. Auch hier werden wir morgen sicher noch mehr zum Thema hören.

Natürlich ist diese Liste von Perspektiven nicht abschliessend. Weitere Themen, die ähnliche Querschnittsbezüge aufweisen, eher längerfristig angelegt sind und in der öffentlichen Diskussion stehen, können in der nächsten Zeit dazukommen. Ich denke hier unter anderem an die komplexen Entwicklungen und vielfältigen Auswirkungen im Zusammenhang mit den Informations- und Kommunikationstechnologien, welche etwa unter dem Stichwort der Informationsgesellschaft beschrieben werden können.

Die Voraussetzung: Kooperation mit der Wissenschaft

Natürlich ist die Ausarbeitung solcher Indikatorensysteme nicht eine isolierte Aufgabe der öffentlichen Statistik. Wenn wir über die Produktion rein deskriptiver Indikatoren hinausgehen wollen, unseren verdichteten Masszahlen auch gesellschaftliche Bedeutung zukommen lassen wollen, stehen wir vor grossen konzeptionellen Herausforderungen. Diesen können wir ohne den Beitrag der wissenschaftlichen Gemeinschaft nicht begegnen.

Ich habe in der letzten Zeit vielfach Gelegenheit gehabt, mich zur Beziehung zwischen Wissenschaft und Statistik zu äussern. Ich möchte mich daher darauf beschränken, die wichtigen Punkte zu unterstreichen:

Gemeinsames Kompetenznetz zur gesellschaftlichen Dauerbeobachtung

Das Bundesamt für Statistik hat seit jeher die Zusammenarbeit mit den Sozialwissenschaften gesucht und sein Engagement zur Förderung der sozialwissenschaftlichen Forschung unter Beweis gestellt. Zahlreiche gemeinsame Publikationen mit externen Forschenden, der Beizug von wissenschaftlichen Experten bei konzeptionellen Fragen, die eigene Expertentätigkeit in Gremien der sozialwissenschaftlichen Forschung (in NFPs, im SPP Zukunft Schweiz und im Haushaltspanel, in den wissenschaftlichen Gesellschaften, als Lehrende an Hochschulen etc.) zeugen ebenso vom Willen zur Zusammenarbeit wie die vereinfachte und vielfach kostenlose Abgabe von Statistikdaten an Forschende.

Ich bin mir durchaus bewusst, dass diese Zusammenarbeit verbesserungswürdig ist, dass wir noch einiges unternehmen können, um die Grundsatzvereinbarung, die wir mit den Sozialwissenschaften geschlossen haben, zu konkretisieren.

Das Bundesamt für Statistik lädt die Sozialwissenschaften deshalb ein, Hand zu bieten für gemeinsame Strategien der gesellschaftlichen Dauerbeobachtung. Hauptaufgaben eines solchen Netzes wäre, die wissenschaftlichen und empirischen Grundlagen für die Analyse gesellschaftlicher Entwicklungen und für das Monitoring schweizerischer Politik zu erarbeiten. **Die beiden Partner müssen aber ihre Unabhängigkeit bewahren, da ihre Kernkompetenzen sowie ihre Funktionen streng zu unterscheiden sind. Es wäre falsch von irgend einer Fusion der Institutionen zu sprechen.** Das Bundesamt für Statistik ist bereit, in ein solches Netz seine Kompetenz in der Erhebung und Bereitstellung von Daten, in der Vernetzung mit internationalen Gremien, in der Indikatorenbildung sowie in der koordinierten Vernetzung von empirischen Daten einzubringen. Von den Sozialwissenschaften würden wir erwarten, dass sie die wissenschaftlichen Fundierungen verstärken, konzeptionelle Impulse vermitteln und bei einzelnen Fragestellungen die wissenschaftliche Tiefe gewährleisten.

Die Vorteile eines solchen Kompetenznetzes liegen auf der Hand:

- Gesellschaftliche Dauerbeobachtung wird auf jene zwei starken unabhängigen, aber vernetzte Beine gestellt, die für eine aussagekräftige Diagnose gesellschaftlicher Entwicklungen unabdingbar sind: Kompetenz im Umgang mit empirischen Daten und

in der Produktion makrostruktureller Information einerseits und Kompetenz in der Fundierung dieser Information in wissenschaftlichen Konzepten und Theorien sowie im analytischen Know-how in einzelnen gesellschaftlichen Feldern andererseits.

- Die Sozialwissenschaften erhalten Gelegenheit, ihre grundlegenden Forschungsarbeiten mit mehr anwendungsorientierten Fragestellungen zu verbinden. Sie können dabei mit einem Partner zusammenarbeiten, dessen Stärken im Umgang mit strukturellen Fragestellungen, mit statistischen Indikatoren und mit makrostrukturellen Perspektiven liegen und der gleichzeitig den Wissenschaften einen erleichterten Zugang zu Daten und eine intensivere Einflussnahme auf statistische Konzepte und Strategien gewährt.
- Die Statistik profitiert von der Ergänzung durch wissenschaftliche Kompetenz, erhält wichtige konzeptionelle Impulse und macht damit einen weiteren Schritt in Richtung einer stärkeren Verwissenschaftlichung ihrer Tätigkeit.
- Sozialwissenschaften und Statistik erhalten damit die Chance, sich als starker Pol im Wissensraum der schweizerischen Gesellschaft zu profilieren und entsprechende Finanzierungsquellen zu eröffnen.

Ich denke, dass eine solches Projekt eine reelle längerfristige Perspektive darstellt. Es bedingt allerdings auch, dass das Bundesamt für Statistik sich besser in den Raum der wissenschaftlichen Forschung und Lehre einfügt. Es gilt deshalb auch für die öffentliche Statistik, ihre eigenen Schatten zu überspringen, die eigenen strukturellen Traditionen zu überwinden und ihrerseits diesen Schritt zu unternehmen, der sie als nationales statistisches Institut in den Kreis der wissenschaftlichen Forschung integriert. Bedenken wir eines: Die Schweiz ist ein kleines Land. Die Sozialwissenschaften sowie die Statistik müssen aufholen und verstärkt werden. Es liegt im Interesse der beiden Institutionen, zusammenzuarbeiten und kostspielige Redundanzen zu vermeiden. Das BFS wird nie und nimmer alleine die notwendige Unterstützung für die Bildung einer Ad-hoc-Erhebungsinfrastruktur für die Forschung bereitstellen können.

Statistique et politique : des relations à dynamiser

L'architecture du système statistique suisse telle qu'elle est prévue par la loi sur la statistique fédérale de 1992 ne souffre presque d'aucune faille. Avec l'introduction du programme statistique pluriannuel, on a en même temps défini une politique statistique, qui est approuvée tous les quatre ans par le Conseil fédéral. C'est vrai que la décision sur le programme des activités de la statistique fédérale n'est accompagnée d'aucune enveloppe budgétaire. Mais ce programme est tout de même une ébauche de mandat de prestations. Ce programme, cette politique statistique, est soumis au Parlement pour qu'il en prenne connaissance. Le Parlement peut demander au Conseil fédéral des changements de priorités dans les activités statistiques par les voies habituelles. Une commission statistique qui réunit des représentants à haut niveau des partenaires sociaux, de la recherche, des cantons, de diverses associations importantes, est appelée à se prononcer sur le programme statistique et à donner son avis au Conseil fédéral sur toute activité importante.

Des groupes d'experts dans les différents domaines d'activité sont appelés à se prononcer, entre autres, sur les besoins statistiques des utilisateurs. Un forum appelé REGIOSTAT assure la participation des cantons et des régions aux destinées de la statistique fédérale et suisse.

Enfin FEDESTAT assure la coordination entre les divers producteurs fédéraux de statistiques.

Et pourtant: malgré cet arsenal d'instruments et de forums, il n'y pas encore de réelle proximité entre la statistique publique et les milieux politiques. La statistique publique et, notamment, l'OFS se situent trop en retrait par rapport aux exigences de la politique. La politique, quant à elle, semble ignorer l'existence d'un office spécialisé dans la production d'informations importantes pour faciliter la prise de décision. Il semble qu'il y ait, des deux côtés, des „Berührungsängste". Une appréhension de la part du statisticien de trop se mêler des affaires politiques et de risquer de perdre de son indépendance et de son autonomie. Une méfiance de la part de la politique de faire appel à un office qui fait partie de l'appareil administratif de l'exécutif et qui, peut-être, n'est pas au-dessus de tout soupçon. Ou alors, carrément, l'ignorance de son existence et de son rôle.

Il serait bon de sortir de cette situation de cache-cache. Je pense que le projet d'indicateurs pour la législature développé ensemble avec la Chancellerie fédérale peut être un premier pas vers une meilleure compréhension mutuelle entre la politique et la statistique publique. Mais d'autres pas restent à faire. Je suis convaincu que l'initiative se trouve du côté des statisticiens, qui, jusqu'il y a peu de temps, n'ont pas „soigné" les clients importants avec l'attention voulue. La statistique doit se transformer en un service ciblé pour le politique – qu'il soit fédéral, cantonal, ou communal. Elle doit produire des informations qui servent immédiatement à la connaissance et à la prise de décision. On ne peut plus se contenter d'offrir d'énormes banques de données – où il y a presque tout mais où l'utilisateur ne trouve que difficilement ce dont il a besoin. Il reste à la statistique publique à faire de grands efforts de vulgarisation en matière de diffusion des connaissances et à consolider son partenariat avec le politique.

Schlussfolgerungen

Ich habe in meinen Ausführungen das Schwergewicht auf die Voraussetzungen gelegt, die auf Seiten der Statistik erfüllt sein müssen, um zu einem wirksamen politischen Monitoring beitragen zu können. Es gibt viel zu tun, aber wir haben den Willen, diese Voraussetzungen in der nächsten Zeit schrittweise – aber mit grossen Schritten – zu erfüllen.

Ich habe auch über die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft gesprochen, wie wichtig sie für uns ist, und meiner Hoffnung Ausdruck verliehen, dass wir zu nachhaltigen Zusammenarbeitsmodellen kommen werden. Ich denke, hier geht es weniger um technische Hindernisse, die es zu überwinden gilt, als vielmehr um kulturelle. Aber ich bin auch überzeugt, kein Weg wird an der Erkenntnis vorbeiführen, dass eine gesellschaftlich relevante Sozialberichterstattung eine gemeinsame Aufgabe von Wissenschaft und Statistik darstellt.

Natürlich gibt es neben Statistik und Wissenschaft noch einen weiteren wichtigen Partner in diesem Kontext: die Politik.

Wir alle wissen, wie oft empirische Erkenntnisse von der Politik nicht im Sinne der Wissensvermehrung aufgenommen, sondern vielmehr im Sinne der Legitimation politischer Handlungen verwendet werden. Statistik kann deshalb auch als Störenfried auftreten und ist nicht immer der enge Freund der Politik. Das deshalb manchmal doch etwas distanzierte Verhältnis zwischen den beiden Lagern trägt nicht gerade zur Verbesserung der Aussagekraft

von Indikatoren bei. Ich freue mich deshalb, in den letzten Jahren doch eine Zunahme des Interesses an der Statistik von Seiten der Politik feststellen zu können, und damit auch eine engere Zusammenarbeit zwischen den beiden Partnern.

Allerdings hoffe ich nicht nur auf die Beiträge der Politik: auch die Statistik muss sich – und wird sich – in Zukunft wesentlich stärker um ihre Hauptkunden aus der Politik und ihre Bedürfnisse zu kümmern haben, als sie das bisher getan hat. Wir sind daran, die entsprechenden Strategien zu entwickeln, und ich hoffe, dass wir sie rasch umsetzen werden.

In diesem Sinne – und das ist mein zweiter Punkt – möchte ich auch meine Freude Ausdruck verleihen über die Beteiligung von Exponentinnen und Exponenten der Politik an diesem Symposium. Es ist die Gelegenheit, einen Dialog zu wichtigen Themen der gesellschaftlichen Entwicklung und ihre empirische Erfassung zu initiieren, der zweifellos über die Grenzen dieser Veranstaltung hinausreichen wird. Und damit wäre eine wesentliche Zielsetzung dieser drei Tage erfüllt.

Indikatoren zum sozialen Wandel der Schweizer Gesellschaft

Christian Suter, ETH Zürich

Einleitung

Was haben Heiratsannoncen, Frauenerwerbsquote und politisches Vertrauen gemeinsam? Nichts würde man meinen. Dennoch: Sie alle können als Indikatoren verwendet werden, um den langfristigen sozialen Wandel der Schweizer Gesellschaft zu beschreiben. Das Schwerpunktprogramm „Demain La Suisse“ hat sich mit dem Sozialbericht 2000 die Aufgabe gestellt, solche Kennzahlen des sozialen Wandels auf der Basis bestehender Datenbestände aufzubereiten und zugänglich zu machen (Suter 2000).

Heiratsannoncen und die darin idealisierten Charakterqualitäten erlauben uns Rückschlüsse auf Wertwandelsprozesse. Wir erkennen dies intuitiv wenn wir z.B. die Heiratsanzeige eines 37jährigen Landwirts vom Zürichsee aus dem Jahre 1905 lesen, der sich selbst als „rüstig, arbeitsam und solid“ beschrieb, und eine „arbeitsame und friedfertige Lebensgefährtin“ suchte. Wenn heute eine Heiratsanzeige aufgegeben wird, stehen ganz andere Charakterqualitäten im Vordergrund – sowohl bei der Selbstbeschreibung als auch bei der Charakterisierung des Traumpartners bzw. der Traumpartnerin. Vielleicht so wie bei der „schlanken, romantischen, gut und viel jünger aussehenden Frau“, die Mitte der 1980er Jahren einen „intelligenten, feinfühlenden, zärtlichen, sensiblen, schlanken Mann“ suchte.

Der Indikator *Erwerbsbeteiligung von Frauen* sagt uns nicht nur etwas über die Integration der Frauen in die Arbeitswelt. Er vermittelt uns auch ein Bild über den Wandel familiärer Rollenmuster und der Stellung der Frau in der Gesellschaft. Der Indikator *Politisches Vertrauen*, schliesslich, vermag uns Hinweise zu geben zum Wandel im Verhältnis zwischen den politischen Institutionen und der Gesellschaft.

Wenn man von Indikatoren spricht, die den sozialem Wandel einer Gesellschaft beschreiben sollen, ist es naheliegend und sinnvoll, danach zu unterscheiden, ob kurzfristige, mittelfristige oder langfristige Veränderungen betrachtet werden. Der französische Historiker Fernand Braudel (1972), hat die langfristigen und kaum sichtbaren Wandlungsprozesse als „longue durée“, als „langen Zeitablauf“, bezeichnet. Braudel hat auch die Meinung vertreten, dass der unterschiedliche Zeitbezug sozialer Veränderungen uns Hinweise geben kann, auf welcher Ebene der soziale Strukturwandel erfolgt: Sind es Veränderungen in der Tiefenstruktur oder lediglich solche an der Oberfläche.

Ich möchte für meinen Beitrag diese Perspektive übernehmen und unterscheide deshalb zwischen kurz-, mittel- und langfristigem sozialem Wandel. Natürlich wirken diese Prozesse in der sozialen Realität immer zusammen.

Mein Beitrag gliedert sich in fünf Teile: Ich beginne mit einem Überblick über die Ziele des Sozialberichts. Der daran anschliessende Teil behandelt die langfristigen Indikatoren des sozialen Wandels. Danach befasse ich mich mit Indikatoren der mittel- und kurzfristigen Wandlungsprozesse. Mit den abschliessenden Bemerkungen im Fazit blicke ich über den Sozialbericht hinaus auf die gesamte aktuelle Sozialberichterstattungsaktivität in der Schweiz.

Ziele des Sozialberichts

Der Begründer und Vater der Sozialen Indikatoren-Bewegung, der Amerikaner Raymond Bauer (1966), hat Soziale Indikatoren definiert als „Statistiken, statistische Zeitreihen, und jede andere Art von empirischen Anhaltspunkten die uns erlauben zu beurteilen, wo wir stehen und wohin wir gehen bezüglich unserer Werte und Zielsetzungen".

Dazu zwei Bemerkungen:

1. Mit dem Sozialbericht versuchten wir aufzuzeigen, dass es nicht nur wichtig ist, zu wissen wo wir als Gesellschaft stehen und wohin wir uns bewegen, sondern auch woher wir kommen und wie wir uns verändert haben.
2. Das Kriterium des eindeutigen Wert- und Zielbezugs von Indikatoren, das Bauer am Schluss anspricht, ist für Indikatoren des langfristigen sozialen Wandels wenig sinnvoll. Ist die Veränderung von Beziehungserwartungen in den erwähnten Heiratsannoncen weg von Arbeitswerten hin zu individualisierten, expressiven Werten oder die Veränderung der Erwerbsbeteiligung ein gesellschaftliches Ziel? Können wir mit Bestimmtheit folgern, dass sich die Gesellschaft verbessert oder verschlechtert hat, wenn sich die Indikatorenwerte verändern? Wohl kaum.

Der Sozialbericht verfolgt im Wesentlichen *zwei Hauptziele*:

Erstens: Beschreibung des sozialen Wandels und der wichtigen gesellschaftlichen Veränderungen der letzten 30-50 Jahre mittels sozialer Indikatoren.

Zweitens: Beschreibung aktueller Probleme, gesellschaftlicher Disparitäten und Konflikte mittels sozialer Indikatoren.

Aus Raumgründen werde ich mich in meinem Beitrag auf das erste der beiden Hauptziele konzentrieren, wobei Disparitäten natürlich auch Gegenstand von Wandlungsprozessen sein können.

Das Zielpublikum des Sozialberichts ist der interessierte Laie. Mit den beiden genannten Hauptzielen verbunden, waren deshalb drei weitere wichtige Absichten im methodischen Vorgehen:

1. *Ansprechende, einfache Darstellungsweise:* Dies bedeutet, auf die Konstruktion komplexer und undurchschaubarer synthetischer Indikatoren zu verzichten und gleichzeitig die Indikatoren zu visualisieren im Sinne einfach lesbarer Grafiken. Die Indikatoren sollen sozialer Wandel einfach und transparent kommunizieren.
2. *Interpretationen und Erklärungen:* Veränderungen, Disparitäten und gesellschaftliche Problemlagen sollen nicht nur grafisch beschrieben, sondern auch inhaltlich interpretiert werden. Aus diesem Grunde wurde jeder Indikatoren sowohl im Rahmen einer Kurzbeschreibung als auch eines Hintergrundbeitrages vertieft behandelt. Dahinter steht die Überlegung, dass in erster Linie die kommunikative und reflexive Funktion und weniger eine Planungs- oder Massnahmenevaluationsfunktion im Zentrum einer modernen Sozialberichterstattung stehen soll.
3. *Wissensbestand zum sozialen Wandel der Schweizer Gesellschaft verfügbar machen:* Der Sozialbericht basiert nicht auf eigenen Datenerhebungen. Vielmehr war es das Ziel, vorhandene Datenquellen zu nutzen, sowohl aus der amtlichen Statistik wie aus der

Wissenschaft und der Privatwirtschaft. Im Rahmen dieses Beitrages werden deshalb Beispiele sozialer Indikatoren aus allen drei genannten Datenquellen präsentiert.

Es stellen sich verschiedene konzeptionelle und methodische Fragen, wenn man versucht, längerfristigere Wandlungsprozesse auf der Ebene von Indikatoren nachzuzeichnen und zu quantifizieren. Ich möchte nur einige davon erwähnen, mit denen wir bei der Erstellung des Sozialberichts konfrontiert waren:

- Wie lassen sich komplexe langfristige soziale Prozesse messen – z. B. „Individualisierung“ oder „Pluralisierung“?
- Bedeutet ein bestimmter Indikator in verschiedenen Zeitepochen immer dasselbe – oder verändert sich sein Inhalt?
- Wie kann Gültigkeit und Zuverlässigkeit eines Indikators zum langfristigen sozialen Wandel eingeschätzt werden?
- Ist der Indikator eindeutig interpretierbar?
- Wo sind Zeitreihen verfügbar, die über mehr als zehn Jahre zurück reichen?

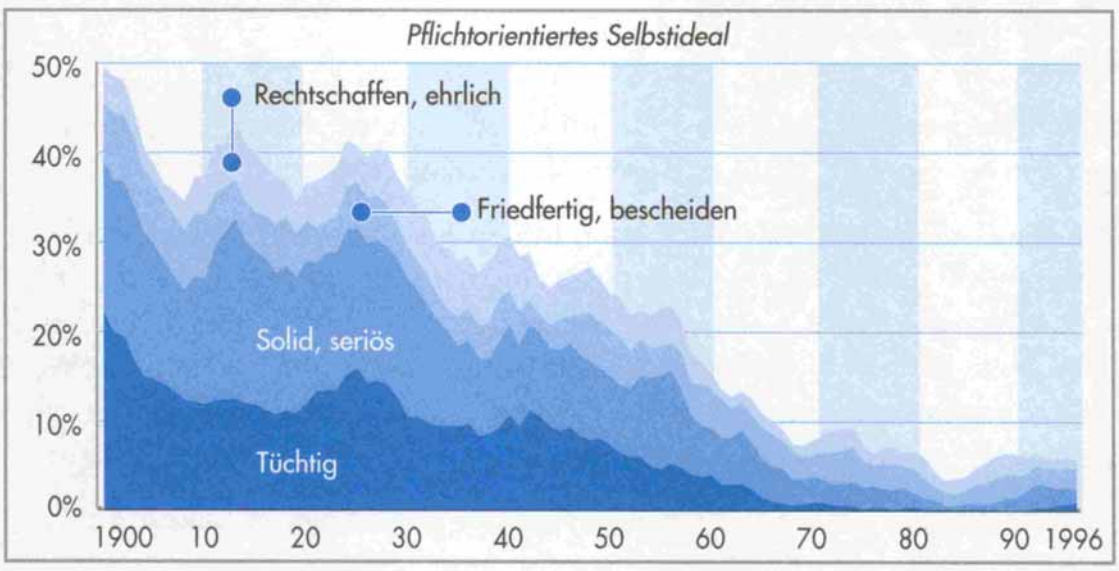
Ich komme nun zu den Beispielen für Indikatoren des lang-, mittel- und kurzfristigen sozialen Wandels. Ich werde zu jedem Typus ein Indikatorbeispiel aus dem Sozialbericht darstellen, wobei aus Raumgründen vieles nur angedeutet werden kann.

Langfristiger Sozialer Wandel: Der Indikator „Beziehungserwartungen“

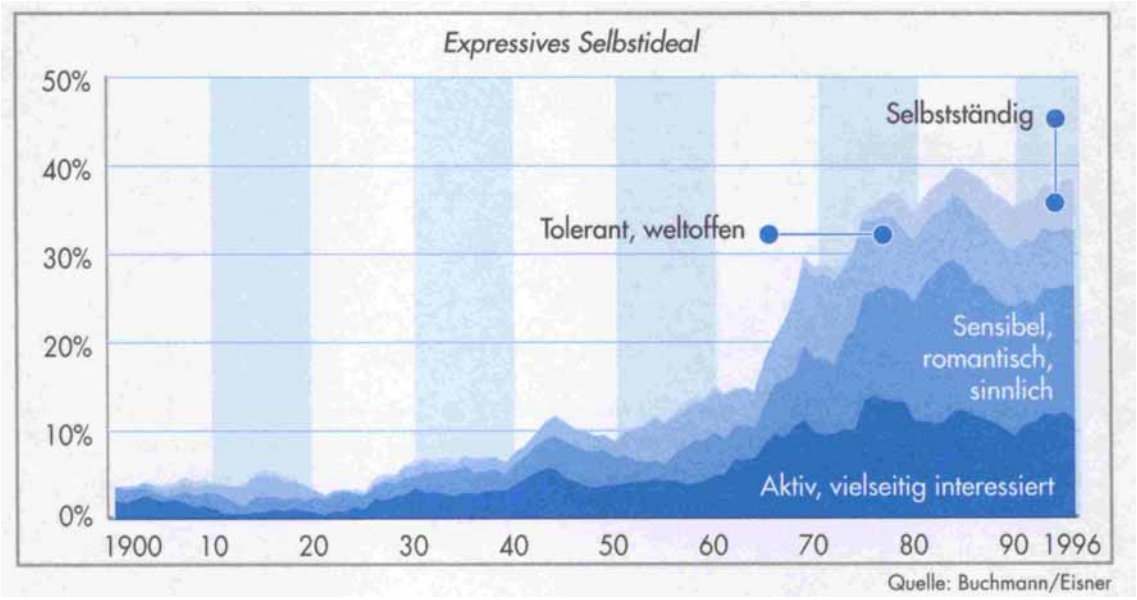
Der Indikator *Beziehungserwartungen* (Suter 2000: 138f.) drückt einerseits den gesellschaftlichen Wertwandel von der Arbeits- zur Freizeitgesellschaft aus, andererseits den Wandel in Richtung einer sich individualisierenden Gesellschaft, wo Werte des individuellen Lebensstils, der Autonomie und der Selbstverwirklichung wichtiger werden. Der Indikator stammt aus einer wissenschaftlichen Studie über Arbeit und Identität im 20. Jahrhundert (vgl. Eisner 2000).

Die Datenquelle sind Heirats- und Kontaktanzeigen, die in der Neuen Zürcher Zeitung und im Tages-Anzeiger zwischen 1900 und 1996 publiziert wurden. Der gewählte Indikator gibt den prozentuellen Anteil bestimmter Charakterqualitäten an, mit denen sich die Inserierenden selbst beschreiben (vgl. Grafiken 1 und 2).

Grafik 1: Beziehungserwartungen: Pflichtorientiertes Selbstideal



Grafik 2: Beziehungserwartungen: Expressives Selbstideal



Aus Grafik 1 geht hervor, dass in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts arbeitsbezogene und pflichtorientierte Werte dominierten: Tüchtig, solid, bescheiden, rechtschaffen und ehrlich sind die Tugenden, mit denen man sich selbst auf dem Heiratsmarkt anbietet. Am Ende des 20. Jahrhunderts werden diese Eigenschaften kaum mehr genannt. Hingegen stehen in jüngster Zeit – wie Grafik 2 illustriert – Qualitäten wie aktiv, vielseitig interessiert, sensibel, romantisch, weltoffen und selbständig im Vordergrund. Während die Werte der ersten Gruppe einen starken Bezug zur Arbeitswelt aufweisen, handelt es sich bei der zweiten Gruppe um innere Qualitäten, die man als expressives Selbstideal bezeichnen kann.

Natürlich drängen sich bei Indikatoren, die sich auf Mediendaten stützen, auch methodische Vorbehalte auf: Repräsentativität, Gültigkeit und Zuverlässigkeit der Angaben sind oft nur schwierig einzuschätzen. Aber: Dieser Indikator nutzt auf innovative Art und Weise eine unkonventionelle Datenquelle. Mit der Elektronisierung der Medien stehen uns zunehmend solche Daten zur Verfügung – gerade auch was die Vergangenheit und damit den langfristigen sozialen Wandel betrifft. In diesen Datenquellen schlummert deshalb ein grosses bisher kaum genutztes Potential für die Sozialberichterstattung.

Mittelfristiger Sozialer Wandel: Die Indikatoren „Erwerbsbeteiligung" und „Politisches Vertrauen"

Die meisten Indikatoren im Sozialbericht decken den Typus des mittelfristigen sozialen Wandels ab. Dazu gehören u.a. die folgenden Veränderungen:

- Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft (Indikatoren: z.B. Branchenwandel, Bildungsabschlüsse)
- Zunahme von Einkommensungleichheiten (Indikatoren: z.B. Einkommensungleichheit, Erwerbseinkommen)
- Zunehmende Arbeitsmarktintegration der Frauen im Rahmen von Teilzeitanstellungen (Indikatoren: z.B. Erwerbsbeteiligung, Voll- und Teilzeiterwerbstätigkeit)
- Abnahme von Bildungsungleichheiten zwischen den Geschlechtern bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung grosser Geschlechterungleichheiten im beruflichen Bereich (Indikatoren: z.B. Lohnunterschiede, Geschlechtersegregation auf den Arbeitsmärkten)
- Übergang zu einer nachhaltigeren Gesellschaft (Indikatoren: z.B. Umweltbelastung, Luftverschmutzung, Abfälle)
- Übergang zu einer kulturell vielfältigeren Gesellschaft durch Immigration (Indikatoren: z.B. Nationalitätenprofil, Sprache, Religionen)

Ich möchte zum mittelfristigen Strukturwandel zwei Beispiele vorstellen, die unterschiedliche Datenquellen repräsentieren:

1. Der Indikator *Erwerbsbeteiligung* (amtliche Statistik)
2. Der Indikator *Politisches Vertrauen* (privatwirtschaftliches Befragungsinstitut)

Der Indikator Erwerbsbeteiligung

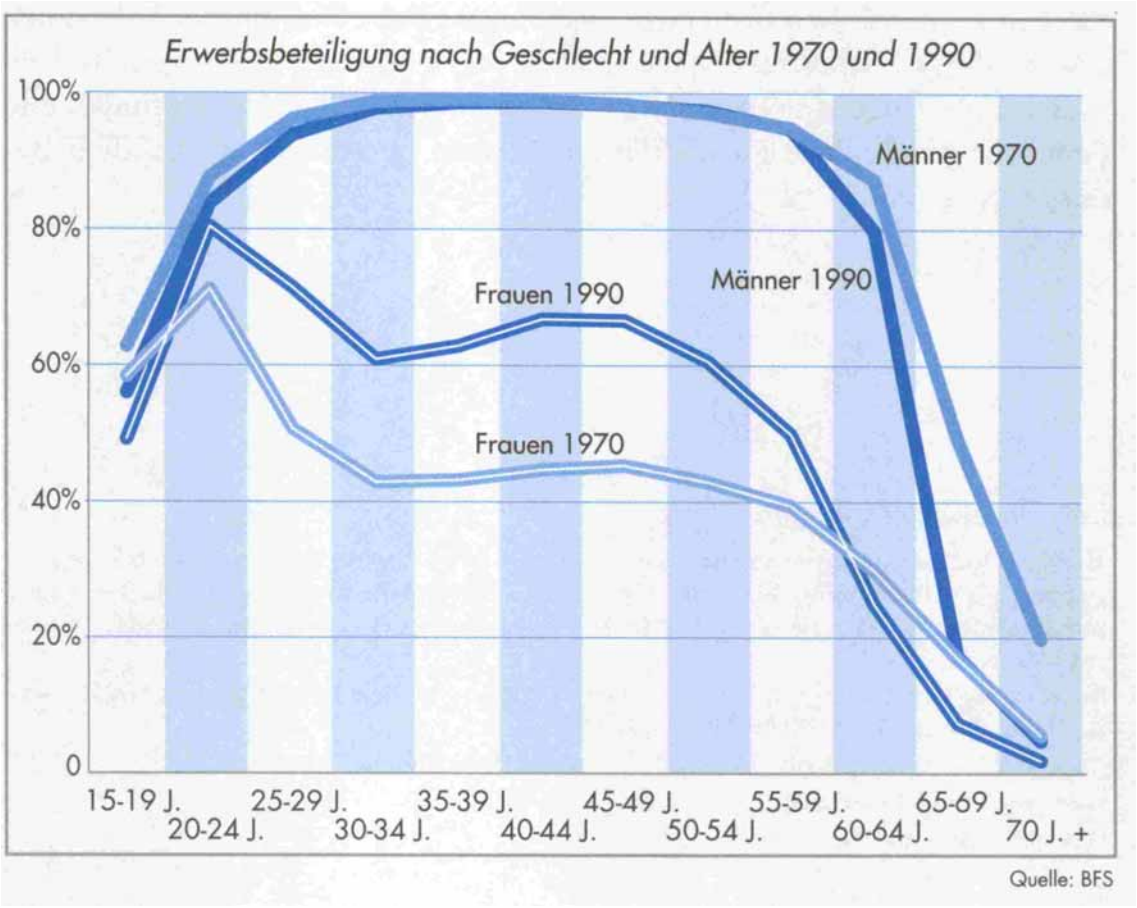
Der Indikator *Erwerbsbeteiligung* (Suter 2000: 32f.) misst den Anteil der Erwerbstätigen an der gesamten Bevölkerung der jeweiligen Altersklasse. Im Unterschied zu den anderen hier vorgestellten Indikatoren handelt es sich dabei um ein international gebräuchliches und weit verbreitetes Mass. Dieser Indikator vermittelt uns drei verschiedene Informationen:

- Mass für die Stärke des (formalen) nationalen Arbeitsmarktes – zwischen den verschiedenen Ländern Europas gibt es entsprechend grosse Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsmarktbeteiligung, wobei die nördlichen Länder eher starke und die südlichen Länder eher schwächere Arbeitsmärkte aufweisen (Eurostat/Europäische Kommission 2000).

- Mass für die Verteilung der Lebensarbeitszeit, für Eintritt in und Austritt aus dem Arbeitsmarkt – der Indikator ist deshalb auch für die Sozialpolitik von grosser Bedeutung.
- Mass für die gesellschaftliche Akzeptanz der Frauen im Berufsleben – der Indikator gibt damit gleichzeitig Hinweise auf die familialen Rollmuster der Geschlechter.

Die Datenquelle für diesen Indikator ist die Schweizer Volkszählung, die alle zehn Jahre durchgeführt wird. Grafik 3 enthält 4 Kurven: zwei für die Frauen und zwei für die Männer, jeweils für die Volkszählung von 1970 und von 1990. Angegeben ist der Prozentanteil der Erwerbstätigen in jeder Altersklasse.

Grafik 3: Erwerbsbeteiligung



Zwei Punkte sind bemerkenswert:

1. Bei den Frauen ist ein grossen Wandel zu erkenn (kontinuierlicher Anstieg der Erwerbsbeteiligung), bei den Männer gibt es hingegen kaum Veränderungen (lediglich: tendenziell früherer Austritt aus und späterer Eintritt ins Berufsleben). Die Akteure dieses sozialen Wandels sind demnach die Frauen.
2. Trotz der starken Zunahme der Erwerbsbeteiligung bei den Frauen bleibt die Struktur der Kurve konstant: Sie zeigt die bekannte Form der Wiege mit dem familienbedingten

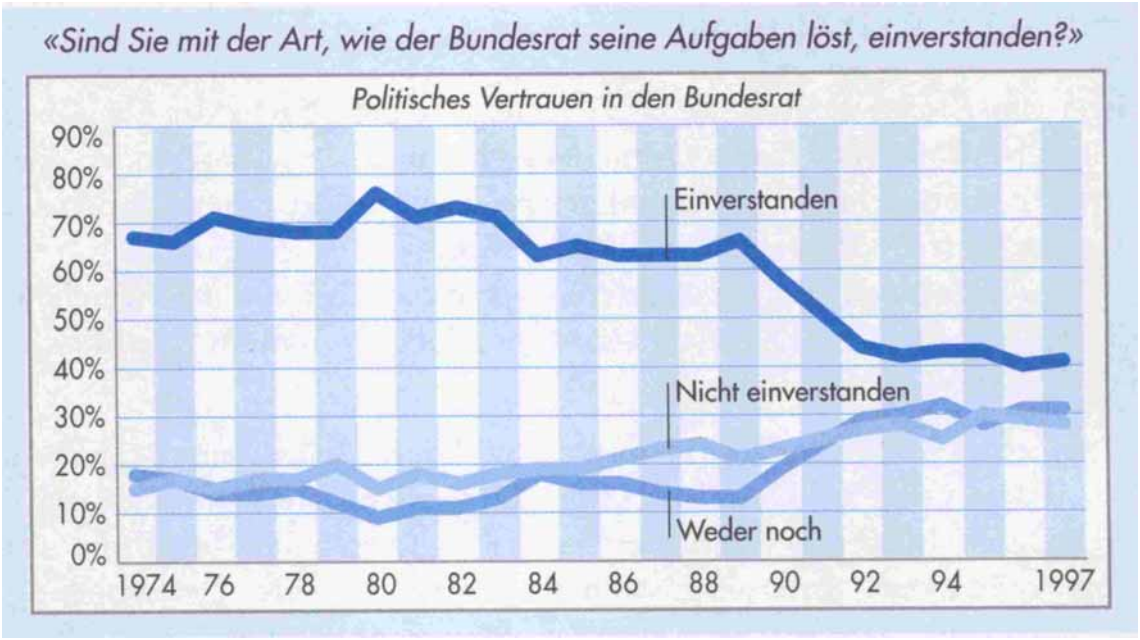
Rückgang um das 30. Altersjahr und dem Wiedereinstieg ins Berufsleben im Alter von 40-50.

Der Indikator *Erwerbsbeteiligung* zeigt einen Wandel in der Schweizer Erwerbsstruktur und den Vorstellungen zu den Geschlechterrollen: Das Ein-Mann-Ernährermodell wird durch ein 1.5-Personen-Ernährermodell abgelöst, d.h. einen vollzeiterwerbstätigen Mann und eine teilzeiterwerbstätige Frau. Dies bedeutet auch, dass sich das Muster der „Mutter am Herd" aufgelöst hat und mehr und mehr durch das Muster der „Berufsfrau und Mutter" abgelöst worden ist.

Der Indikator Politisches Vertrauen

Der Indikator *Politisches Vertrauen* (Suter 2000: 190f.) zeigt den Wandel in der Beziehung zwischen Politik und Gesellschaft. Die Erhebung wird jeweils vom Befragungsinstitut Demoscope durchgeführt.

Grafik 4: Politisches Vertrauen



Auf die Frage „Sind Sie mit der Art und Weise, wie der Bundesrat seine Regierungsaufgaben löst, einverstanden oder nicht?" antworteten zu Beginn der 1980er Jahre 75% mit einverstanden. Ende der 1990er Jahre ist dieser Prozentsatz auf 40% gesunken. War es ursprünglich v.a. die Linke, welche dem Staat kaum Vertrauen entgegenbrachte, ist heute das Regierungsvertrauen der politisch rechts stehenden Leute geringer als dasjenige der Linken. Ist der drastische Zerfall des Regierungsvertrauens Ausdruck einer zunehmenden Staatsverdrossenheit oder gar der Auflösung des bisher geltenden Gesellschaftsvertrags?

Dass der Sachverhalt nicht ganz so einfach ist, zeigt sich daran, dass die Regierung heute nicht mehr Abstimmungsniederlagen einstecken muss, als früher. Dies zeigt der Indikator

Abstimmungserfolge der Regierungsparteien (Suter 2000: 212). Sind sich alle Regierungsparteien einig, resultiert eine deutliche Zwei-Drittels-Mehrheit bei den Volksabstimmungen.

Die widersprüchlichen Ergebnisse zwischen dem „subjektiven" Indikator *Regierungsvertrauen* und dem „objektiven" Indikator *Abstimmungserfolge* legen die Interpretation nahe, dass der Indikator *Regierungsvertrauen* wenig mit der konkreten Regierungspolitik zu tun hat. Er weist aber darauf hin, dass sich die Grundeinstellung der Bürgerinnen und Bürger zu den politischen Institutionen und Autoritäten gewandelt hat. Die Haltung heute ist kritischer geworden, Vertrauen wird nicht mehr gleichsam auf Vorschuss gewährt. Gleichzeitig deutet der Indikator darauf hin, dass die Vermittlungsfähigkeit der politischen Institutionen abgenommen hat (vgl. Ladner 2000).

Kurzfristiger Wandel: Der Indikator „Chancen(un)gleichheit Schweizer/Ausländer"

Ich komme zum Schluss zum kurzfristigen Wandel. Verschiedene im Sozialbericht aufgeführte Indikatoren zur subjektiven Bewertung zeigen kurzfristige Schwankungen. Dies gilt etwa für folgende Kennzahlen:

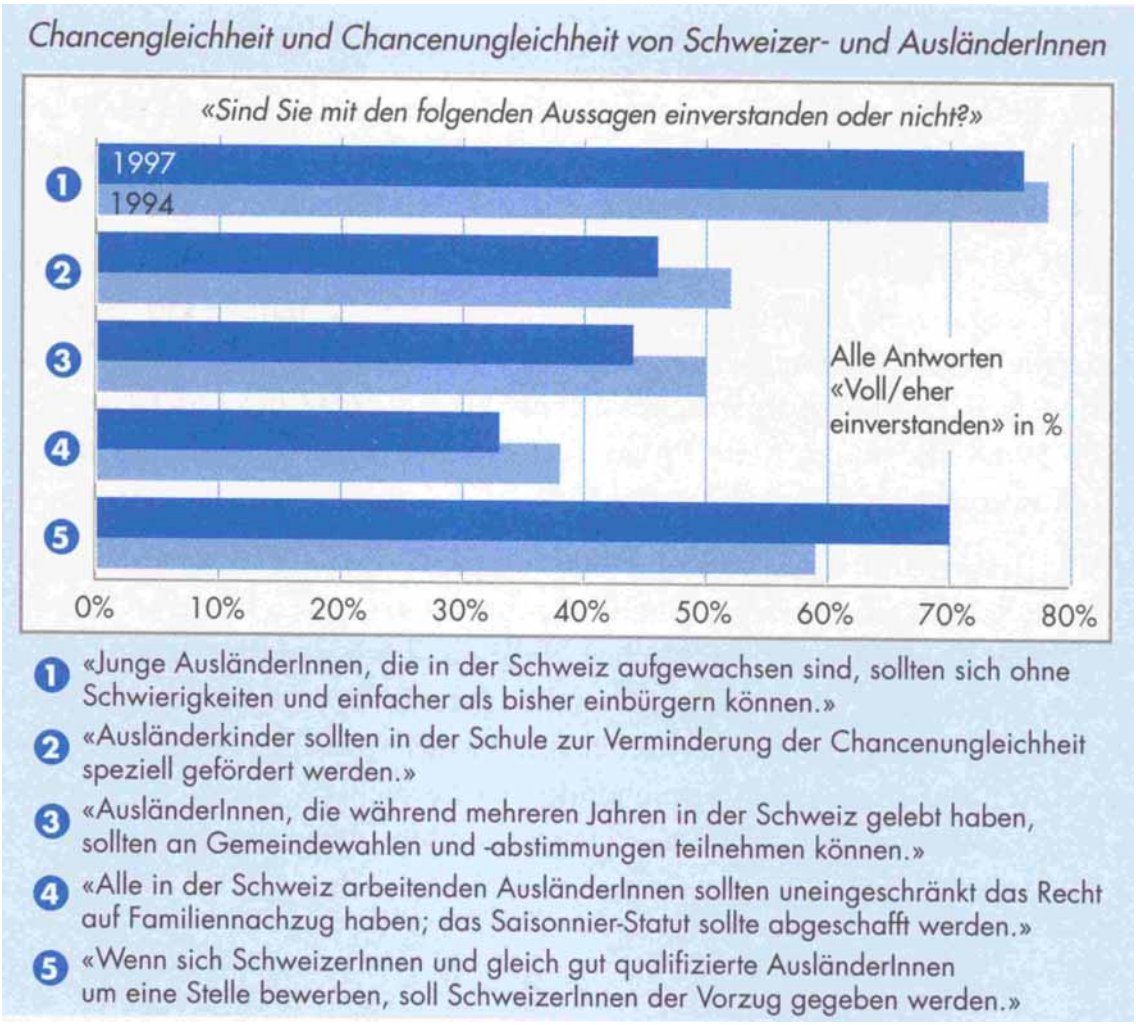
- Wichtigste politische Probleme: Von den 1980er zu den 1990er Jahren kommt es zu einem Wandel von der Umwelt- und Drogenproblematik zur Arbeitslosigkeit, Ende der 1990er Jahre von Arbeitslosigkeit zur Flüchtlings-/Ausländerfrage.
- Beurteilung der Chancengleichheit Schweizer/Ausländer

Der Indikator *Chancen(un)gleichheit zwischen Schweizer und Ausländer* (Suter 2000: 84f.) ist ein Mass für die subjektive Bereitschaft der Schweizerinnen und Schweizer, die soziale und politische Integration von Immigranten zu fördern bzw. Ungleichheiten zu tolerieren. Der Indikator sagt jedoch nichts darüber aus, in welchem Ausmass solche Ungleichheiten auch faktisch bestehen.

Der in Grafik 5 aufgeführte Indikator setzt sich aus fünf Einzelaspekten zusammen. Es sind unterschiedlich grosse Zugeständnisse zu Gunsten der Immigranten und Immigrantinnen.

1. Leichtere Einbürgerung für in der Schweiz aufgewachsene Immigranten
2. Spezielle Förderung von Ausländerkindern in der Schule
3. Gemeindewahlrecht
4. Recht auf Familiennachzug und Abschaffung des Saisonnier-Statut
5. Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, bzw. die Bevorzugung von Schweizer bei gleicher Qualifikation

Grafik 5: Chancen(un)gleichheit Schweizer/Ausländer



Die Grafik zeigt den Anteil der Zustimmung in den Jahren 1994 und 1997. Bei den ersten vier Zugeständnissen bedeuten hohe Werte eine grosse Zustimmung zur Chancengleichheit, beim letzten Aspekt, der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt ist es umgekehrt – hohe Werte bedeuten grosse Ungleichheiten.

Zwei Ergebnisse sind von Bedeutung:

1. Bestimmte Gleichheits- und Integrationspostulate werden eher akzeptiert als andere. Am deutlichsten abgelehnt werden das Recht auf Familiennachzug und die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt.

2. Bei allen Aspekten, am deutlichsten aber beim Postulat der Arbeitsmarktgleichheit, gibt es zwischen 1994 und 1997 eine graduelle Abnahme in der Bereitschaft, Chancengleichheiten zu gewähren.

Handelt es sich beim oben genannten zweiten Ergebnis um eine kurzfristige Veränderung oder um einen tiefergehenderen Trend? Der Indikator gibt darüber keine Auskunft, da er erst seit 1994 verfügbar ist. Zwei Argumente sprechen dafür, dass hier eher Veränderungen kurzfristiger Natur vorliegen:

Erstens gibt es eine enge Übereinstimmung mit dem Indikator der wichtigsten politischen Probleme: Ab Mitte der 1990er Jahre verzeichnet die Flüchtlings- und Ausländerpolitik zunehmende Werte auf dem Sorgenbarometer der Schweizerinnen und Schweizer.

Zweitens lässt sich die Zunahme bei der Chancenungleichheit auf dem Arbeitsmarkt mit der für Schweizer Verhältnisse ungewöhnlich langen wirtschaftlichen Rezession der 1990er Jahre erklären, die den Konkurrenzkampf auf dem Arbeitsmarkt entsprechend verschärfte. Mit dem wirtschaftlichen Wiederaufschwung nach 1997 – dies die These und die Hoffnung – wäre eine entsprechende Umkehr zu erwarten.

Fazit

Als Fazit möchte ich vier Punkte hervorheben:

Erstens: Die Schweizer Gesellschaft hat sich in den letzten 30 Jahren grundlegend gewandelt. Dies ist eine der Hauptaussagen des Sozialberichts. Wir sehen dies in den Indikatoren zum langfristigen, v.a. aber in jenen zum mittelfristigen sozialen Wandel. Ich habe vier Beispiele präsentiert: Der Wertwandel in den Beziehungsidealen, der Wertwandel in den Geschlechterrollen, der Wandel in der Beziehung zwischen staatlichen Institutionen und Gesellschaft sowie der Wandel in der Beurteilung der Chancengleichheit zwischen Schweizer und Ausländern. Weniger gewandelt als die Gesellschaft und ihre Mitglieder haben sich die Institutionen. Es ist in der Tat ein Auseinanderklaffen von gesellschaftlichem und institutionellem Wandel feststellbar.

Zweitens: Der Sozialbericht war ein erster und pragmatischer Schritt auf dem Weg, Indikatoren für den sozialen Wandel zu entwickeln. Der weite Blick zurück und die Beschränkung auf die Nutzung vorhandener Daten hat die Auswahl und die Qualität der Indikatoren wesentlich eingeschränkt. Die heute und in absehbarer Zeit neu zur Verfügung stehenden Daten – z.B. das neue Haushaltspanel oder die aufgestockte Arbeitskräfteerhebung – werden es erlauben, die Qualität solcher Indikatoren in Zukunft erheblich zu verbessern.

Drittens: Der Sozialbericht ist eine von zahlreichen Aktivitäten, die in den letzten Jahren im Bereich der Schweizer Sozialberichterstattung erfolgt sind. Heute liegen diesbezügliche mehrere Berichte und Publikationen vor sowohl von der amtlichen Statistik, wie von der Wissenschaft wie von privaten Institutionen und Unternehmen – z.B. die Bildungsindikatoren oder die Beiträge zur Sozialberichterstattung Schweiz des BFS, das Indikatorensystem Nachhaltige Entwicklung von BFS und BUWAL, der Sozialalmanach der Caritas oder das Regionale Nachhaltigkeitsmonitoring der BAK (eine detaillierte Übersicht zum Stand der Sozialberichterstattung in der Schweiz findet sich in Suter/Niklowitz 1999).

Die Schweiz ist heute kein blinder Fleck mehr auf der Sozialberichterstattungskarte Europas, so wie es noch 1994 in einer vom Bundesamt für Statistik veröffentlichten Expertise festgehalten wurde (Habich et al 1994). Gerade aufgrund der Erfahrungen aus den siebziger Jahren stellt sich aber heute die Frage, ob und wie die derzeitigen Initiativen auch längerfristig erhalten und institutionalisiert werden können.

Viertens: Die gegenwärtige Wiederbelebung der Sozialberichterstattung steht nicht im Zeichen einer neuen "aktiven" Gesellschaftspolitik – wie damals in den 1960er und 1970er Jahren. Die Sozialberichterstattung der Gegenwart und Zukunft hat v.a. kommunikative und reflexive Funktionen: Die Dauerbeobachtung des sozialen Wandels im Sinne von Beschreibung *und* Interpretation für einen breiten Adressatenkreis. Der schwedische Statistiker Joachim Vogel (1997) schreibt der Sozialberichterstattung in erster Linie eine aufklärerische und eine demokratische Funktion zu: Das Wissen um den sozialen Wandel, um die Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger soll allen zugänglich gemacht werden. Deshalb ist es wichtig, dass neben der amtlichen Statistik auch die Perspektive der Wissenschaft und die Perspektive der privaten Institutionen gesehen und gehört wird. Eine kontinuierliche Sozialberichterstattung all dieser drei Gruppen könnte helfen, die Fähigkeit der Schweizer Gesellschaft zur Selbstbeobachtung zu verbessern. Dies würde einen Beitrag leisten zu einer reflexiven Modernisierung der Schweizer Gesellschaft.

Literatur

Bauer, Raymond A. (Hrsg.) (1966): *Social Indicators*. Cambridge/London.

Braudel, Fernand (1958): „Histoire et science sociales," *Annales* 13: 725-753.

Eisner, Manuel (2000): „Sozialer Wandel und neue Integrationsprobleme seit den Siebzigerjahren," S. 164-181 in: Christian Suter (Hrsg.), *Sozialbericht 2000.* Zürich: Seismo.

Eurostat/Europäische Kommission (2000): *Beschreibung der sozialen Lage in Europa.* Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Habich, Roland, Heinz-Herbert Noll and Wolfgang Zapf (1994): *Soziale Indikatoren und Sozialberichterstattung. Internationale Erfahrung und gegenwärtiger Forschungsstand.* Bern: Bundesamt für Statistik.

Ladner, Andreas (2000): „Politikbeteiligung und die Reform der politischen Institutionen," S. 216-234 in: Christian Suter (Hrsg.), *Sozialbericht 2000*. Zürich: Seismo.

Suter, Christian (Hrsg.) (2000): *Sozialbericht 2000*. Zürich: Seismo.

Suter, Christian und Matthias Niklowitz (1999): "Social Reporting in Switzerland. The Hidden Roots and the Present Stat of the Art," EuReporting Working Paper No. 6. Mannheim: ZUMA. (http://www.gesis.org/en/social_monitoring/social_indicators/EU_Reporting/pdf_files/paper6.pdf)

Vogel, Joachim (1997): "The Future Direction of Social Indicators Research," *Social Indicators Research* 42: 103-116.

II

Thematisches Monitoring: Regionaler Disparitäten, nachhaltige Entwicklung, Gleichstellung

Le monitoring thématique : disparités régionales, développement durable, égalité

Monitoring certain aspects such as regional disparities, sustainability, equity

Monitoring Processes of Change and Social Exclusion in Rural Areas of Europe.

Mark Shucksmith, Toivo Miulu, Alana Gilbert and Euan Phimister

1. Introduction

This paper begins by discussing the ways in which economic, social and political forces for change operate in rural areas to produce uneven development and social exclusion for some people and social groups. The paper then turns to consider the meaning of the term "social exclusion" and how the experiences of individuals and social groups might be related to such forces. Following this, the paper draws on a recent study of young people in rural areas to consider how one might seek to monitor such processes of change and social exclusion. The paper concludes that social reporting at European level is hampered by differences in definitions and information between the different countries, and by an absence of essential data relating to young people in rural areas. In particular, we draw attention to lack of data harmonisation, problems of coarse regional units, aggregated classifications, lack of age-related breakdowns, and differences in rural definitions.

2. Forces for Change in Rural Areas of Europe

Much recent writing in rural sociology has employed the concept of 'late modernity' (Giddens 1990) to help understand the complex and less certain world in which we live at the start of the 21st Century. The shift from traditional to modern societies since the early nineteenth century is usually associated with industrialisation, urbanisation, reason, progress and the dominance of materialistic and individualistic values in capitalism. (For Marx it was an escape from "the idiocy of rural life".) But society has continued to evolve. Giddens has identified particular features[8] of modernity which have fostered an international division of labour within a global system of nation-states operating in a world capitalist economy. These forces have transformed rural and urban areas alike.

Yet change continues at considerable pace. Quintessential features of modern society only a few years ago, such as assembly-line production, mass consumption, and the nuclear family, now appear rather dated. The power of national governments to regulate appears diminished by the new international division of labour, the dismantling of barriers to trade and capital movements, and the power of trans-national corporations. A shifting, unstable sense of turbulence and transformation surrounds us, yet the sense of overwhelming change is not accompanied by any clear sense of progress. Instead we live in the "risk society" (Beck 1992), aware of many dangers and possibilities, but uncertain of how to proceed at a personal or global level. This change within modernity, characterised by increased reflexivity and globalisation, has profound consequences for development and ruralities in Europe.

[8] time-space distanciation; the disembedding of social relations out of local contexts of interaction, notably through trust in money and expertise; and reflexivity – examining, questioning and reviewing one's behaviour.

Market Processes

Of particular relevance to this paper is the globalisation of production and the move towards post-Fordist systems of production associated with flexible specialisation (Lipietz 1987), even though as Hoggart (2001) points out rural areas were not typically Fordist in their production. Due to increasing competition and the fragmentation of consumer markets, during the 1970s and 1980s an era of flexible specialisation emerged employing computer-controlled and sophisticated production systems to make more diverse products. Manufacturing is divided into simple and complex operations, with a global division of tasks across huge distances. A core of workers is highly paid, while others (often in other countries) are made 'flexible' through low wages, insecure contracts, and casualisation. The key orientation is towards flexibility and the production of tailored, specialised products using 'just-in-time' production systems. For any given locality in late modernity (rural or urban), future prosperity may be profoundly affected by the manner in which global capital seeks to exploit local resources such as land and labour, unless local capital itself is able to underpin development (see s.7 below).

Many rural areas of Europe (for example, in Scotland) are now growing faster than urban districts, while many others experience decline. The economic and social processes underlying these diverse trends are not fully understood, but one key element is this increasingly global penetration of local markets. Rural areas characterised by low wages, a compliant, non-unionised workforce, and lower levels of regulation, may be particularly prone to exploitation by international capital, leading to increased dependency and peripherality. On the other hand, local capital may seek to develop products which depend upon a local identity for their market niche, so 'selling the local to the global'.

According to the European Commission (1997,15), "agriculture and forestry no longer form the backbone of rural economies throughout the EU." Agriculture still employed 16 million people in Europe in 1993, but this constituted only 5.5% of total EU employment, and even in the most rural regions its share in 1990-91 was only 12%. The declining importance of agriculture and other primary activities has been more than offset in many rural areas by the growth of services. Indeed, the EC (1997,16) highlights some rural areas as the most dynamic in the EU. Around 73% of jobs in rural Britain are now in services, compared to 60% in 1981, notably in public administration, education, health, distribution, tourism, and the financial services. Rural areas have shared in a general shift to a service-based economy in which the information and knowledge-based industries play an increasing role, bringing both opportunities and threats.

The EC (1997,16) concludes that "rurality is not itself an obstacle to job creation which cannot be overcome: it is not synonymous with decline." Most rural areas in the UK, for example, have coped well with the need for change. "Employment in rural areas has increased more rapidly than in other areas,… [and] unemployment in rural areas is generally lower than in the rest of the country (4.2% for rural districts compared to 6.1% in England in 1998)" (Cabinet Office 2000). This may be misleading, however, in so far as research by Beatty and Fothergill (1997) shows that unemployment is systematically under-reported in rural Britain, and this is likely to be the case throughout Europe. Moreover, some areas have found it harder to adjust to rapid restructuring, notably those which are remote and have a high dependence

on agriculture or other primary activity. Even where new jobs have appeared, some people have found it hard to adjust.

A particular feature of rural employment in Europe is the prevalence of small firms. Over 90% of all rural firms in Britain, for example, are micro-businesses, employing fewer than ten people, and 99% employ fewer than fifty. The rate of small-firm formation in accessible rural areas of the UK is well above the national average, and most of these are set up by people who have earlier moved into these areas for a better quality of life, in contrast to urban start-ups (PIU 1999). However, in remoter rural areas the rate of small-firm formation is below the national average, partly because fewer people move there.

The European Commission (1997,14) notes that, "over the coming years, the capacity of rural areas to maintain or create jobs will have a major impact on the unemployment rate and/or migration flows." Given that these are not likely to be in agriculture, that report goes on to suggest (p.16) that "the creation of rural employment results from a specifically territorial dynamic which may not yet have been systematically analysed at EU level, but which seems to include such features as:

- A sense of regional identity and social cohesion;
- An entrepreneurial climate, a capacity to link up with the economic mainstream, public and private networks;
- A good educational level; and
- An attractive cultural and natural environment."
- These may be summarised as cultural, social, human and natural capital. Their role in rural development is discussed further in Shucksmith (2000a).

Civil Society Processes

Fundamental demographic, social and cultural changes also characterise rural areas in Europe. Migration flows are critical and, while some areas continue to lose population, in many parts people are moving into rural areas because of the new values placed on rural space (e.g. clean environment, healthy lifestyles, community life). The consequences of the imposition of such values on rural societies may be far reaching. Across the EU, 46% of predominantly rural regions are growing, while 42% decline; and of significantly rural regions 57% are growing, while only 34% decline (EC 1997, 10).

This migration tends to be socially selective. Gentrification has been evident in many accessible or tourist areas of rural Europe, as the affluent middle classes have migrated to the countryside, perhaps displacing less affluent groups (cf. Phillips 1993 for evidence of this process in Britain) through competition for scarce housing. Much has been written about the rise of a rural professional and managerial 'service class' such that certain regions, notably the south-east of England, may be colonised by knowledge-workers at a distance from production activities.[9] Even in some attractive remoter areas, retirement migration and distance-working may produce similar effects, though in less attractive (or ex-industrial) rural

[9] Indeed, the distance from the "fragmented, 'mixed-up' city" (Murdoch and Marsden 1994) may be fundamental to this colonisation. The prevailing orthodoxy in rural domains is reassuring in its apparently traditional values – especially in relation to gender and ethnic identities, and to crime.

areas, with low wages and low rents, low-grade jobs may be all that can be attracted. The migration also tends to be age-specific, with young people often leaving rural areas, as discussed later in this chapter, and older families moving in. Swain (1999) sees this trend in rural areas of Western Europe as the "supplanting of a traditional production-oriented dominant class of farmer by a new consumption and leisure-oriented dominant class of ex-urbanites", so breaking one of the identities on which the modern project has been based, namely the identity of the rural with agriculture.

Social relations are also changing in other ways with the rise of individualist values and the decline of established institutions. Some writers (Beck 1992; Giddens 1991) have argued that, during this uncertain phase of 'late modernity', we live increasingly in a 'risk society', dependent less on traditional institutions of civil society such as the family and church but instead on labour markets and the welfare state, which "compel the self-organisation" of individual biographies (Beck 2000,166). Our ability to survive and prosper in this world will be more precarious because of the pace of change and the dependency on such impersonal systems and institutions, and these risks will not be evenly distributed through society but will be inversely associated with social class (Beck 1992,35). Furlong and Cartmel (1997) have alerted us to the apparent paradox that while social structures such as class continue to shape people's life-chances, these structures tend to become increasingly obscure as collectivist traditions weaken and individualist values intensify. "Blind to the existence of powerful chains of interdependency, young people frequently attempt to resolve collective problems through individual action and hold themselves responsible for their inevitable failure" (Furlong and Cartmel 1997,114). Thus, social exclusion is "collectively individualised" (Beck 2000,167).

Despite this, the importance of social networks may not have diminished, and indeed evidence from rural Portugal suggests that such networks grew to compensate for the withdrawal of the state in the 1980s (Gerry et al 2001). However, the basis and function of such networks may be changing, and there may be a continuing penetration of such networks by market norms and values, as reflected in the use of the term 'social capital'. The articulation between networks, markets and state requires further research.

Higher divorce rates, delays in the age at which people get married and have children, and increasing life expectancies all tend also to lead to a decline in the average size of households and, in the absence of out-migration, to a greater demand for houses. Moreover, changes in the age structure of the population, together with the economic restructuring described above, are tending towards increased dependency ratios, casualisation, part-time working, and less job security. The interactions between these changes, in the family and in employment, are not well understood in rural contexts.

State processes

Cloke and Goodwin (1992a,b) and Goodwin et al (1995) have drawn on regulation theory to examine the changing function and position of rural areas in Europe, along the three dimensions of economic change, socio-cultural recomposition, and re-engineering the role of the state. They see a transition from a hegemonic dominance of farmers or landed elites (Newby et al 1978) to a commodified, multi-functional countryside associated with the image of 'middle-class territory', although Hoggart (2001) rightly points out that the validity of this

account varies considerably from place to place. How then has the role of the state altered in rural areas of Europe?

Policies are changing in response to the forces reviewed above. As Healey et al (2000) have argued, "within many parts of Western Europe, the organisational forms and routines of formal government have been grounded in the mid-century welfare model (Esping-Anderson 1990). This typically divided policy agendas into 'sectors', which were concerned with the provision of services to meet universal needs (education, health and welfare), and support for economic sectors (for example, agriculture, fisheries, mineral extraction, the various branches of industry). National governments took a strong role in designing and financing the resultant programmes. It was left to local governments to work out how to co-ordinate these programmes and to regulate the activities of firms and citizens in terms of their effects on the qualities of places as living and working environments…" The ability of local government to achieve this co-ordination is now often diminished, however, by a fragmentation of responsibility to a host of non-elected bodies from central state, private sector and civil society, necessitating new partnerships to pursue 'area-based integration' Such changes in governance have pervasive impacts upon rural areas, where clientalist relations may often still be prevalent.

Welfare policies remain particularly important in addressing inequalities and in offering support and opportunities to the most disadvantaged. Changes in the British welfare state since the 1970s illustrate the transformation of governance outlined above, and these changes are summarised by Cloke et al (2001) as follows: reduced levels of spending; reductions in the power and responsibilities of local government; an increased role for the central state in controlling welfare spending; and marketisation of the delivery of welfare services. "An important outcome of these forms of restructuring has been the complication of welfare provision and its delivery at the local level, which now involve a range of agencies drawn from public, private and voluntary sectors."

Although this might be regarded as a peculiarly British experience, associated with Thatcherism, Jessop (1991, 1994) sees these changes in a broader political economic context, linked to the processes of globalisation, post-Fordism and flexible specialisation discussed above. He sees the provision of welfare as a key form of social regulation that meets sets of shifting economic needs. Thus, emerging post-Fordist modes of production, and their associated flexible labour force, required new forms of welfare provision such that the Keynesian welfare state had to be replaced by what he calls a Schumpetarian workfare state. This tendency may therefore have a broader European resonance.

Thus, in many EU countries, welfare payments are now conditional on participation in active labour-market schemes. In the UK, the Labour government's welfare reforms have sought to provide both incentives and pathways towards labour market integration, facilitated by the expansion of the economy and an associated increase in the aggregate demand for labour. Its 'New Deal' scheme has sought to address, in the first instance, the integration of young people into work and this has faced particular obstacles and challenges in rural areas, notably arising from the small size of rural firms, the distances involved, and the low levels of skills required. There are also challenges in delivering personal counselling (the gateway to the New Deal) in some rural areas. The New Deal is now being extended to other groups including lone parents, and those of working age over 50. Similar national policies, which might be regarded as 'workfare' by Jessop and as a response to globalisation, post-Fordism and flexible specialisation, now operate in most countries of the EU, including their rural

areas, following the requirement for National Employment Action Plans agreed at the Luxembourg summit.

Rural economies are also particularly affected by European sectoral policies in relation to agriculture. Notwithstanding their low incomes, farmers receive very large subsidies, and agricultural spending dominates the EU's expenditure. The Agenda 2000 reforms of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) will reduce price support, tariffs on imports and export subsidies while partially compensating farmers through enhanced direct payments. Increasingly these will become linked to environmentally sensitive farming and to areas facing particular hardship (eg. less favoured areas). More fundamental reforms appear inevitable, in the context of EU enlargement and World Trade Organisation (WTO) negotiations, with declining support to farmers unless linked with rural development or environmental goals. At least in policy terms, agriculture itself has moved into a post-productivist phase (Shucksmith 1993), emblematic of late modernity.

Moreover, agricultural production in Western Europe has become more specialised, and concentrated, such that a small minority of farm households on larger and more intensive farms now produce the overwhelming majority of our food. "In the EU, roughly one fifth of all farmers produce some 80% of Europe's food and absorb roughly the same proportion of the CAP Budget" (Van den Bor, Bryden and Fuller 1998). The technology of agriculture, and the reality of economies of scale in the industry, has favoured areas with good agricultural land and climatic conditions, or where irrigation has proved possible, leading also to a spatial concentration of production. The vast majority of farm households thus appear, at least in terms of food production, to be almost redundant, and this tendency also exists in many of the CEECs. Ironically, however, it is this vast majority who form the ideological and political basis for the system of agricultural support, who constitute an important part of the social and cultural fabric of rural areas, and who are in reality the 'guardians' of much of the rural environment and heritage.

The challenge goes well beyond farming. As Gertler (1994) observes, perhaps too pessimistically, "there are growing obstacles to the social reproduction of family farms and rural communities. The crisis is manifest in the inability of local people to resist or respond effectively to agendas of de-servicing and economic reorganisation… There is a paucity of coherent alternative visions. The challenge in rural Saskatchewan is not simply to make a living. It is also the social - and perceptual - problem of making a life worth living. Many are leaving voluntarily. The exodus is led by young people and by women... They do not see the point of staying."

Farm families and other rural dwellers are likely to be subject to an increasing number of 'external shocks' arising from global economic restructuring as well as European and national policy changes, and while many will attempt to negotiate these changes in an active way (despite what Gertler says), it is clear that their futures will be increasingly dependent upon the development of non-agricultural activities and income sources. The extent to which these opportunities are better paid and secure will depend upon the individual's skills and qualifications far more than in the past, and on the ability of a community or locality to build on its strengths and establish competitive advantages in the rapidly changing global context.

For this reason, during the 1990s there has been a tendency across Europe towards an increasing emphasis on capacity-building and community development in rural policy,

informed by the EU's LEADER pilot initiative on rural development[10]. It is claimed that such an approach will permit innovative solutions to be developed for rural problems, by combining three elements: a territorial basis; the use of local resources; and local contextualisation through active public participation. Endogenous development of this form is seen as building the capacity of localities or territories (though not necessarily of all individuals) to resist broader forces of global competition, fiscal crisis or social exclusion. To some extent, this similarity of approach to rural development may reflect a Europeanisation of member states' rural policies (Shortall and Shucksmith 1998) and an attempt to move away from clientalism towards more participative governance.

This brief review has sketched out the processes – in markets, state and civil society - acting on, and in, rural areas of Europe, which may produce uneven impacts and regional disparities. But how do these forces for change connect with the individual experiences of people in rural areas? To answer this, we turn to the concept of social exclusion, which has been aptly described by Byrne (1999) as the intersection of history and biography.

3. Conceptualising social exclusion.

In recent years, policy debates about inequality have tended to focus on social exclusion rather than on poverty. The concept developed out of the EU anti-poverty programme (Room 1995), and has been widely adopted. For example, in Britain tackling social exclusion was an immediately stated priority of the Labour Government in 1997.

The concept of social exclusion is contested, nevertheless, and no single agreed definition exists. The term has been used in three ways in current policy debates (Levitas 1999):

- an "**integrationist**" approach in which employment is seen as the key integrating force, both through earned income, identity and sense of self-worth, and networks;
- a "**poverty**" approach in which the causes of exclusion are related to low income and a lack of material resources;
- an "**underclass**" approach in which the excluded are viewed as deviants from the moral and cultural norms of society, exhibit a "culture of poverty" or a "dependency culture" and are blamed for their own poverty and its intergenerational transmission.

These have been summarised as 'no work', 'no money' and 'no morals' respectively. This paper takes an amended integrationist approach in the belief that this is best suited to developing an understanding of processes of exclusion, but that these processes extend far beyond labour markets and indeed are multi-dimensional (Shucksmith and Chapman 1998).

Poverty is usually viewed as an outcome, denoting an inability to share in the everyday lifestyles of the majority because of a lack of resources (often taken to be disposable income). In contrast, social exclusion is seen as a multi-dimensional, dynamic process which refers to the breakdown or malfunctioning of the major systems in society that should guarantee the social integration of the individual or household (Berghman 1995). It implies a focus less on "victims" but more upon the processes which cause exclusion. It also acknowledges the

[10] See the April 2000 special issue of Sociologia Ruralis (Vol. 40, No. 2).

importance of the local context in such processes. Thus, while the notion of poverty is *distributional*, the concept of social exclusion is *relational*.

A particularly fruitful way of viewing processes of social exclusion and inclusion is as overlapping spheres of integration[11]. In a similar approach to Kesteloot (1998), Duffy (1995) and Meert (1999), Reimer (1998) argues that it is helpful to distinguish the dimensions of social exclusion according to the different means through which resources are allocated in society. He proposes four systems, however, which capture better the different processes which operate. These broadly correspond to the three processes already reviewed above, and are as follows :

1. Private systems, representing market processes
2. State systems, incorporating authority structures with bureaucratic and legal processes
3. Voluntary systems, encompassing collective action processes in civil society
4. Family and friends networks, associated with reciprocal processes in civil society.

One's sense of belonging in society, as well as one's purchase on resources, depends on all these systems. Indeed some have argued that these form the basis of citizenship.

Marshall himself, after all, was well aware of the complex ways in which rights are afforded by the various sectors of what he called a "hyphenated society" (Marshall 1981). This he saw as being made up not only of the individual and the state, but also of industrial capitalism, the family and the voluntary sector. Reimer's analysis also recalls Polanyi's work (1944) on household survival strategies in relation to three spheres of economic integration: market exchange; redistribution or "associative relations"; and reciprocity. Polanyi argued that the main form of transaction other than the market is reciprocity based on mutual affection and love, most notably within the family or household[12]. Reimer himself relates his suggested four systems to the work of Fiske (1991), who proposed four "elementary forms of human relation", namely market pricing, authority ranking, equality matching and communal sharing. Such a conceptualisation of social exclusion in terms of the means by which resources and status are allocated in society in turn requires an analysis of the exercise of power.

Early research into disadvantage in rural Scotland (Shucksmith et al 1994, 1996), together with Cloke et al's rural lifestyles studies in England and Wales, identified processes of exclusion operating differentially in many rural areas of Britain. Labour markets and housing markets were instrumental in generating inequality and exclusion, with many respondents perceiving very restricted opportunities for well-paid, secure employment or for affordable housing, while at the same time these markets enabled affluent households to move into rural areas, drawing income from elsewhere. Young people and women tended to have the fewest options. These impediments to inclusion were closely bound up with failings of private and public services, most notably transport, social housing and childcare. Moreover, the welfare state was patently failing to reach potential recipients and the take-up of benefit entitlements was low. Access to advice and information in distant urban centres was problematic, and respondents were often confused about the benefits available and their entitlement. To

[11] See Philip and Shucksmith (1999).

[12] Shortall (1999, 32) has pointed out that this often permits exploitation of women in farm families, since such reciprocity exists alongside a very unequal relationship of economic and social power. Indeed, she argues "one of the shortcomings of Polanyi's concept of reciprocity is its lack of any perspective on power."

mitigate these failings of markets and state, there was a greater reliance on the voluntary sector (which was itself under pressure as volunteers – mainly women – declined in number) and on friends and family. However, migration and the loss of young people, also related to housing and labour market processes, ruptured informal support networks and left elderly people socially isolated. This analysis is elaborated in Philip and Shucksmith (1999).

The very processes, then, which have supported the economic restructuring and gentrification of many rural areas, allowing rural areas to "share in the nation's prosperity", have also created social exclusion and inequality. The way in which social exclusion has been conceptualised in this section holds out the hope of being able to connect the macro-level forces which operate to structure disadvantage and inequality with the micro-level experience of individuals in rural areas – that is, of being able to relate history to biography. But can we observe and report on these processes? The remaining sections of this paper draw on a recent study of young people in rural areas[13] to consider how one might seek to monitor such processes of change and social exclusion as they occur in different regions of Europe.

4. Indicators of labour market opportunities for young people.

The PaYPiRD project sought to investigate, in particular, young people's integration into, or exclusion from, local labour markets in rural areas. One element of this involved exploring what indicators might be used to make comparisons between study areas and regions in seven countries of the labour market opportunities available to young people in rural areas.

An earlier study by OECD (1996) had also considered rural employment indicators. The aim of that project had been to build up a comprehensive territorial database for rural indicators, to support the OECD Rural Development programme with quantitative information on employment conditions and trends, so raising awareness of the economic and social importance of territorial diversity and disparities, and encouraging OECD member countries to have a closer look at the problems and potentials of rural development and employment creation (OECD 1996:15). This OECD study used a large data set covering the key sectors of rural labour markets, which include **unemployment**, **labour force participation**, **sectoral employment structures**, **changes in employment and sectoral mix** and **territorial dynamics**. Most of these indicators were analysed in the PaYPiRD study as well. Labour market issues are also used in the National Action Plans for Employment (NAPs), which each EU member country has been committed to produce since 1998, but these are rarely disaggregated to regional level.

The key question in using regional indicators is the availability of regional data. In all the EU countries there are many national sources of data and they could be employed as a primary source in international projects like PAYPIRD, but there is huge variation in the validity and classifications used in different countries. So it was decided that the major source for the indicators must be Eurostat, the Statistical Office of European Communities, which aims to harmonize statistics used in the Union.

The second question after choosing Eurostat as the data source was the regional level employed in analysis. Eurostat uses NUTS regions (Nomenclature of terriotorial units for

[13] Policies and Young People in Rural Development (PaYPiRD) EU FAIR Project 4171, coordinated by Professor Mark Shucksmith. This project included partners in Scotland, Austria, Finland, France, Germany, Ireland and Portugal and reported to the Commission in February 2001.

statistics), which is a five-level hierarchical classification (three regional levels and two local levels). Some of the study areas (like Suomussalmi in Finland) accord with the most local category, which is NUTS5 and refers to municipality level. Unfortunately this level is not used in published Eurostat statistics in which NUTS2 form the units for the socio-economic analyses of regions. The best that can be achieved was therefore to use the NUTS3 level, which refers to provinces or counties, in the PaYPiRD study whenever possible. The data source used was Eurostat's NewCronos REGIO database (Eurostat 2000).

One fundamental problem in rural and regional analysis is the definition of rural areas: as OECD (1994:17) states, "an official definition of 'rural' does not always exist (in Member countries)". Several attempts at formulating a single and common international definition of rural areas or rurality have been made, without success, since national conditions and interests are very different. For example, the use of population density in defining rural areas is problematic, since densities which might be appropriate to England or France (eg. below 100 or 150 inh./km^2 for rural regions) include even most of the larger towns, and even cities, in sparsely populated countries like Finland and Sweden.

In its 'Project on Rural Indicators', OECD developed a territorial scheme for the collection and presentation of sub-national data at the international level, and this has been adopted in more recent European Commission work (1997). The typology of regions was based on 50,000 communities in 24 OECD Member countries and the basic idea was the use of population thresholds: a region is

- *predominantly rural*, if more than 50 percent of the population lives in rural communities;
- *significantly rural*, is the share of rural population is between 15 and 50 percent, and
- *predominantly urbanised*, if less than 15 percent of the population is classified rural.

(OECD 1994: 20-25).

Finally, in NewCronos REGIO database there is a potentially useful variable called "degree of urbanisation". This variable could not be employed in this study, however, since data for this variable is available only at NUTS2 level and there is too much missing data from most of the regions for comparisons to be achieved.

In the PaYPiRD study, five themes were selected for detailed analysis : unemployment, labour force participation (activity rate); sectoral employment structures; farming; and purchasing power parity. The first two of these are discussed here to illustrate both the potential of such indicators and the problems of applying them in practice.

Unemployment indicators

Unemployment is probably the most important and most widely used theme in analysing the strength of labour markets. Unemployment relates both to demographic and socio-economic factors and to geographical locations e.g. a peripheral location may mean limited possibilities for innovations which could produce new jobs. OECD (1996:9-10), for example, states that in the OECD area, not only are there large differences between national unemployment rates, but also that within countries territorial disparities are significant. In

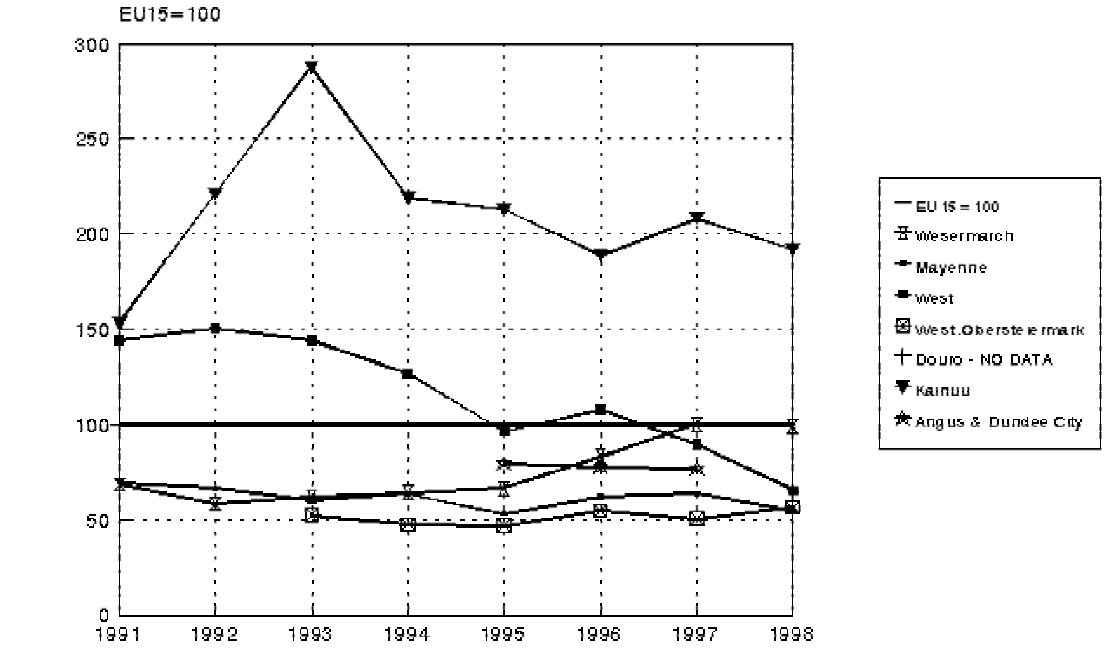
most OECD Member countries (but not the UK), unemployment rates are higher in rural than in urban regions.

The NewCronos REGIO database includes both absolute and relative variables on unemployment. Here only unemployment rates are compared since the study areas differ so greatly by population figures that it is not reasonable to use absolute data. The estimations of the number of unemployed and of the working population in REGIO are based on the results of the Community Labour Force Survey (LFS). The LFS is carried out every spring (2nd quarter) in each Member State. The definition of unemployment used in the LFS corresponds to that of the International Labour Office (ILO). According to this definition, which can differ significantly from those used by national administrations, unemployed persons are those who, during the reference period, were aged 15 years or over, without work, available for work within the next two weeks and had used an active method of seeking work at some time during the previous four weeks.[14] The updating of the number of unemployed provided by the LFS is done, at different intervals in different countries, according to the trend of the number of persons registered at unemployment offices. The working population is calculated by adding the estimated unemployment figures to the employment data provided by the LFS. (Eurostat 2000).

The estimated unemployment data for April for each category and for each Member State, are subsequently regionalised on the basis of the number of persons registered at unemployment offices in April of the reference year, except in Greece, Spain, Italy, Portugal, Finland and Sweden where the regional unemployment structures are taken from the LFS. The regional unemployment rates are obtained by dividing the estimated number of unemployed by the corresponding figures of the working population.

In the PaYPiRD study, total and young people's unemployment rates were compared by EU15, countries and some NUTS2 and NUTS3 level regions in 1991-1998.

[14] It should be noted that the above definition is a more restrictive application of the ILO guidelines than that used by Eurostat up to December 1994. Together with the national statistical offices and the OECD, Eurostat undertook a revision of the method of calculating the unemployment rates with effect from the beginning of 1995, the aim being the improvement of the degree of international comparability. From 1992, in some Member States, this revision introduces a break in the series.



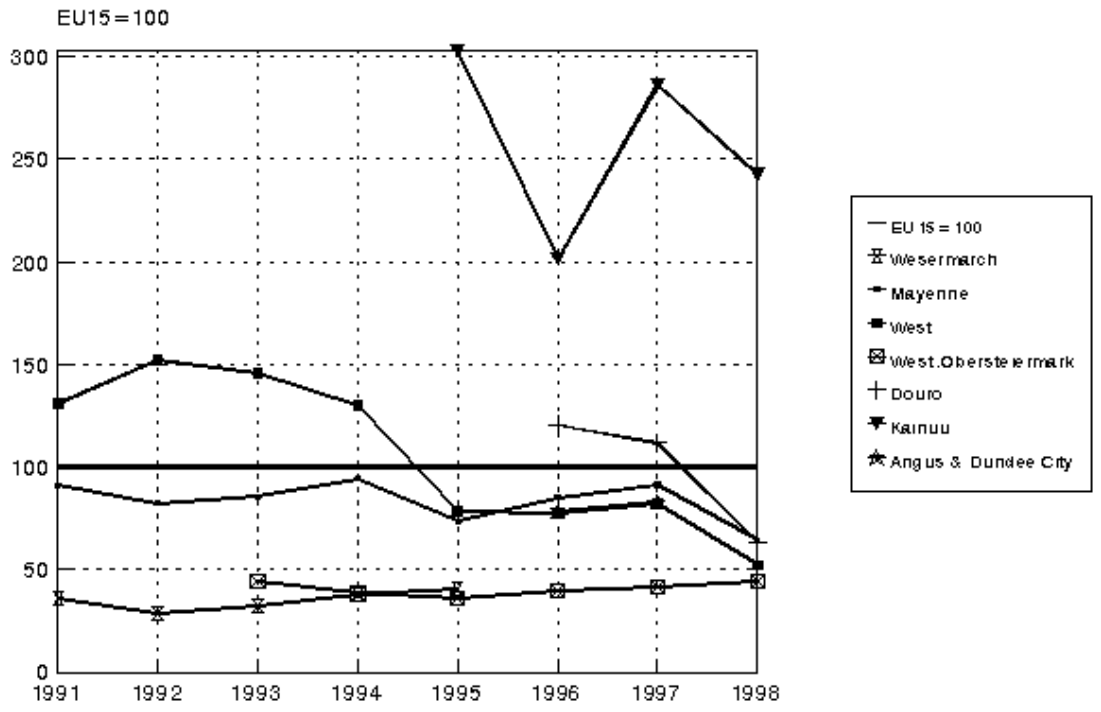
Data source: Eurostat New Cronos, REGIO database

Figure 1. Relative unemployment in sub-regions in 1991-98.

Attempting to analyse youth unemployment rates illustrates the major problem in using international statistical information: the more elaborate the data, the more there is missing data. This is especially true when youth unemployment rates are compared by gender. Nevertheless the figures revealed very big differences between our study areas. In the Finnish study area of Kainuu almost every second young person was unemployed in 1998, while in Austria in Westliche Obersteiermark "only" 8.6% were in the same situation. Young females' unemployment rates were generally at least 3% higher than those for young males. Finland's figures by gender were missing and France's situation was the worst in this respect. The most remarkable finding may be that in many NUTS3 "rural" reference areas the gap between the unemployment rates of young females and males was much higher than the average gender gap in the EU. This was especially true in Austria and France, which indicates unfavourable labour markets for young females.

In figures 1 and 2 the NUTS3 level reference regions from each country studied are compared to the EU15 average of 100 in each year. The total relative unemployment (Figure 1) has been clearly above average only in Kainuu region in Finland during the whole period of 1991-1998 and this was almost three times higher than the EU15 average in the worst year of recession in 1993. The trend in the West region of Ireland shows an improvement in employment there, while all the other regions besides Wesermarch in Germany are below the average. Figure 2 shows similar data for young people. Young people in Kainuu are clearly in

the worst position, whereas for all their counterparts in other regions youth unemployment was below the EU15 average by 1998.



Data source: Eurostat New Cronos, REGIO database

Figure 3. Young people's (<25 years) relative unemployment in sub-regions, 1991-98.

Labour force participation (activity rate)

The activity rate is the percentage of people of working age (15 years and above) who belong to the labour force. In the NewChronos REGIO database, activity rates by age and sex are based on the Community Labour Force Survey (LFS). The results of the survey refer exclusively to private households, since persons living in institutional households make up only a small fraction of the population (the Community average is around 2%). The Community survey is carried out in spring, but the precise period during which it takes place varies somewhat from one country to another. As the survey is conducted on a sample basis, results relating to small numbers of persons in some regions must be treated with caution. Great care must be taken when comparing the results with those of earlier surveys. This is mainly because the sample and the basis for grossing up the results may change from one survey to the next. In addition, the Community coding system has been slightly modified in

order to increase the precision of the results and certain countries have modified their national questionnaires. (Eurostat 2000).

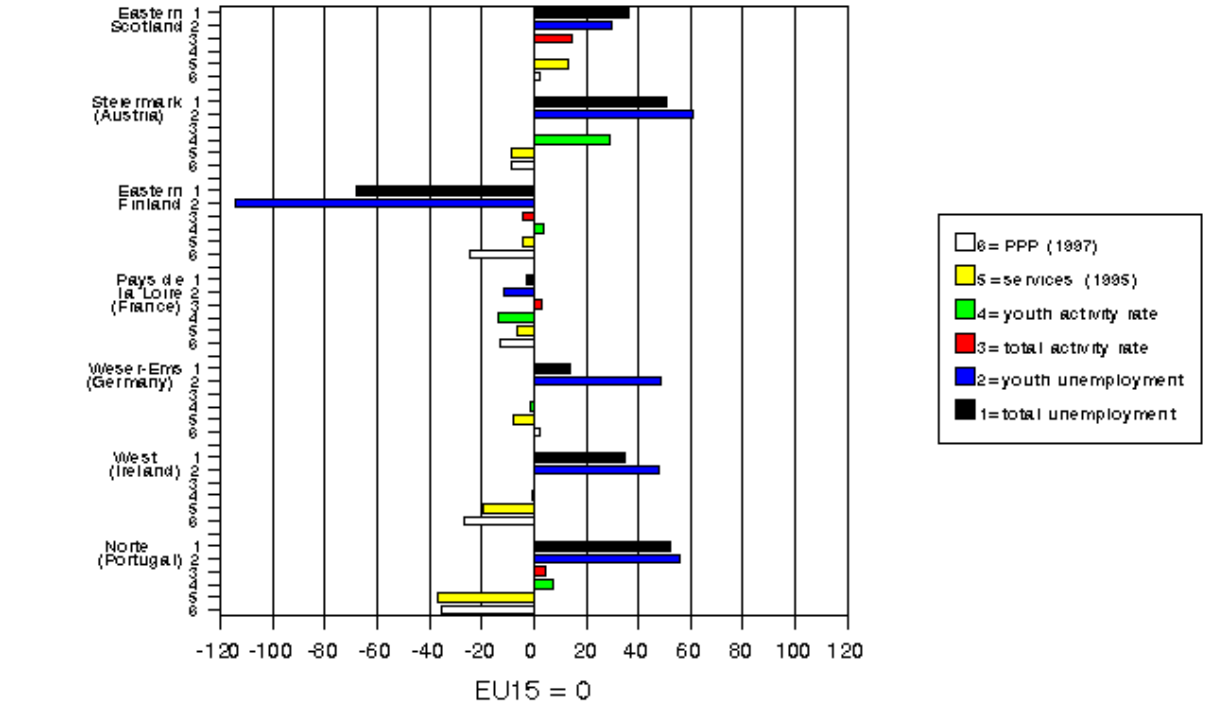
Both total and young people's activity rates were calculated. Unfortunately the figures were available at NUTS2 level only since the figures are based on a sample study (LFS). No PaYPiRD partner country stayed below the EU15 average in 1997 and the highest rates were measured in UK and Finland. Portugal enjoyed a rapid rise until 1998 and also the Norte region had a high activity rate. However, the highest rate was in Eastern Scotland. Young people's activity rates were in most regions around 10% lower than that for all people over 15 years. Youth activity rates varied much more than the total figures, which points to big differences in young people's activities other than employment, i.e. education and unemployment. While in Pays de la Loire region the young people's activity rate was only 40.4% in 1998, in Steiermark, Austria it was 58.5%. In those countries where there was data available from the capital region, the activity rates there were clearly lower than in more rural areas. Finally young males' labour force participation was higher than that of young females, largely because the latter are more active in education. No comparative graphs on activity rates will be presented here since the changes between different years were quite small.

Summary of indicators

A visual summary of all the indicators employed in the PaYPiRD study is shown in Figure 3. Because of data limitations this uses NUTS2 level and the year 1998 for comparison. Unemployment is the single most useful indicator, but it is helpful too to consider this broader range of indicators. On the basis of Figure 3 it may be concluded that the labour market situation was best in Eastern Scotland and worst in Eastern Finland. No straightforward connection between accessibility and remoteness can be seen, however, since NUTS2 level is too rough for reliable regional conclusions.

Of course, such indicators fail to capture most of the important elements identified in the wider research project regarding young people's integration into labour markets in rural areas, and it is hard to see how many of these can be identified and analysed except through qualitative research or more localised survey methods. For example, our report revealed attempts by young people to manage and cope with the uncertainties of the risk society, drawing on social networks, civil society, the state and markets. But this management of risk and welfare was shown to be a task not only for young people themselves but also for those people and institutions which constitute the structures of opportunities within which young people must act. The research revealed a discrepancy between young people's wish to be able to count on the assistance and support of institutions during their period of transition to adulthood and the inability of those institutions to meet young people's needs. Young people may seek independence but they also want dependability around them.

Such findings are equally valid and necessary forms of social reporting, and may indeed inform the construction of indicators in the future. But indicators alone are insufficient. While the PaYPiRD project did develop a useful set of labour market indicators, despite the data problems in cross-national comparison, its principal insights derived from other methods, including in-depth qualitative interviews and focus groups.



Data source: Eurostat NewCronos, REGIO database

Figure 4. Summary of labour market indicators on NUTS level regions[15].

5. Analysis of Household Panel Micro-Data

An alternative quantitative approach is to analyse micro-data at the household level, rather than rely on Eurostat data. In this section we provide aggregate descriptive information on young people's job search in four of the countries in the PaYPiRD project, namely, France, Austria, Finland and the UK. As such it represents part of the quantitative work undertaken within the project. It aims to illustrate how household panel micro-data may provide information on the national context for the rural young to complement the other qualitative and quantitative information available. It also illustrates some of the benefits and limitations of attempting to use national datasets for analysis of rural issues.

The full analysis in the PaYPiRD report provides a basic picture of the extent to which work and opportunity for young people in rural areas differs from that for their urban counterparts, particularly with respect to the structure of employment, unemployment and job search, employment mobility and earnings. In this paper only one of these elements is

[15] Figures are from 1998, with the following exceptions: (1) Figures for activity rates (series 3-4) are from 1997. The Irish data of activity rates is for the whole country since the data for West was missing. Also the data for Eastern Scotland from 1997 is missing and the total activity rate is from 1998 (youth activity rate for Eastern Scotland is also missing from 1998). (2) Figures for service branch are from 1995. (3). Figures for Purchasing Power Parity (PPP) are from 1997.

presented for illustration – job search. Ideally, the use of datasets of this type would facilitate cross-country (particular cross-country rural) comparisons. Although in principle three of the national datasets used have been harmonised, in practice the rural definitions available for each country are very different so that cross-country comparisons are extremely difficult to make in general and can only be made with strong reservations.

Data and rural definitions

The data used for France, Austria and Finland were from the National Employment Surveys available from the Luxembourg Employment Study (LES) at CEPS/INSEAD, while the UK data was drawn from the British Household Panel Survey (BHPS). The LES is a databank containing Labour Force Surveys from the early 1990s from a number of countries including Austria, Poland, Slovak Republic, Czech Republic, Slovenia, Finland, Spain, France, Sweden, Hungary, Switzerland, Luxembourg, United Kingdom and Norway. These surveys provide information on areas such as individual characteristics, employment characteristics, job search, education, and earnings and income. The sample sizes of the Labour Force Surveys, and therefore of the LES files, are large compared with other surveys and thus allows statistically significant results to be obtained for small sub-population groups. While the LES is an attractive source of information, of the PaYPiRD countries only Austria, Finland and France have an explicit 'rural identifier' variable. Therefore, initial analysis was limited to three countries. In addition, for the UK the availability of the British Household Panel Survey provided an alternative source of information on young people in rural areas.

In principle, the LES is an attractive source of data because efforts have been made to harmonise some of the data for all of the countries covered, making many of the variables in the data sets more directly comparable across countries[16]. However, not all the data has been treated in this way. In particular, the rural definitions are country specific. Further, factors which determine whether an individual is deemed to be living in a rural or a urban area have proved difficult to determine precisely. Hence, in some cases they reflect population densities but in others economic structure also plays a role in the definition.

The French data are derived from the Enquête sur l'emploi of 1997, and covers the entire population aged 15 and over. The rural identifier variable is identified as rural municipalities, which are not urban where the 'least' urban district is defined as urban areas with less than 5000 inhabitants. The Austrian data are derived from the Mikrozensus of September 1991, covering all persons in private households. Rural areas are defined as 'rural with over 10% of farmers'. The Finnish data are derived from Tyoevoiman vuosihaastattelu sysky in autumn of 1990 with additional information on activity in the previous year derived from the monthly LFS of autumn 1989. This survey covers the entire population between the ages of 15 and 74. Identifying rural areas in Finland was less straightforward. The rural identifier distinguishes between 'towns' and 'other municipalities'. Information obtained from the Finnish CSO indicates that this is an essentially administrative classification and that currently any municipality can apply to the government authorities to become a town. However, prior to 1995 this was difficult to achieve and the categorisation more reflected population size, density and economic structure of the municipality, with most urban areas defined as towns and most rural areas defined as other municipalities.

As mentioned previously the UK data are derived from the British Household Panel Survey (Chapman et al. 1998). This is a national representative sample of approximately 5,500

[16] Though note that in Austria and Germany those in vocational training may be counted as employed.

households recruited in 1991, containing a total of around 10,000 individuals. These same individuals are re-interviewed each year or wave. The rural sub-sample is identified using the Local Authority District information that is available within the sample. Unfortunately at present only a consistent rural definition is available for England, and this classifies Local Authority Districts into Remote Rural, Accessible Rural, Coalfields, Urban and Metropolitan.

Table 1 reports the basic samples available using the rural definitions for the various countries. Two further potential sources of cross-county variability should be noted from this table, namely, that rural sample sizes vary considerably across countries and that the time period considered is not consistent.

Table 1: Sample size

country	year	whole sample		those aged 16 to 25	
		total	living in rural areas	total	living in rural areas
Austria	1991	56510	15277	8491	2504
Finland	1990	36274	13872	6362	2329
France	1997	148891	43137	24771	6182
UK	1998	12392	3426	1643	422

The sample sizes given in table 1 are the raw numbers of individuals. However, in the PaYPiRD analysis the results were weighted so that the figures presented represent estimates of population values as opposed to the raw sample statistics. The following section takes the issue of young people's job search in these countries to illustrate the issues which arise.

Job Search Data

Table 2 and 3 provide an indication of how young people search for work in **France**. The sample here includes all individuals looking for work, i.e. unemployed, those in work, and out of the labour force. Table 9 indicates that there are few differences in the methods used to search for a new job by rural and urban young people. In so far as differences are apparent, fewer of the rural sample appear to have applied to employers directly, while more were likely not to have used any method of job search within the past four weeks.

Table 2: Main method used to find a job in the last 4 weeks in France.

	urban	rural	all young people
contacted public employment office	0.188	0.178	0.186
contacted private employment agency	0.120	0.138	0.124
applied to employers directly	0.237	0.200	0.229
asked friends, relatives, TU etc.	0.138	0.146	0.140
inserted or answered ads in newspaper	0.084	0.072	0.081
studied adverts in newspapers	0.082	0.082	0.082
other methods	0.025	0.032	0.027
no method used	0.126	0.154	0.132
sample size			3395

Table 3 reports the reason why the individuals were seeking work. With the exception of the higher proportion of individuals having left the military, again the rural and urban samples seem broadly comparable. This information was not available for any of the other countries.

Table 3: Reason for seeking work – France.

	urban	rural	all young people
lost job	0.076	0.073	0.075
quit job	0.029	0.020	0.027
gave up own business	0.021	0.011	0.019
seasonal work ended	0.314	0.333	0.318
left school	0.379	0.385	0.380
left military	0.098	0.124	0.104
other	0.083	0.054	0.076
sample size			2585

In **Austria** there was no equivalent data: questions on the reason for seeking a new job, and of the methods used, were not asked in the Austrian LES. Nor were any comparable earnings data available. This illustrates the difficulties encountered in cross-national social reporting.

For **Finland**, only those not in employment were asked about their job search methods. The methods used by unemployed job seekers are recorded in Table 4. Clearly given the small sample sizes, the figures need to be treated with some caution. Notably 90.6% of the young people were actively seeking work. The most common method for both urban and rural dwellers was to contact the public employment office, and this contrasts starkly with the practice among young people in France. This might suggest a greater faith in the public employment office in Finland, or administrative requirements. However, a somewhat greater percentage of those living in urban areas asked friends, relatives or trade unions etc. while those in rural areas appear to apply more to employers directly.

Table 4: Main method used to find a job in the last 4 weeks in Finland

	urban	rural	all young people
contacted public employment office	0.822	0.822	0.822
applied to employers directly	0.066	0.096	0.077
asked friends, relatives, TradeUnion etc.	0.012	0.000	0.008
studied adverts in newspapers	0.028	0.000	0.018
other methods	0.072	0.083	0.076
sample size			268

The analysis of the other countries above used information on the most common method of job search over the past 4 weeks. In the **UK** there was no equivalent question in the BHPS, but instead those who were not in employment and who had actively sought paid work were asked whether they had employed five specific methods of job search. The proportions using these methods are reported in table 5 but as individuals may have used multiple methods, and no ranking of importance was given, the column sums need not add to one. Rather, each number in the main body of the table shows the proportion of young respondents who did employ that particular method of job search. Although of interest, therefore, the figures for the UK can not be compared directly with those for the other countries, again hindering attempts at cross-national social reporting. Bearing in mind these caveats, though, the methods used by young people in the UK contrast sharply with those reported above for France and Finland, with more importance given to newspaper adverts and to social networks than to public employment agencies.

Table 5: Methods used to find a job in the last 4 weeks in the UK

	urban	rural	all young people
used a job centre or employment agency	0.496	0.454	0.489
applied to employers directly	0.574	0.663	0.590
asked friends, relatives, TU etc.	0.465	0.685	0.505
studied/answered ads in newspaper	0.686	0.671	0.683
taken steps to start own business	0.028	0.037	0.029
sample size			129-132

While caution needs to be exercised given the small sample sizes, there are some indications of differences between rural and urban samples, with higher proportions in the rural sample applying to employers directly and especially using social networks than for the urban case.

6. Conclusion.

In relation to market processes, this paper has highlighted the barriers which face those seeking integration into changing rural labour markets, and especially the shortage of well-paid, better quality jobs. In the course of globalisation and flexible specialisation, international capital seeks to exploit those rural areas characterised by low wages, a non-unionised workforce, and lower levels of regulation, leading to increased casualisation and job insecurity, and this necessarily causes exclusion for some (for example, on the basis of age, lack of social connections or credentials). Other rural areas, and other individuals, are able to compete on the basis of quality through continuous innovation and cultural and social capital, and so enjoy greater power and command over resources. There are substantial difficulties in seeking to monitor and report on these developments across Europe, however.

Rural and labour market indicators are useful and necessary if the aim is, for example, to verify and analyse findings, such as the OECD's (1996: 10) statements that "some rural regions belong to the most dynamic areas within OECD Member countries" and that "rurality in itself is not an obstacle to job creation". One finding of the OECD on the factors lying behind successful rural regions is that they are not yet properly understood, but probably include aspects such as regional identity and entrepreneurial climate, public and private networks, or the attractiveness of the cultural and natural environment. Muilu et al. (1999) found evidence for this in a case study from Northern Finland.

Although the statistical indicators analysed in the PaYPiRD study did bring out many national and regional differences between labour markets, they can not give direct information on such features of the local labour market as the entrepreneurial climate or the social and cultural environment. This is of course a task for qualitative analysis and it is argued that such 'softer' research methods are equally valid means of social reporting.

Moreover, the extent to which general conclusions are possible based upon analysis of micro-data is hampered by differences in definitions and information across countries. In particular, differences in the rural definitions used need to be borne in mind when any comparisons are attempted. Data for job search was used to illustrate these issues.

Nevertheless, although not presented in this paper, the results of the analysis of micro-data do suggest some common qualitative differences between rural and urban areas across counties: e.g. lower education level of rural young people, the higher proportion of low paid young people in rural areas than urban, and differences in the proportions moving from unemployment. Despite these apparent regularities, it should be noted that in general any rural-urban differences tend to be much less than the overall differences between countries. For example, in each of the countries considered the proportion of rural young people who work is much closer to the respective national average than to any of the figures from the other counties. Thus, while there are apparent rural–urban differences, the differences between countries generally seem more significant.

Some problems and policy implications can be highlighted in conclusion:

(1) The problems of international statistics. In multinational statistics like Eurostat the basic aim is to achieve as high reliability and comparability as possible. In spite of the efforts made in harmonizing the statistics, the different statistical systems in different countries can still cause problems related to, for example, different dates and methods of data collection. This may cause problems like missing data. It will take a long time

to resolve these problems and in the foreseeable future there are new problems to be faced, like the enlargement of EU and its effects on the international comparability of statistics.

(2) The problems of regional units. There are still no Eurostat statistics available at a more accurate level than NUTS3, and even this level is moderately rare in regional statistics. NUTS4 or even NUTS5 level would be very useful for the international analysis of labour markets, and many other phenomena. It would also be interesting to compare NAPs of different countries at a regional level if more localised regional units were used in them.

(3) The problems of classifications. In some indicators, like sectors of employees, it would be useful to have more accurate categories. Classification into only three main sectors is insufficient to analyse which individual fields of the economy are actually increasing in a region.

(4) The problem of age analysis. The main indicators like unemployment and activity rates are classified both by sex and age, but, for example, young employee's employment by sector can not be analysed at all since no age grouping is used.

(5) The different national definitions of rurality frustrate attempts at international analysis even where the datasets have been carefully harmonised, as in the Luxembourgh Employment Study. It would be very useful if the OECD's rurality variable were applied consistently to each country's data.

References

Beatty C and Fothergill S (1997) Unemployment and the Labour Market in RDAs, Rural Research Report 30, Rural Development Commission.

Berghman J, (1995) Social exclusion in Europe: policy context and analytical framework, in Room, G (ed) Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion, the Policy Press, Bristol.

Bramley G, Lancaster S and Gordon D (2000) Benefit Take-up and the geography of Poverty in Scotland, Regional Studies, 34, 6, 507-520.

Byrne D (1999) Social Exclusion, Open University Press.

Cabinet Office (2000) Sharing in the Nation's Prosperity, London, Stationery Office.

Cartmel F and Furlong A (2000) Youth Unemployment in Rural Areas, York Publishing Services, York.

Chapman, P, Phimister, E, Shucksmith M, Upward, R and Vera-Toscano, E (1998) Poverty and Exclusion in Rural Britain : The Dynamics of Low Income and Employment, York Publishing Services, York.

Cloke P and Goodwin M (1992a) The changing function and position of rural areas in Europe, in P Huigen, L Paul and K Volkers (eds) The Changing Function and Position of Rural Areas in Europe, Nederlandse Geografische Studies, Utrecht, pp.19-35.

Cloke P and Goodwin M (1992b) Conceptualising Countryside Change: from post-Fordism to rural structured coherence, TIBG, 17, 321-336

Cloke P, Milbourne P and Thomas C (1994) Lifestyles in rural England, Rural Development Commission rural research report 18.

Cloke P, Milbourne P and Widdowfield R (2001) The local spaces of welfare provision: responding to homelessness in rural England, Political Geography, 20, 4, 493-512.

Duffy K (1995) Social Exclusion and Human Dignity in Europe, The Council of Europe

European Commission (1997) Rural Development

Fiske A (1991) Structures of Social Life, Free Press.

Giddens A (1991) Modernity and Self-identity : Self and Society in the Late Modern Age, Polity Press, Cambridge.

Goodwin M, Cloke P and Milbourne P (1995) Regulation theory and rural research: theorising contemporary rural change, Environment & Planning A, 27, 1245-1260.

Gordon D et al (2000) Poverty and Social Exclusion in Britain, Joseph Rowntree Foundation.

Healey P, de Magalhaes C, Madanipour A and Pendlebury J (2000) Place, identity and local politics: analysing partnership initiatives. Forthcoming in MA Hajer and H Wagenaar (eds) Policy Analysis for Network Societies, Oxford University Press, Oxford.

Hoggart K and Paniagua A (2001) What rural restructuring? Journal of Rural Studies, 17, 41-62.

Jessop B (1991) The welfare state in the transition from Fordism to post-Fordism, in B. Jessop et al (eds) The Politics of Flexibility: restructuring state and industry in Britain, Germany and Scandinavia. Aldershot, Edward Elgar.

Jessop B (1994) From the Keynesian welfare state to the Schumpetarian workfare state, in R. Burrows and B. Loader (eds) Towards a Post-Fordist Welfare State? London, Routledge.

Kesteloot K (1998) The Geography of Deprivation in Brussels and Local Development Strategies, pp. 126-147 in Musterd S and Ostendorf W (eds) Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities, Routledge, London.

Levitas R (1998) The Inclusive Society ? Social Exclusion and New Labour, Macmillan.

Marshall TH (1981) The Right to Welfare, London, Heinemann.

McLaughlin BP (1986c) The rhetoric and the reality of rural disadvantage, Journal of Rural Studies, 2, 291-307.

Meert H (1999) Surviving on the Fringes of Society: Poor Rural Households in Belgium and a Typology of their Strategies, paper to European Society of Rural Sociology XVIII Congress, Lund, Sweden.

Murdoch J and Marsden T (1994) Reconstituting Rurality, UCL Press, London.

Newby H, Bell C, Rose D and Saunders P (1985) Property, Paternalism and Power, Hutchinson.

Philip L and Shucksmith M (1999) Conceptualising Social Exclusion, paper to European Society of Rural Sociology XVIII Congress, Lund, Sweden.

Philips M (1993) Rural gentrification and the process of class colonisation, Journal of Rural Studies, 9, 2, 123-140.

PIU (1999) Rural Economies, Cabinet Office

Polanyi K (1944) The Great Transformation, Boston, Beacon Press.

Reimer W (1998) personal communication.

Room, G (1995) "Poverty and social exclusion: the new European agenda for policy and research", in Room, G (ed) Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion, the Policy Press, Bristol.

Scottish Office (1998) Towards a development strategy for rural Scotland, Edinburgh, The Stationary Office

Shortall S and Shucksmith M (1998) Integrated Rural Development in Practice : the Scottish experience, European Planning Studies, 6, 1, 73-88.

Shortall S (1999) Property and Power: Women and Farming, Macmillan.

Shucksmith M (1993) Farm Household Behaviour and the Transition to Post-Productivism, Journal of Agricultural Economics, 44, 3, 466-478.

Shucksmith M, Chapman P, Clark G with Black S and Conway E (1994) Disadvantage in Rural Scotland : A Summary Report, Perth : Rural Forum.

Shucksmith M, Chapman P, Clark G with Black S and Conway E (1996) Rural Scotland Today : The Best of Both Worlds ?, Avebury.

Shucksmith M, Roberts D, Scott D, Chapman P and Conway E (1997) Disadvantage in Rural Areas, Rural Development Commission, Rural research report 29, London

Shucksmith M and Chapman P (1998) Rural Development and Social Exclusion, Sociologia Ruralis 38, 2, 225-242.

Shucksmith M (2000a) Exclusive Countryside? Social Inclusion and Regeneration in Rural Britain, Joseph Rowntree Foundation.

Shucksmith M (2000b) Endogenous development, social capital and social inclusion, Sociologia Ruralis, 40, 2, 208-218.

Storey P and Brannen J (2000) Young people and transport in rural communities: access and opportunity, York Publishing Services.

Swain N (1999) Conceptualising Late Modernity as a “Shock”, paper given at 18th Congress of the European Society for Rural Sociology, Lund, Sweden.

Les grandes régions comme outil d'analyse sociale

Martin Schuler, EPFL Lausanne

Introduction : La création des grandes régions – une approche statistique avec impact politique

La création des « grandes régions » suisses est une régionalisation qui répond en premier lieu à la demande de la statistique régionale européenne. Accepté par la Confédération et les cantons, ainsi que par Eurostat en 1998, le regroupement des 26 cantons en sept unités est un outil analytique qui signifie, pour la Suisse, la réalisation d'une première régionalisation officielle à l'échelle macrorégionale. Chacune des sept régions s'oriente autour d'un des grands centres du pays. La régionalisation s'inscrit ainsi dans le courant de la nouvelle fonctionnalité des régions à un niveau métropolitain.

Un tel concept a tendance à réduire la différenciation des indicateurs, surtout de type social ou démographique, puisque les régions regroupent des villes-centre, des couronnes des agglomérations ainsi que leurs arrière-pays ruraux, soit agraires, industriels ou touristiques. Au premier abord, la régionalisation ne se prête donc pas très bien à une comparaison interrégionale, si ce n'est à l'échelle internationale. En effet, la différenciation sociale entre les sept régions est relativement faible, au moins nettement atténuée par rapport aux découpages cantonaux ou par rapport à des régionalisations infracantonales ou des typologies régionales ou communales. Par contre, l'échelle macrorégionale montre des différenciations économiques et politiques intéressantes ; elle est ainsi l'expression d'une nouvelle territorialité et d'une nouvelle orientation des sciences sociales et territoriales et d'un intérêt politique qui a changé.

Cette contribution essaie de traiter le sujet sous un angle plus large. En évoquant l'histoire de la régionalisation, le « choix » du concept régional sera abordé, mais aussi les intérêts de l'OFS et de la statistique officielle à disposer à la fois d'un outil analytique, d'une mesure d'efficience ou d'une nouvelle option organisationnelle. Créer une nouvelle régionalisation est un procédé à portée politique, même si la motivation première a été dictée par des considérations analytiques. Ainsi, le sujet de la réforme territoriale qui a été repris avec une certaine dynamique au cours des années 1990 a été fortement marqué par les propositions émanant de la statistique et des sciences territoriales. Finalement, les effets du processus de régionalisation à grande échelle ont donné une nouvelle lisibilité des différenciations sociales à une échelle macrorégionale qui se traduit par une nouvelle perception des enjeux politiques. Nous évoquons l'hypothèse que celles-ci pourraient impliquer la cohésion nationale, justement du fait de leur dimension macrorégionale.

L'histoire de la régionalisation NUTS au niveau européen

L'histoire des régions NUTS (nomenclature des unités territoriales statistiques) remonte aux années 1960. Les origines du processus sont caractérisées par un pragmatisme des statisticiens qui utilisaient les données mises à disposition des six pays membres de l'époque. Cette histoire explique quelques principes de fond qui n'ont pas changé depuis, notamment la référence aux découpages institutionnels et l'imbrication des niveaux hiérarchiques.

Au cours des années, la régionalisation a connu une forte évolution qui s'est davantage traduite par une portée politique toujours plus grande que par un affinement du concept. Nous proposons une lecture en sept temps :

- 1961/71 : Procédé pragmatique de récolte de données régionalisées à disposition selon les découpages institutionnels des pays (les origines du système NUTS) ;
- Années 1980 : Structuration des délimitations dans une vision comparative en jouant sur les différents niveaux (notamment lors de l'adhésion de nouveaux pays membres) ;
- 1975 : Création du Fonds européen de développement régional (FEDER), suivi par différentes étapes d'approfondissement en 1979/85/87/95/2001 : l'impact de la politique régionale de la Communauté sur la régionalisation NUTS est grandissant ;
- 1981/86 : Les régionalisations dans les nouveaux pays membres du sud, mais également les adaptations en Irlande et en Grande-Bretagne, s'opèrent selon un processus d'optimalisation des contributions des fonds structurels ;
- 1995 : Eurostat prend en main la question de la régionalisation et définit des règles de procédé (notamment lors de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède) ;
- 1998 : La régionalisation et la statistique deviennent des précurseurs de l'intégration européenne dans le domaine de l'élargissement vers l'est de l'UE. Les régions des pays de l'AELE sont également introduites dans le système NUTS ;
- 2001 : Le système NUTS obtient le statut de « légalité ».

Ainsi, la régionalisation NUTS a subi une transformation qui lui confine une vocation politique toujours croissante. Les faiblesses conceptuelles de la régionalisation sont souvent évoquées ; depuis dix ans environ, Eurostat cherche à développer une approche alternative aux régions fonctionnelles. Pour les espaces urbains, elle a mis sur pied une définition (NUREC).

L'intégration de la Suisse dans le système NUTS

L'intégration de la Suisse dans le système NUTS a été un très long procédé de près de huit ans qui a passé par trois consultations des cantons, dont la dernière au niveau politique. Ces prises de position ont modifié la régionalisation à deux reprises, et la longue durée du procédé a conduit à une acceptation toujours plus grande de la part des cantons. Finalement, il y a eu convergence temporelle et matérielle entre les processus en Suisse et à Eurostat. En 1998, la régionalisation a reçu en même temps l'aval politique de la Suisse et d'Eurostat qui a accepté les régions suisses en tant qu' « Equivalents NUTS ».

Ainsi, la régionalisation suisse en sept grandes régions s'est avérée probablement à la fois la plus longue et la plus démocratique en Europe. En outre, les questions d'optimalisation territoriale par rapport aux Fonds structurels ne sont pas intervenues lors des tractations en Suisse : premièrement, parce que la Suisse ne fait pas partie de l'Union ; deuxièmement, parce qu'aucune régionalisation imaginable n'aurait abouti à une éligibilité selon les critères des Fonds structurels et, finalement, parce qu'Eurostat est devenu très attentif au procédé de régionalisation.

L'évolution de la régionalisation au cours des consultations

En 1992, une première proposition régionale de la Suisse portait sur une régionalisation NUTS à trois niveaux, dont le niveau inférieur consistait en 26 cantons, le niveau NUTS II en 9 régions et le niveau I en deux variantes à cinq régions. La seule différence entre les deux variantes était l'attribution des trois grands cantons alpins aux cinq régions. Dans la première variante, les Grisons, le Tessin et le Valais formaient une unité, tandis que dans la deuxième, le Valais faisait partie de la Suisse romande et les Grisons de la Suisse orientale, tandis que le Tessin formait à lui seul une région.

Les prises de position se sont révélées assez claires : si la grande majorité des offices fédéraux consultés exprimait une préférence pour la variante incluant une région de « Suisse alpine », le choix des cantons, et notamment des cantons concernés, portait clairement sur l'autre variante. Cette distinction traduit des visions spatiales différentes : l'image d'une Suisse marquée à la fois par sa dimension urbaine et périphérique et en surcroît transculturelle (dans les trois cantons alpins, les quatre langues nationales sont représentées) s'opposait à une conception polarisée.

La deuxième intervention émanait des cinq cantons de l'Espace Mittelland créé en 1994 qui ont exprimé leur souhait de former une unité commune. Cette proposition, finalement acceptée, a eu des impacts sur la régionalisation en Suisse romande et dans la Suisse du Nord-Ouest. Dans les faits, elle impliquait une réorientation conceptuelle en abandonnant le primat des régions linguistiques, l'Espace Mittelland étant volontairement transculturel. Mais la séparation de la Suisse romande en deux régions, l'une lémanique et l'autre appartenant au bassin du Rhin, a permis d'exprimer une vision polaire autour des grands centres du pays. La double polarisation Genève-Lausanne a trouvé son correspondant dans la région bipolaire Zurich-Bâle qui, bien sûr, englobait l'Argovie.

La troisième intervention d'un groupe de cantons concernait justement la séparation de Zurich et des deux Bâle. Les conséquences conceptuelles de ce dernier changement sont une régionalisation en 7 unités qui s'organisent selon les pôles principaux du pays : Genève-Lausanne, Berne, Bâle, Zurich, St-Gall, Lucerne et Lugano. Le concept métropolitain se superpose assez largement aux organisations des conventions, concordats et conférences régionales intercantonales qui se sont mises en place depuis les années 1960, et il reprend plus ou moins les participations dans les régionalisations transfrontalières. On pourrait même émettre l'hypothèse que l'expérience de la coopération transfrontalière a influencé la régionalisation suisse.

Ainsi, le modèle conceptuel de la nouvelle régionalisation n'a pas été choisi délibérément, mais l'approche métropolitaine et institutionnelle est le résultat d'un processus de négociation territoriale. Les conséquences analytiques de ce choix sont une homogénéisation des différences démographiques, sociales et économiques. La régionalisation cache au maximum les dimensions centre-couronnes et centre-périphérie, mais également les clivages culturels. Ce fait joue un rôle plus marqué au niveau européen par le fait que le système 5 / 9 / 26 de l'attribution aux niveaux NUTS I, II et III a été remplacé par le système 1 / 7 / 26 et l'enjeu principal s'est focalisé sur le niveau II, politiquement plus important.

Tableau 1 : Les sept grandes régions suisses

Région	Cantons regroupés	Pop en 2000 (en 1000)	Superficie en km^2	Densité hab/km^2
Région lémanique:	VD, VS, GE	1305	8718	150
Espace Mittelland:	BE, FR, SO, NE, JU	1659	10062	165
Suisse du Nord-Ouest:	BS, BL, AG	992	1959	506
Zurich:	ZH	1212	1729	701
Suisse orientale:	GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG	1044	11521	91
Suisse centrale:	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG	682	4485	152
Tessin:	TI	310	2812	110
Suisse		7204	41285	174

Les intérêts de l'OFS et de la statistique officielle concernant la régionalisation

Lorsqu'en 1989 un groupe de travail à l'OFS a rédigé le premier rapport portant sur une délimitation des grandes régions, il a énuméré quatre raisons conduisant à un intérêt croissant de ce niveau spatial :

1. créer un outil d'analyse scientifique pour l'observation des structures et tendances spatiales ;
2. délimiter des unités spatiales pour l'organisation et l'analyse d'enquêtes par échantillon ayant un nombre d'interviewés limité ;
3. faciliter les comparaisons internationales au niveau régional européen ;
4. créer des régions permettant de formuler des objectifs en aménagement du territoire et des politiques sectorielles au niveau national.

Si les trois premiers points sont essentiellement d'ordre analytique, le quatrième reflète une vision stratégique. Les craintes exprimées par les cantons portaient – à part le point de la composition des régions – d'abord sur les enquêtes par échantillon. L'OFS a promis que les 7 grandes régions n'entameraient pas le niveau cantonal et que le volume des enquêtes ne serait pas réduit. En effet, l'OFS a tenu ses promesses en développant de nouvelles activités qui se réfèrent aux grandes régions et pour lesquelles les données ne sont pas disponibles par cantons, si ceux-ci ne financent pas un échantillonnage supplémentaire.

Mais la régionalisation a aussi eu un certain effet sur l'organisation même de la statistique suisse. Les structures institutionnelles de la statistique suisse en tant que domaine du service public sont une illustration parlante de la diversité administrative. Des 26 cantons, seuls 16 ont créé un office de statistique ; s'y ajoutent cinq villes et l'Office de la Principauté du Liechtenstein. La dotation des offices régionaux en personnel varie entre 1 et 34 postes et les budgets annuels se montent de moins de 100'000 à 5 millions de francs. Si les années 1990 ont été caractérisées par la recherche de la statistique officielle d'un gain d'efficience, elles y

sont parvenues grâce à une centralisation plus forte des compétences et à travers des formes de coopération bi- ou multilatérales.

La conception d'une homogénéisation des structures régionales, afin de mieux trouver un vrai système statistique national avec une répartition plus claire des responsabilités, est probablement partagée par la plupart des statisticiens. Le débat sur les grandes régions a quelque peu contribué à la recherche de formes d'homogénéisation de la statistique régionale. La carte 1 montre une image de la situation actuelle : elle distingue cinq cantons ou villes ayant un grand office, neuf qui disposent d'un office de taille moyenne et neuf autres qui n'ont qu'un petit service statistique. Neuf cantons de Suisse centrale et de Suisse orientale, ainsi que Berne, ne disposent pas d'office statistique.

En 1995, Genève et Vaud ont conclu une convention de coopération en matière de relevés et d'analyse statistique ; au niveau transfrontalier, une convention existe entre Genève et l'INSEE Rhône-Alpes, ainsi qu'entre le Tessin et la Lombardie. Des accords de coopération ont été conclus entre différents autres cantons : entre les cinq cantons de l'Espace Mittelland (partiellement pour pallier aux lacunes de Berne), entre Soleure et Argovie (sur quelques sujets spécifiques tels que les projections démographiques), entre le Canton et la Ville de Zurich, en Suisse orientale (SG, GR, TG) et entre les deux Bâle, ici en surcroît dans un contexte international. Si tous ces accords concernent des cantons qui disposent d'un service statistique, le modèle de la Suisse centrale est (ou pourrait être) d'une autre nature, puisque cinq des six cantons ne possèdent pas d'office. Le projet d'un concordat intitulé « Zentralschweizer Fachstelle für Statistik » a dû être abandonné suite au retrait du Canton de Schwytz ; pour le moment, la collaboration ne porte que sur des sujets ponctuels.

La statistique suisse n'a donc pas véritablement joué un rôle de précurseur dans la coopération régionale. Et n'a pas pu saisir l'occasion d'une réorganisation territoriale de son domaine. Pourtant, presque tous les accords conclus entre les cantons s'inscrivent dans les périmètres des grandes régions. La délimitation des sept grandes régions s'avère ainsi être un cadre opérationnel.

La question de la réforme territoriale

L'idée de réforme territoriale a connu une recrudescence d'intérêt au cours des années 1990, ceci d'autant plus que la Suisse est quasiment le seul pays européen qui n'ait pas connu de réforme territoriale dans la période d'après-guerre. La première interprétation des inadéquations territoriales politiques et fonctionnelles conduit – surtout dans les milieux de la politique et des médias – au réflexe de la réforme institutionnelle ; pourtant, la recherche d'équilibres spatiaux se fait le plus souvent d'abord à travers d'autres formes de collaborations dans les structures existantes.

Les premières propositions de réformes territoriales qui se sont manifestées autour de 1990 au niveau cantonal concernent les deux régions suisses ayant une longue histoire en la matière : la réunification des deux Bâle (où quatre votations ont eu lieu entre 1934 et 1967) et le Jura bernois ou, en 1991, la question jurassienne a été relancée avec l'idée de constituer un grand canton du Jura en y associant le Canton de Neuchâtel. Le premier débat innovateur a été lancé par l'Appenzeller Zeitung qui suggérait, en 1992, une réunification des deux demi-cantons en vue de la commémoration des 400 ans de séparation (1597). Une tentative plus frileuse (et moins bien documentée) a été entamée cinq ans plus tard entre Nidwald et Obwald, suivie par les suggestions plus audacieuses d'un canton « Zentralschweiz ». La

dernière proposition de fusion cantonale dépasse les précédentes quant à sa dimension spatiale, quant à son impact potentiel sur le fédéralisme helvétique, et également quant à sa concrétisation politique. En effet, la fusion des Cantons de Genève et de Vaud fera l'objet de deux votations en 2002.

Il y a eu, au cours des années de gestation des sept grandes régions statistiques, maints contacts avec les milieux politiques et, comme nous l'avons vu, les cantons ont fondamentalement influencé la régionalisation elle-même. La politique et la presse se sont, à leur tour, inspirées des concepts régionaux et elles les ont traduits dans des propositions politiques de réorganisation spatiale.

La prise de position de l'OFS impliqué dans la démarche a été plus prudente, du fait de l'obligation dictée par le caractère « semi-officiel » de cet outil statistique, mais également à travers l'analyse de leur impact potentiel. Sur l'ensemble de l'opération de la régionalisation, la statistique a très fortement participé au discours sur la réforme territoriale. Elle a obligé la politique à se préoccuper du sujet ; elle a fourni l'outil territorial et, finalement, elle contribue à dessiner le paysage suisse à travers les analyses spatiales rendues possibles par ce processus.

Les différentiations sociales à grande échelle

Partant de l'hypothèse que des phénomènes économiques, sociaux et politiques ont changé d'échelle, il devient important de comprendre les structures et tendances spatiales de la Suisse à ce niveau-là ; et ainsi l'origine de la création des grandes régions.

Il est évident que les phénomènes observés sont différents par rapport à ceux qui sont pertinents à l'échelle microrégionale, tout autant d'ailleurs que les implications politiques qui y sont liées. En outre, les mesures statistiques et leurs interprétations varient également. De manière générale, la plupart des indicateurs démographiques ou économiques montrent des écarts peu marqués, mais cela ne signifie nullement que leur implication politique est moins importante. S'y ajoute une autre préoccupation, à savoir celle de la répartition géographique des différences observées : à toute échelle, des écarts spatialement bien répartis sont plus faciles à gérer que des écarts qui montrent des concentrations géographiques.

Dans les analyses entreprises pour la publication sur les « Grandes régions de la Suisse » de 1999, une série d'indicateurs a été testée à l'échelle européenne, transfrontalière et suisse. Le tableau 2 montre, d'une manière synoptique, les écarts que l'on observe, pour les indicateurs choisis, à l'échelle des grandes régions et à l'échelle microrégionale, ainsi qu'une correspondance ou non avec les structures transfrontalières et les clivages géographiques sous-jacents. Les résultats montrent que les différences à l'échelle microrégionale sont presque systématiquement plus marquées, notamment pour toutes les variables ayant un lien avec la dimension centre-périphérie ou une différenciation à l'intérieur des régions urbaines. Par contre, les grandes régions mettent en évidence les différenciations qui ont trait à la structure économique (secteurs économiques, répartition des branches, taux d'activité et taux de chômage) ou au clivage culturel.

Tableau 2 : Différenciation structurelle à l'échelle macro- et micro-régionale

Indicateur	Différenciation à l'échelle des		correspondance	clivages
	grandes régions	petites régions	transfrontalière	sous-jacents
Densité	faible	forte	non	centre-périphérie (C-P)
Ev pop 1990/2000	faible	moyenne	oui	centre-couronne
Part du secteur I	faible	moyenne	non	centre-périphérie
Part du secteur II	moyenne	forte	partiellement	C-P, régional
Part du secteur III	moyenne	moyenne	non	métropol., touristique
Taux de chômage	forte	moyenne	oui	est-ouest, C-P
Valeur ajoutée	Moyenne	forte	non	C-P, régional
Part des enfants	Moyenne	moyenne	partiellement	centre-périphérie
Personnes âgées	Moyenne	moyenne	oui	centre-couronne
Divorcés	Faible	moyenne	non	C-P, confessionnel
Etrangers	Moyenne	forte	non	C-P, industriel, régional
Taille des ménages	Faible	moyenne	non	centre-périphérie
Taux d'activité	Moyenne	moyenne	partiellement	C-P, industriel, régional
Taille de logements	Faible	moyenne	partiellement	centre-couronne
Bâtiments neufs	Faible	forte	non	centre-couronne

Les effets du processus de régionalisation à grande échelle

Au cours des années 1990, les différences macrorégionales s'expriment davantage que dans le passé sur l'axe Est-Ouest et elles touchent davantage les structures économiques que démographiques ou sociales. Néanmoins, la distribution macrorégionale des personnes actives selon les catégories socio-professionnelles permet de distinguer l'apparition de trois modèles régionaux :

- l'émergence d'un marché du travail polarisé au Tessin et dans la région lémanique (grande importance des qualifications du tertiaire supérieur et également inférieur) ;
- une présence de commerçants, d'artisans, de paysans et de travailleurs qualifiés et non qualifiés supérieure à la moyenne en Suisse centrale, dans l'Espace Mittelland et en Suisse orientale, mais avec moins d'actifs non-qualifiés et moins d'universitaires ;
- une forte représentation d'employés qualifiés, de cadres moyens et de professions intellectuelles à Zurich et en Suisse du Nord-Ouest.

La différenciation économique sur l'axe Est-Ouest peut être synthétisée dans la variable du « revenu par habitant » (indexée par rapport à la moyenne suisse selon les grandes régions). Au cours des trente dernières années, la région de Bâle (Suisse du Nord-Ouest), la plus riche derrière Zurich, a perdu constamment du terrain, mais son indice reste nettement supérieur à la moyenne suisse. Le recul tout aussi régulier de l'Espace Mittelland, en revanche, l'a depuis lors ramené à la dernière place. La très nette diminution relative du revenu dans la Région lémanique est plus récente (elle a débuté en 1987, à la suite d'une phase de forte croissance).

La région de Zurich ainsi que son aire d'influence constitue la partie du pays qui voit le revenu par habitant croître le plus significativement : le Canton de Zurich tout d'abord, mais également la Suisse centrale qui a rejoint entre temps le niveau national. Quant à la Suisse

orientale, le revenu moyen par habitant reste, de manière stable, dix pour-cent en dessous de la moyenne nationale. Les trois régions ensemble forment une zone de forte croissance et ceci de manière assez régulière, presque indépendamment du contexte économique. Le Tessin reste la région la plus défavorisée, mais elle est en phase ascendante depuis 1990.

L'indicateur de l'évolution du revenu par tête est appuyé par d'autres indicateurs financiers. La variable la plus connue reste la charge fiscale pour lequel l'indice pour un revenu de 100'000 francs varie entre 874 pour la partie orientale du pays et 1156 pour l'Espace Mittelland. Les mêmes écarts caractérisent l'imposition de la fortune.

De nombreux indicateurs économiques présentent donc des différences macrorégionales plutôt importantes. La hiérarchie entre les régions est manifeste ; sont également évidentes les différenciations macrorégionales des marchés du travail (en fonction de la répartition par branche, de la structure de l'emploi et des catégories socio-économiques), comme le sont les modèles régionaux en fonction d'une dimension Est-Ouest qui a un effet encore plus discriminant que les zones linguistiques.

La différenciation spatiale, selon un modèle de blocs régionaux, est une donnée nouvelle pour la Suisse. C'est comme si ces blocs commençaient à émerger avec des risques d'affrontement. La perte de vitesse de Bâle (depuis une trentaine d'années) et celle plus récente du bassin lémanique ont manifestement rendu la hiérarchie urbaine du pays moins multicéphale et ceci au profit de Zurich. La question à poser devant ce constat est celle du fonctionnement du fédéralisme suisse qui visiblement renforce les tendances qui sont à l'origine d'un déséquilibre spatial à une échelle macrorégionale. Notre hypothèse évoque que le fonctionnement même du fédéralisme a renforcé, au moins au cours des années 1990, les différences macrorégionales. Le jeu traditionnel du fédéralisme suisse dans ses constellations multiples entre cantons commence à faire place à un fédéralisme de concurrence orienté autour d'intérêts macrorégionaux divergents et exacerbés par les exigences politiques toujours plus difficilement conciliables.

Les effets de la politique sociale

Si nous avons évoqué les effets de différenciation causés par le fonctionnement du fédéralisme, nous choisissons comme démonstration le domaine de la politique sociale en Suisse. Ce domaine a connu une forte augmentation au cours des années 1970 et 1980 notamment, et il est organisé en Suisse de manière très complexe dans la répartition des responsabilités entre les trois niveaux hiérarchiques.

Cattacin/Tattini (1999) distinguent trois types de politique sociale, à savoir les assurances sociales, la politique de la santé, ainsi que l'aide sociale. Le tableau 3 évoque, pour les trois politiques et leurs sept domaines, le niveau de compétence décisionnelle, le type principal du financement, le type de participation des contribuables, l'ampleur des montants transférés ainsi que les effets spatiaux des politiques. Le tableau montre une variété assez large de fonctionnement selon les domaines, ce qui nuance d'emblée les effets de distorsions spatiales cumulées.

Tableau 3 : Les domaines de la politique sociale et leur impact territorial

Politique / Domaine	Compétence décisionnelle	Type de contribuables	Type de participation (cotisation)	Montant transféré	Effets spatiaux régions profitant
Assurances sociales					
Vieillesse/invalidité	Confédération	employeur / actifs	proportionnel	élevé	centres-villes, périphéries
Chômage	Confédération	employeurs / actifs	proportionnel	moyen	Suisse romande, villes
Accidents professionnels	Confédération	employeurs / actifs	proportionnel	faible	(plutôt campagne)
Politique de la santé					
Maladie, accidents non prof.	Cantons / caisses / Confédération	population	taux unique	élevé	Suisse orientale
Maternité	Cantons /entreprises	(employeurs)	(entreprise)	aucun	néant
Santé publique	Cantons / Confédération	Budget général / (contribuables)	(progressif)	faible	néant
Aide sociale					
Exclusion sociale	Communes / cantons / associations / églises	contribuables / bénévolat	progressif / dons	moyen	périurbain, campagne

Une compétence décisionnelle est largement réservée à la Confédération en ce qui concerne le domaine des assurances sociales (vieillesse/invalidité, chômage, accidents professionnels). Dans ces trois cas, le financement se fait avant tout par les contributions du travail (actifs et employeurs) et il est proportionnel aux revenus (en respectant des plafonds). Les effets régionaux sont avant tout le résultat de la répartition spatiale inégale entre les actifs contributeurs et les bénéficiaires. Ces risques dépendent de la structure démographique de la région et de sa situation économique : les transferts profitent aux villes-centres (population âgée, chômage élevé) et aux périphéries (vieillissement, taux d'activité faible), les couronnes urbaines et les petits centres y contribuent davantage. En ce qui concerne les régions de la Suisse romande et le Tessin, elles ont profité de transferts nets au cours des années 1990, étant donné leur taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale.

L'élément principal de la politique de la santé est celui de l'assurance-maladie. Contrairement aux autres domaines de la politique sociale, les contributions sont perçues par tête ; la seule variation dans les primes concerne aujourd'hui le canton de domicile de l'assuré. Ainsi, la Suisse est non seulement un des rares pays dans lequel la capacité économique de la personne assurée n'entre pas en vigueur pour le calcul de la cotisation, mais elle se distingue également par la prise en compte de l'aspect territorial. L'écart des cotisations va du simple au double entre les cantons de la Suisse orientale et la Suisse occidentale.

La politique de l'aide sociale, c'est-à-dire le soutien aux personnes sans ou avec bas revenu, est du ressort des communes et est donc essentiellement financée par les impôts locaux et les autres recettes communales. Les charges les plus lourdes incombent aux grandes villes-centres où la population besogneuse est surreprésentée.

Ce petit survol des effets territoriaux de ce domaine politique montre sa complexité. Cette complexité a tendance à équilibrer les effets globaux et son élément de concurrence permet de maintenir un niveau général plutôt bas. Selon le domaine politique, les répercussions géographiques varient, ce qui est l'expression d'une certaine adéquation globale. Néanmoins, même si le bilan spatial ne peut être établi, l'assurance-maladie occupe une place prépondérante au vu des moyens financiers qu'elle engendre, ceci surtout du fait de leur croissance au cours des dernières années. L'aspect particulièrement sensible est la dimension spatiale Est-Ouest que cette politique provoque.

Conclusion

La création des grandes régions suisses est l'expression du changement d'échelle territoriale et de la régionalisation européenne. Les grandes régions sont donc à la fois une réponse à une demande politique et analytique et un outil d'observation qui contribue à changer l'image du pays et son fonctionnement.

Comme nous l'avons montré, le processus de la régionalisation a impliqué à plusieurs reprises des changements conceptuels. L'abandon des dimensions « centre-périphérie » et « régions linguistiques » au profit d'une approche « métropolitaine » et « institutionnelle » implique une autre lisibilité de la Suisse à l'échelle européenne, moins alpine et moins culturelle. Mais le concept métropolitain et institutionnel met en exergue les intérêts de grands (ou moyens) pôles urbains se profilant dans une concurrence économique au niveau européen.

La lecture des évolutions économiques (et sociales) à grande échelle indique un changement dans la hiérarchie urbaine de la Suisse. Plus encore, elle montre que des indicateurs liés à l'organisation étatique du pays suivent un gradient Est-Ouest, exprimé par exemple par la différenciation spatiale du niveau de l'imposition, et renforcé encore par des indicateurs du développement économique. Notre crainte porte sur le fait que le fonctionnement inhérent au fédéralisme peut pousser à des évolutions néfastes pour la cohésion nationale. Par rapport au sujet politique de la création des grands cantons, nous observons une attitude plutôt réticente. Nous jugeons les imperfections du système fédéraliste des 26 cantons de tailles et de structures peu homogènes comme une certaine garantie d'une « bonne entente », tandis que l'affrontement continuel de blocs territoriaux ayant une certaine force économique et politique pourrait plus facilement mettre en péril les intérêts de la Confédération. Ceci d'autant plus que ces blocs devraient défendre des intérêts tendanciellement plus divergents que dans le passé.

Il est clair que les forces économiques en vigueur renforcent de toute manière l'avènement de ce type de conflit. Est-il nécessaire de leur donner plus de force en leur prêtant un nouvel habillage politique ou d'autres formes d'arbitrage au niveau fédéral, ne sont-elles pas indispensables pour retrouver un certain équilibre ?

Bibliographie

Cattacin Sandro et Véronique Tattini, Les politiques sociales, in : Klöti Ulrich et al. (éds.), Manuel de la politique suisse, NZZ-Verlag, 1999.

Eurostat, Régions. Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS, Commission européenne, Statistiques générales, Thème 1, Luxembourg, 1999.

Klöti Ulrich, Peter Knöpfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder et Yannis Papadopoulos, Manuel de la politique suisse / Handbuch der Schweizer Politik, NZZ-Verlag, 1999.

Neugebauer Gregory, Föderalismus in Bewegung – wohin steuert Helvetia ?, Verlag Franz Ebner, Zürich, 2000.

Office fédéral de l'aménagement du territoire, Grandes lignes de l'organisation de territoire suisse, OFCIM, Berne, 1996.

Office fédéral de la statistique, Synthese der Vernehmlassung « Grossregionen », papier interne, Berne, 1996.

Offner Jean-Marc et Denise Pumain (éds.), Réseaux et territoires. Significations croisées, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1997.

Racine Jean-Bernard et Claude Raffestin, Nouvelle géographie de la Suisse et des Suisses, Payot, Lausnane, 1990.

Rey Alfred (éd.), Der neue Schweizer Finanzausgleich, Groupes d'études pour les finances cantonales, Soleure, 1999.

Rey Michel et al., A l'heure de l'Europe de 1993 : Propositions pour une approche stratégique de la politique régionale en Suisse, Lang, Berne, 1992.

Schuler Martin, Marc Diserens et Fritz Fasler, Recensement de la population et statistique régionale en Suisse, in : Forum Statisticum n°36, juillet 1996, p. 21-35.

Schuler Martin, Anne Compagnon et Christophe Jemelin, Les grandes régions de la Suisse. La Suisse dans le système des régions NUTS. Office fédéral de la statistique et office fédéral de l'aménagement du territoire, Neuchâtel, 1999.

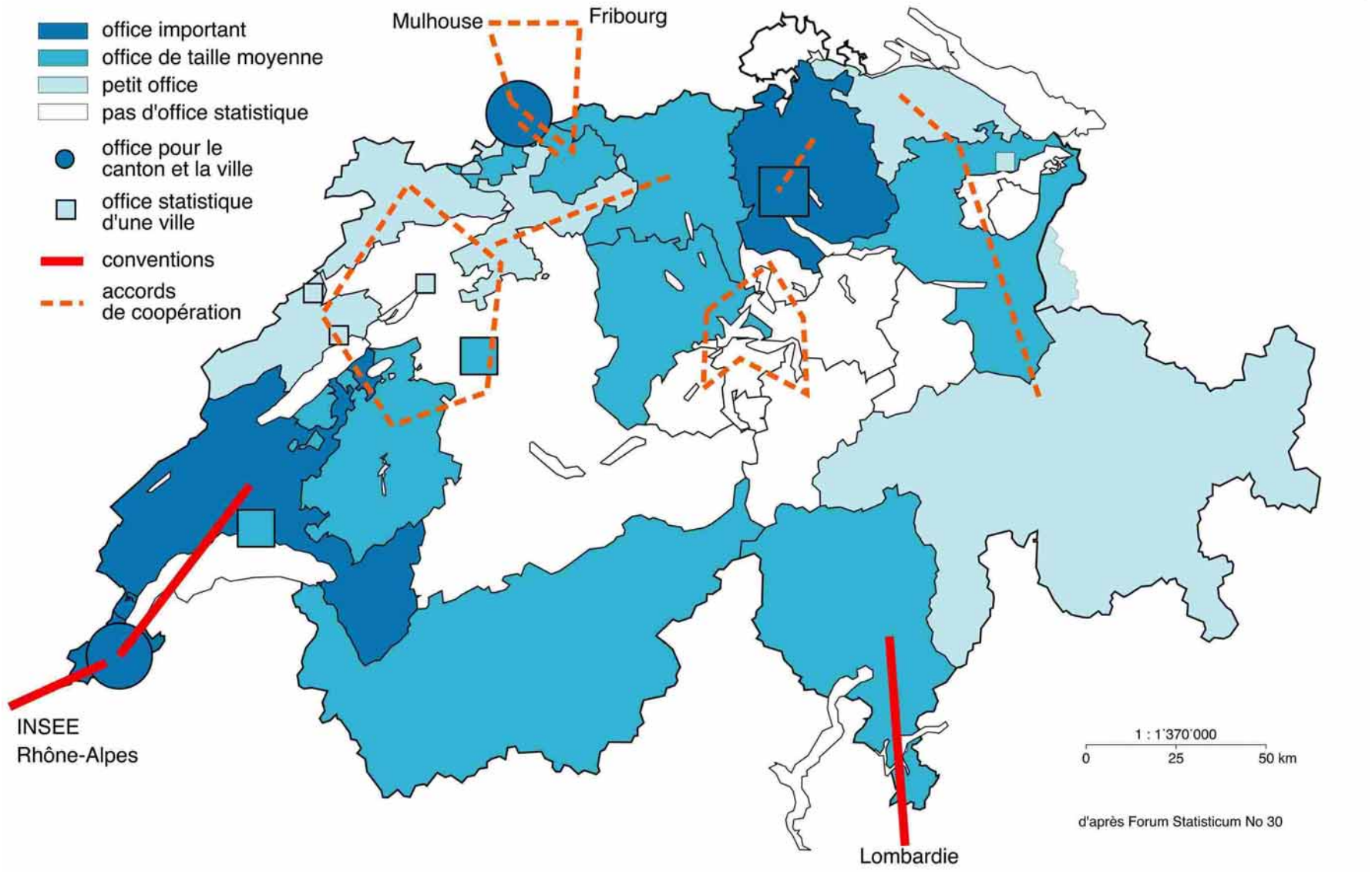
Stalder Kurt, Föderalismus und Finanzausgleich, Verlag der FkF, Soleure, 1999.

Thierstein Alain et Urs K. Egger, Integrale Regionalpolitik, Rüegger, Coire et Zurich, 1994.

Thierstein Alain, Martin Schuler et Daniel Wachter, Grossregionen. Wunschvorstellung oder Lösungsansatz ?, Haupt, Bern, 2000.

Wachter Daniel, Schweiz, Eine moderne Geographie, NZZ-Verlag, Zurich, 1995.

Taille des offices régionaux de statistique et accords de coopération



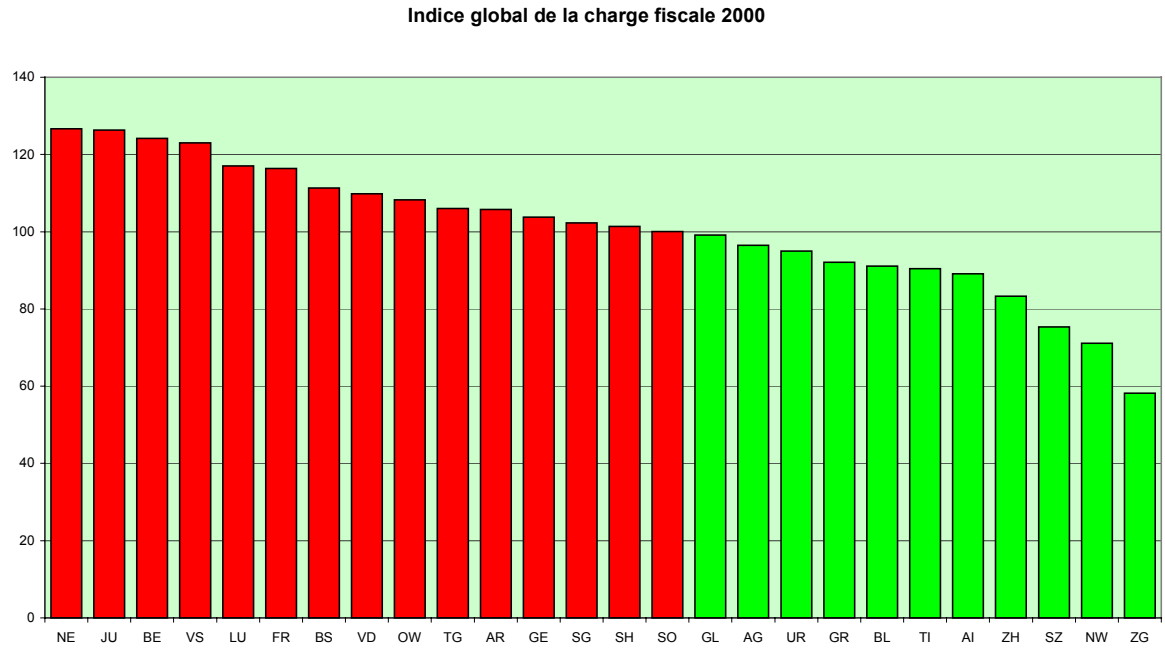
© IREC-EPFL, Lausanne / Fonds de carte: OFS GEOSTAT/ S+T

Le danger d'une Suisse divisée - les inégalités fiscales à l'échelle des grandes régions

Alfred Rey, Délégué aux questions financières du canton du Valais, Sion

Une Suisse coupée en deux

La comparaison entre cantons quant à la *charge fiscale* et à *l'endettement* révèle l'image *d'une Suisse coupée en deux*. La ligne de démarcation ne suit pas la frontière des langues entre Suisse alémanique et Suisse romande, - il est très important de bien le souligner - mais trace une séparation presque parfaite entre *la moitié orientale du pays, privilégiée sur le plan fiscal*, avec les cantons de Zurich et d'Argovie, ainsi que les cantons de Suisse centrale et orientale, et *la partie occidentale, lourdement grevée par le fisc*, avec les six cantons romands de Genève, Vaud, Valais, Neuchâtel, Jura et Fribourg, ainsi que Soleure, Berne et Bâle. Ces différences de charge fiscale sont plus prononcées pour les grands revenus que pour les petits.



La *partie orientale du pays qui bénéficie d'une imposition plus favorable* comprend les trois cantons les plus avantageux en matière fiscale, soit *Zoug, Schwyz et Nidwald*, la quatrième place revenant au canton de *Zurich*. Les régions touristiques du canton *des Grisons*, notamment la Haute-Engadine et la région de Klosters/Davos, jouissent elles aussi de conditions fiscales extrêmement avantageuses.

Quelques cantons de Suisse orientale, mentionnons *Appenzell-Rhodes intérieures*, pratiquent en outre une politique de fortes réductions de la fiscalité. Cela n'apparaît pas encore dans le graphique des années 90, car comme on le sait, les statistiques fiscales ont toujours quelques années de retard sur la réalité. Toujours est-il que la tendance s'est nettement confirmée depuis. Ces dernières années, le canton de *Schwyz,* par exemple, a pu réduire ses

impôts pour la cinquième fois consécutive, plus précisément dans les *communes schwyzoises des bords du Lac de Zurich, qui jouissent déjà des conditions fiscales les plus favorables*. Mais aussi *Glaris, St-Gall et Thurgovie* ont continué de réduire leurs impôts. Lucerne, avec une charge fiscale relativement lourde, est l'exception qui confirme la règle.

Le canton de *Vaud*, le canton le plus intéressant, voire le plus attractif fiscalement de la partie occidentale du pays, traverse depuis quelques années une grave crise financière. Grâce à la relance économique, *Genève* a pu quelque peu améliorer sa situation, mais une forte dette et l'assainissement de la Banque cantonale de Genève continuent de peser lourdement sur les finances cantonales. Le canton de *Berne* se distingue par une imposition fiscale très élevée. Les cantons du *Jura,* de *Neuchâtel,* de *Fribourg,* du *Valais* et de *Berne* figurent régulièrement au palmarès des cantons à la fiscalité la plus lourde.

La scission de la Suisse en deux pour ce qui concerne la charge fiscale est encore plus prononcée si l'on considère *l'endettement des cantons*. Ainsi, ce sont une fois de plus cinq cantons de la partie occidentale du pays que l'on retrouve dans le groupe des cantons les plus endettés, aussi bien en termes *d'endettement brut* que pour ce qui concerne le *découvert du bilan* – un indice que ces cantons, en l'occurrence *Genève, Vaud, Berne, Neuchâtel et Valais*, ont peut-être vécu par le passé au-dessus de leurs moyens.

Un *rating des cantons* par UBS Warburg qui va être publié tout prochainement met le poids sur les deux critères *endettement* et *charge fiscale*, qui constituent alors ensemble 40% de l'appréciation globale.

Le résultat du rating montre

- d'abord, qu'il existe un très large écart entre le groupe des triples A - *Zoug, Zurich, Nidwald, Schwyz et Argovie* - et les cantons les moins bien notés - *Genève, Jura, Valais, Neuchâtel et Obwald* (A+);
- ensuite, que les cantons figurant dans le peloton de tête sont tous situés dans *la partie orientale du pays*, alors que des cantons *de la partie ouest* se regroupent au bas du classement.

Ici encore, le résultat confirme la division en deux de la Suisse.

Aucun autre pays au monde à structure fédéraliste n'accuse *d'aussi grandes disparités fiscales entre ses Etats fédérés que la S*uisse. Ce constat est confirmé par:

- l'étude UBS Warburg "The Institutional Framework of Switzerland"
- une contribution remarquable de Kurt Stalder, secrétaire de la Conférence suisse des directeurs des finances, sur le thème du fédéralisme et de la péréquation financière, publiée dans la série de cahiers du groupe d'études pour les finances cantonales, et qui compare les approches de solutions et les efforts de réforme en Allemagne, en Autriche, au Canada, aux Etats Unis, en Suisse et dans l'Union européenne.

Un besoin urgent de réforme

L'étude UBS Warburg met au jour un besoin urgent de réforme de la péréquation financière suisse. Cette réforme devrait contribuer à réduire les disparités cantonales en termes de capacité financière et de charge fiscale. Une excellente note est décernée au NFES (NFES = New Fiscal Equalization System), dès lors qu'il améliore l'efficacité de la coopération entre la Confédération et les cantons, et la péréquation financière intercantonale, sans pour autant changer l'ordre fiscal compétitif en place.

J'en arrive par là au

- besoin d'action politique et aux
- solutions possibles avec leurs avantages et leurs inconvénients.

Les carences du système actuel de péréquation financière en Suisse sont connues depuis l'établissement du premier bilan de la péréquation financière de mai 1991.

Parmi les *carences de l'actuelle péréquation financière,* mentionnons:

- l'absence d'objectifs clairs ;
- le manque de possibilité d'un pilotage politique ;
- la prolifération d'instruments aux effets en partie antagonistes ;
- l'incompatibilité avec des réformes de type Nouvelle Gestion Publique ;
- l'érosion de la péréquation financière existante.

Mais la raison sans doute la plus importante qui plaide pour une réforme est d'ordre politique. Il s'agit, justement, des *disparités fiscales*. Aujourd'hui, celles-ci

- sont trop grandes,
- ne sont plus tolérables du point de vue politique et
- nuisent à la cohésion nationale, mais aussi à l'équité fiscale.

Les cantons qui imposent peu sont en mesure de réduire encore leur fiscalité alors que les cantons qui "taxent" déjà beaucoup ne peuvent le faire. Nous entrons alors dans un cercle vicieux.

En comparaison internationale également, la Suisse accuse de trop grandes différences entre cantons, aussi bien pour ce qui concerne la charge fiscale que l'endettement.

Comment s'efforcer de remédier à cette évolution ?

La réforme de la péréquation financière fédérale

On parle aujourd'hui de *trois solutions possibles* pour améliorer la situation:

1. la réforme territoriale ;
2. l'harmonisation fiscale matérielle ;
3. la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches RPT.

La réforme territoriale: à mon avis, une réforme territoriale, soit *une Suisse comportant cinq à sept régions au lieu des 26 cantons actuels*, est une solution certes intéressante sur le plan intellectuel, mais peu réaliste sur le plan politique, voire dangereuse pour la cohésion nationale. Deux chercheurs de l'EPFL, Michel Rey et Martin Schuler, ont publié un article fondé à ce sujet dans Le Temps et la Weltwoche. Je partage leur avis.

L'harmonisation fiscale matérielle: le Parti socialiste suisse plaide pour une harmonisation fiscale matérielle. La solution ne me semble pas souhaitable à l'heure qu'il est. Cette idée est séduisante pour les cantons avec un taux d'imposition élevé. Dans la mesure où la réforme de la péréquation pénaliserait les cantons faibles et dans la mesure où les cantons forts oublieraient leur devoir de solidarité confédérale, nous devrons sans doute emprunter cette voie, dans l'intérêt de la *cohésion nationale,* de *l'équilibre social* et de *l'équité fiscale.* Mais, pour l'instant, cette solution n'est prioritaire.

La solution la plus simple et la meilleure serait sans doute *un renforcement de l'impôt fédéral direct*. Aujourd'hui, celui-ci est important non seulement pour la *péréquation sociale* entre riches et pauvres mais aussi pour la *péréquation régionale entre cantons à forte et à faible capacité financière*. Cet impôt est en fait un impôt national sur la richesse en même temps qu'un impôt de cohésion.

Cela étant, je ne comprends pas la demande de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) et les récentes décisions du Conseil national de réduire l'impôt fédéral direct, qui va largement au-delà de la proposition du Conseiller fédéral Kaspar Villiger. Elles vont lourdement pénaliser les cantons et risquent de remettre en cause les mécanismes péréquatifs prévus dans la future réforme de la péréquation. Il est indispensable de devenir plus raisonnable en la matière.

Je viens à la troisième voie pour améliorer les inégalités en Suisse.

Nouvelle péréquation financière: le projet "*Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons*" (RPT) qui sera probablement approuvé mi-novembre 2001 par le Conseil fédéral à l'attention des Chambres.

Ce projet présente d'indéniables avantages:

- pas de remise en question de la *configuration territoriale* de la Suisse;
- renforcement et amélioration de *la coopération entre la Confédération et les cantons et entre les cantons* avec compensation obligatoire des charges;
- pas de changement fondamental de *l'ordre fiscal suisse*;
- les cantons sont tenus à opérer une péréquation pouvant être pilotée politiquement.

Le but déclaré de la RPT est de réduire les disparités cantonales aux niveaux

- de la force financière
- de la charge fiscale

Il appartiendra aux Chambres fédérales de décider de l'ampleur de la péréquation. Celles-ci fixeront désormais *le volume de la répartition horizontale des ressources entre cantons à faible et à forte capacité financière* tous les quatre ans, à l'aide d'un arrêté fédéral soumis au référendum facultatif.

Dans une première étape, je crois qu'il sera important de réussir *un passage en douceur de l'ancien au nouveau système* de péréquation et de procéder ensuite aux développements nécessaires de manière progressive tous les quatre ans. Sinon, le projet risque un échec retentissant en votation populaire. Aujourd'hui déjà, les cantons de Zoug, Genève, Zurich et Argovie marquent leur opposition à la RPT. Je plaide en faveur de la réalisation de la réforme RPT, tout en redoutant qu'elle n'échoue face à des revendications exagérées de compensation.

ASG – le nouvel indice financier est au cœur du mécanisme de péréquation financière

J'aimerais relever qu'avec *le nouvel indice pour le calcul du potentiel de ressources*, soit de la capacité financière des cantons, l'ASG (*aggregierte Steuerbemessungsgrundlage* = assiette fiscale agrégée), une bonne base de calcul a été trouvée pour la péréquation centrale des ressources.

L'indice ASG se compose des éléments suivants:

- le revenu imposable des personnes physiques;
- le bénéfice imposable des personnes morales;
- l'accroissement de la fortune des personnes physiques.

L'indice de potentiel des ressources

- se fonde sur l'impôt fédéral direct;
- tient compte de la progression fiscale;
- est une mesure idoine pour calculer la capacité financière des cantons;
- reflète indirectement non seulement la capacité fiscale mais aussi la charge fiscale par le fait qu'il est fondé sur les bases d'imposition.

Autrement dit: si un canton a une faible charge fiscale - soit n'épuise pas pleinement son potentiel fiscal -, il en est tenu compte par le fait que c'est la base d'imposition et non le revenu fiscal qui est utilisé pour le calcul.

Aujourd'hui, les cantons acceptent l'ASG comme base appropriée pour *le calcul de la capacité financière des cantons*. Ce consensus est d'autant plus important qu'il s'agit ici de la question la plus délicate de tout système de péréquation financière. On l'a vu, l'ASG se fonde sur l'impôt fédéral direct. Ce pourquoi je tiens à souligner une fois de plus *l'importance cruciale de cet impôt*, aussi bien dans l'ancien que dans le nouveau système de péréquation financière.

Résumé

Pour terminer, permettez-moi de résumer ce qui précède sous la forme de sept thèses:

1. Le fossé entre la partie orientale du pays, privilégiée au plan de la taxation fiscale, et la partie occidentale, défavorisée, représente un réel danger pour la cohésion nationale.
2. Ce fossé s'est creusé dans le courant des années 90 et se creusera encore par l'endettement plus élevé des cantons dans la partie occidentale.

3. Le système actuel de péréquation financière n'est pas en mesure de corriger ces disparités.
4. Le besoin de réforme et d'action est urgent. La cohésion nationale, mais aussi le fédéralisme suisse, et plus spécialement l'autonomie des cantons en matière financière et fiscale sont en jeu.
5. Parmi les trois solutions que sont la réforme territoriale, l'harmonisation fiscale et la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT), on doit privilégier la réforme de la péréquation.
6. La RPT présente les avantages suivants
    - La collaboration dans l'Etat fédéral qu'est la Suisse est améliorée aussi bien horizontalement que verticalement;
    - La configuration territoriale actuelle et l'ordre fiscal en vigueur demeurent inchangés;
    - Les trop grandes différences entre cantons qui existent actuellement en matière de capacité financière et de charge fiscale peuvent être réduites de manière ciblées;
    - Le système de péréquation peut être modulé par les Chambres fédérales.
7. La RPT doit impérativement se traduire par une réduction des disparités, sans aller jusqu'à un nivellement. Si elle n'atteint pas cet objectif, elle ouvrira une "voie royale" à l'harmonisation matérielle.

Kriterien für nachhaltige Entwicklung im Bereich Gesellschaft

Ursula Mauch und Samuel Mauch, MAUCH Consulting, Oberlunkhofen

1. Einleitung

Das folgende Referat geht die Frage von gesellschaftlichen Indikatoren aus der Sicht der Problematik nachhaltiger Entwicklung an.

Sozialberichterstattung und Nachhaltige Entwicklung haben viel miteinander zu tun, gerade wenn es um politisches Monitoring geht. Nachhaltige Entwicklung im Sinne der Definition der Brundtland Kommission und der Agenda 21 von Rio 1992 umfasst bekanntlich die drei Dimensionen: Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Diese Dimensionen stellen für die Nachhaltigkeitspolitik gleichzeitig die drei Zielbereiche dar.

Der Zielbereich Gesellschaft überlappt mit Sozialberichterstattung. Bei beiden Aufgaben geht es um die Frage wie man gesellschaftlichen Fortschritt beschreiben, messen, bewerten kann.

2. Studie: „Politik der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven“

Das Referat stützt sich auf Ergebnisse einer umfangreichen Studie, welche eine Bestandesaufnahme der Politik der Nachhaltigen Entwicklung des Bundes in den letzten ungefähr 10 Jahren vorzunehmen und aufgrund dieser Bilanz Handlungsfelder für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik abzuleiten hatte.

Der Auftrag an die Arbeitsgemeinschaft MAUCH Consulting/INFRAS/Ernst Basler+Partner umfasste zwei Teile:

a) In einer Bestandesaufnahme waren die äusseren Trends und der Stand der Bundespolitik hinsichtlich Nachhaltiger Entwicklung darzustellen. Dabei war aufzuzeigen und zu bewerten, was in nachhaltiger Entwicklung erreicht oder nicht erreicht wurde, wo positive Ansätze zu erkennen und wo Lücken und Defizite auszumachen sind.

b) In einer darauf abgestützten Perspektive sollten mögliche Handlungsfelder und Ansätze für die Weiterentwicklung der schweizerischen Nachhaltigkeitspolitik aufgezeigt werden.

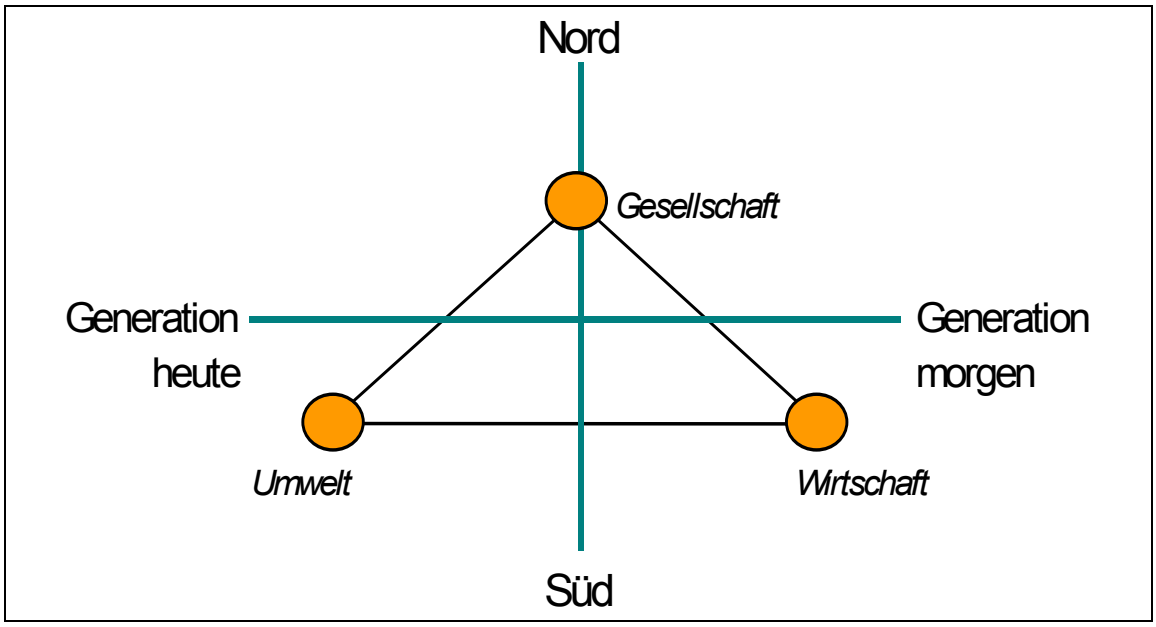
Der Auftrag verlangte ausdrücklich, dass die Studie

- sich auf das Dreidimensionenkonzept der UNCED[17] abstütze und insbesondere die Interdependenzen zwischen allen drei Dimensionen analysieren soll,
- explizit in einen definierten „normativen Rahmen“ für Nachhaltige Entwicklung gestellt werde,

[17] UNCED: United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992

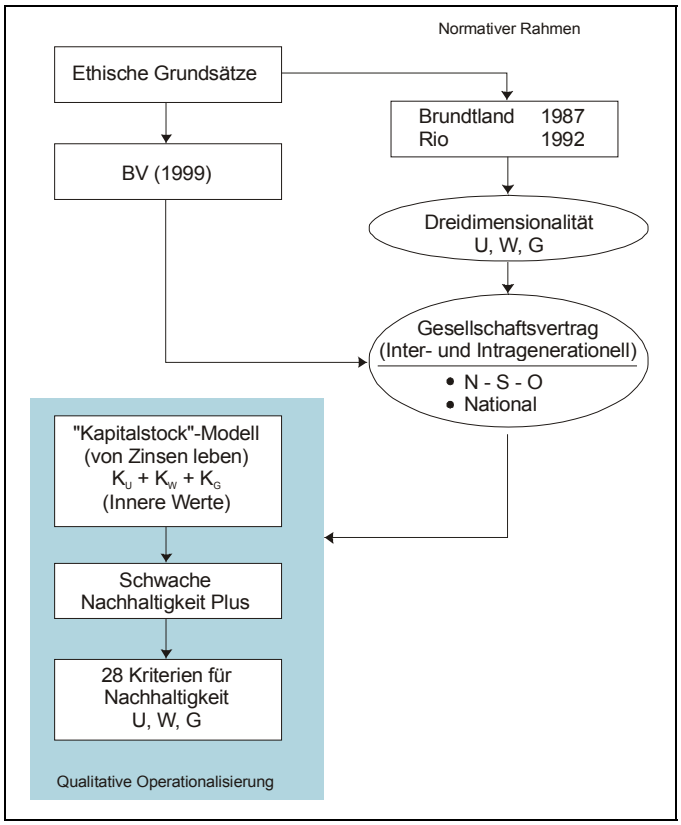
- die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit nicht nochmals als Schwerpunkt verstehen, sondern ausdrücklich auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aspekte detaillierter behandeln soll

Figur 1 zeigt das Dreidimensionen Konzept und bringt gleichzeitig zum Ausdruck dass sich die Brundtlandforderung der gleichen Chancen sowohl auf die intergenerationelle und intragenerationelle Dimension, wie auch auf die Relationen zwischen dem Norden und dem Süden (und Osten) bezieht.



Figur 1: Nachhaltige Entwicklung umfasst die drei Dimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt und bezieht sich auf die intra- und intergenerationelle Gerechtigkeit, insbesondere zwischen Nord und Süd (Ost) und den Generationen von heute und morgen.

Figur 2 illustriert den normativen Rahmen, basierend auf den ethisch-philosophischen Grundsätzen der Ethik von Rechten und Pflichten, der Bundesverfassung und der Agenda 21.



Figur 2 Methodisches Konzept: Der Normativer Rahmen (Ethisch-Philosophische Basis, BV, Agenda 21, Brundtland Definition) bildet die Wertebasis für die Bewertungen der Bundespolitik für Nachhaltige Entwicklung.

Die oben erwähnten Vorgaben leiteten die Studie in wichtigen Aspekten auf methodisches und auch inhaltliches Neuland: Wir standen vor der Aufgabe, einen handhabbaren „Massstab“ zu entwickeln, mit welchem Nachhaltige Entwicklung in den wichtigsten Politiksektoren des Bundes bewertet werden kann. Das heisst also, im Unterschied zu Projekten, welche sich explizit mit (gegebenen oder zu entwickelnden) Zustandsindikatoren zur Beschreibung Nachhaltiger Entwicklung auseinandersetzen (wie zum Bsp. das Projekt MONET), standen für uns die zu bewertenden Politiksektoren fest. Es galt zu überlegen, wie ein operationalisierbares System für die Bewertung von Politiksektoren hinsichtlich Nachhaltiger Entwicklung konzipiert werden müsse.

Es stellte sich rasch heraus, dass für die vorgegebene Aufgabe u.a. aufgrund der Projektressourcen, des Zeitrahmens und der Datenlage die Verwendung von (möglicherweise zahlreichen) durchwegs quantifizierbaren Indikatoren wegen sehr hoher Komplexität nicht machbar sein könne. Wir haben uns daher für einen Ansatz auf der Ebene von qualitativen Kriterien entschieden, wobei sich ein Teil dieser Kriterien durchaus in quantitative Indikatoren umwandeln lässt. Um eine ungefähre „Gleichwertigkeit“ der drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft zu signalisieren, wurde für die Anzahl Kriterien pro Dimension dieselbe, bescheidene Grössenordnung von 8 – 10 gewählt (vergleiche Tabelle 1).

Die Gleichwertigkeit der drei Dimensionen hatte mit Blick auf den politischen Konsens an der UNCED-Konferenz von Rio 1992 einen hohen Stellenwert. Dies, obwohl anerkannt und auch zu berücksichtigen ist, dass die Wirtschaft eigentlich eine der Gesellschaft dienende Funktion hat, ihr also in diesem funktionalen Sinne untergeordnet ist.

In diesem Referat soll primär auf die Bewertung der Nachhaltigkeitspolitik im Zielbereich Gesellschaft eingegangen werden. Diese stellt Probleme und erfordert Methoden, die denen der Sozialberichterstattung sehr ähnlich sind. Es ging darum, Kriterien zu finden, welche den Bereich gesellschaftliche Entwicklung möglichst realitätsnah und verständlich kommunizierbar abbilden.

3. Das Kapitalstockmodell für die Beurteilung Nachhaltiger Entwicklung

Die Brundtland Definition für Nachhaltigkeit legt nahe, dass die Ziele für die Bereiche Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft Teile für das übergeordnete Globalziel „Nachhaltige Entwicklung“ darstellen.

Damit wird eine Zielhierarchie definiert wie sie in Figur 3 dargestellt ist. Nun ist ja nicht nur in der Betriebs- oder Volkswirtschaft, sondern auch im Bereich Ökologie bereits bekannt, dass Nachhaltigkeit verlangt, dass Kapital nicht aufgebraucht werden darf, sondern dass man vom Ertrag des Kapitals, nämlich den Zinsen, leben muss.

Wenn man diesen Grundsatz auf alle drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft ausdehnt, so entsteht das sogenannte Kapitalstockmodell für Nachhaltigkeit. Dieses Modell wurde 1994 von Ismail Serageldin bei der Weltbank entwickelt. Es erweitert den Begriff Kapital[18] auf ökologisches, wirtschaftliches und gesellschaftliches Kapital und postuliert, dass sich das Nachhaltigkeitskapital Kne aus diesen drei Kapitalien zusammensetzt, zum Beispiel als Summe wie folgt:

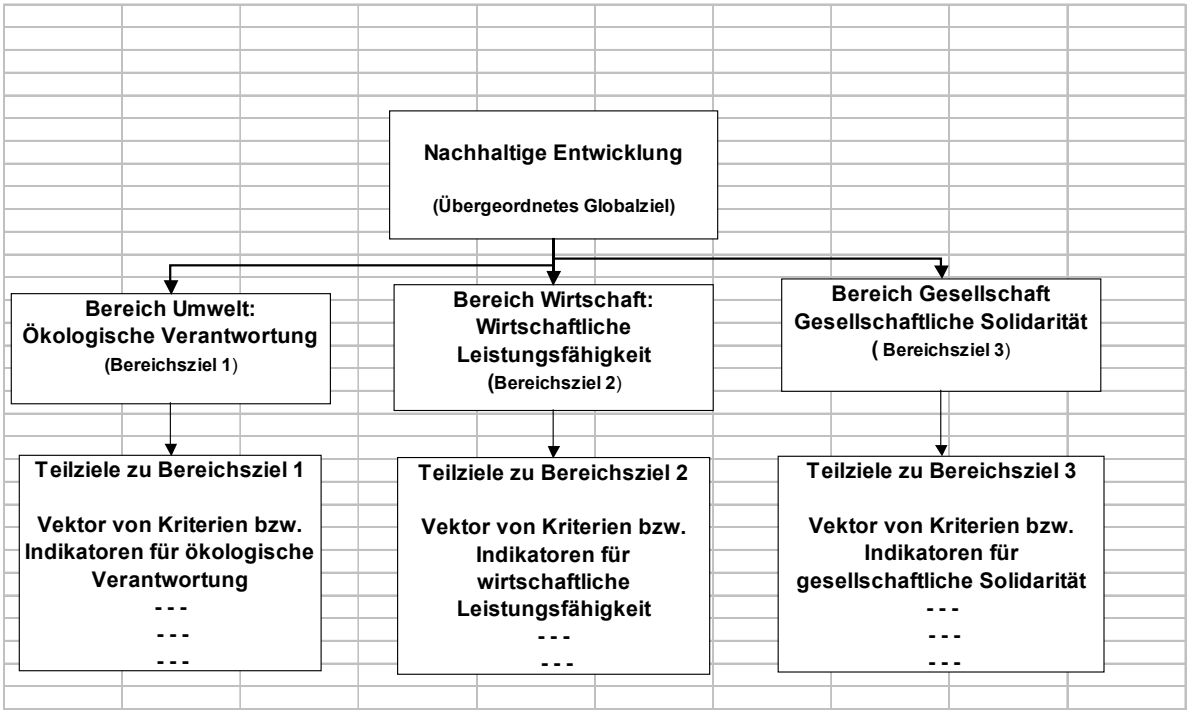
$$Kne = Ku + Kw + Kg$$

Die drei Kapitalstöcke Ku, Kw und Kg stellen eine algebraische Form der drei Bereichsziele dar. In der Form kann diese zunächst als qualitatives Gedankenmodell verstanden werden. Wenn man hingegen die Bereichsziele mit quantifizierten Indikatoren beschreibt, so kann das Modell durchaus auch mathematisch formaler entwickelt und angewendet werden.

Verstünde man die Formel als reine algebraische Summe, so hiesse dies, dass die drei Kapitalstöcke frei substituierbar sind, dass man also zum Beispiel das Naturkapital Ku „beliebig“ durch Wirtschaftskapital ersetzen könne. Diese Annahme- man nennt sie „schwache Nachhaltigkeit“- wäre realitätsfremd. Auf der anderen Seite trifft auch die gegenteilige Annahme nicht zu, dass gar keine Substituierbarkeit zulässig sei[19]. Deshalb gehen wir von einem Modell schwache „Nachhaltigkeit Plus“ aus, indem Substitutionen zwar beschränkt möglich sind, jedoch zusätzliche Minimalbedingungen eingehalten werden

[18] Bzw. Substanz, um den Begriff Kapital nicht vermeintlich mit Kapitalismus zu verbinden
[19] Diese enge Bedingung nennt man „starke“ Nachhaltigkeit

müssen, zum Beispiel in der Form von Minimalstandards der Umweltbelastung, bei der materiellen Güterversorgung, der Einkommensverteilung oder der uneingeschränkten Gewährleistung von Grundrechten für alle, insbesondere der Menschenrechte.



Figur 3 Die drei Dimensionen für Nachhaltigkeit, dargestellt als Zielhierarchie, bilden die Grundlage für das Kapitalstockmodell

Der Gedanke der Zielhierarchie legt nun nahe, dass die in Figur 3 dargestellten Bereichsziele in Teilziele untergliedert und so weiter differenziert werden. So entsteht in jedem der drei Bereiche eine Liste (ein Vektor) von Teilzielen. Würden diese Teilziele durchwegs quantifizierbarer Grössen definiert, so nennen wir sie Indikatoren. In der Literatur wird auch das Begriffspaar „weiche Indikatoren“ für unseren Begriff Kriterien und „harte Indikatoren“ für unseren Begriff Indikatoren verwendet. In unserer Studie war die durchgehende Quantifizierung ein nicht einzulösender Anspruch. Die Teilziele wurden deshalb qualitativ beschrieben und demzufolge Kriterien anstatt Indikatoren genannt. Der Anspruch war vielmehr, diese Kriterien für Nachhaltige Entwicklung aus demokratisch möglichst gut abgestützten normativen Grundsätzen und Dokumenten nachvollziehbar abzuleiten. Diese Ableitung der Nachhaltigkeitskriterien für die drei Kapitalstöcke Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft wird im nächsten Abschnitt erläutert.

4. Herleitung der Nachhaltigkeitskriterien im Bereich Gesellschaft und ihre Anwendung

Als Basis für Nachhaltige Entwicklung in unserer Gesellschaft wurde der in Figur 2 dargestellte normative Rahmen entwickelt. Er ist abgestützt

- auf eine ethisch-philosophische Orientierung, welche anstelle von Machtpolitik Pflichtenethik und anstelle von egoistischem Nutzendenken Menschenwürde in den Mittelpunkt stellt, getreu dem alten ethischen Prinzip: „Was du nicht willst, das man dir tu', das füg' auch keinem andern zu",
- auf die revidierte Bundesverfassung 1999, welche auf vergleichbarem Fundament beruht und nachhaltige Entwicklung explizit erwähnt, sowie
- auf die von der Schweiz unterzeichneten Dokumenten der Konferenz von Rio, insbesondere die Agenda 21.

Zur Zeit existiert u.W. auf Bundesebene noch keine verbindliche und eindeutige Definition dessen, was unter „Nachhaltiger Entwicklung" nach Bundesverfassung verstanden werden will. Die Deklaration des normativen Rahmens ist daher unumgänglich für die Herstellung von Transparenz bezüglich unserer Bewertung von Nachhaltiger Entwicklung in den Politiksektoren. Wer nicht bereit sein kann, den deklarierten normativen Rahmen zu akzeptieren, dürfte auch die Bewertung nicht akzeptieren. Insofern steht und fällt die Akzeptanz unserer Folgerungen mit der Akzeptanz des normativen Rahmens.

Als weitere, ergänzende Grundlage für die Entwicklung der Kriterien dienten drei Dokumente des Bundes: Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Strategie des Bundesrates (Bundesrat 1997); Departementstrategie (UVEK 1999), und Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Materialien für ein Indikatorensystem (BFS/BUWAL 1999).

Die Kriterien in Tabelle 1 sind also nicht zufällig, sondern widerspiegeln grundlegende, demokratisch abgestützte Werte der schweizerischen Gesellschaft. Ihre Legitimation ist vorab durch ihre Verankerung in der Bundesverfassung gegeben. Die Wahl qualitativer Massstäbe („weicher Indikatoren") bezweckt dabei auch, keine in diesem Projekt uneinlösbare Genauigkeit vorzutäuschen. Die Projektverfassenden sind sich bewusst, dass einzelne dieser Kriterien auch als harte Indikatoren quantitativ messbar sind, und dass sich mit Daten bestimmte Trends für oder gegen nachhaltige Entwicklung in einzelnen Politikbereichen untermauern lassen. Daten als solche können aber niemals ein objektiv messbares und aggregiertes Gesamtbild Nachhaltiger Entwicklung wiedergeben.

Im folgenden geben wir eine Übersicht über die „Kriterien für Nachhaltigkeitsrelevanz“ in allen drei Kapitalstöcken:

Umwelt (K_U) Umweltqualität und Natürliche Ressourcen	**Wirtschaft (K_W) Wohlstand und Zukunftsfähigkeit**	**Gesellschaft (K_G) Human- und Sozialkapital**
1. Artenvielfalt 2. Klima, Ozonschicht 3. Emissionen 4. Landschaft, Kultur-, Naturraum 5. Wasser 6. Stoffe, Organismen, Abfälle 7. Energie 8. Boden, Fläche, Fruchtbarkeit	1. BIP pro Kopf 2. Qualität und Effizienz der Infrastruktur und der Leistungen der öffentlichen Hand 3. Wertvermehrende Investitionsquote 4. Langfristig tragbare Staatsverschuldung 5. Ressourceneffizienz 6. Wettbewerbsfähigkeit 7. Qualitatives und quantitatives Arbeitskräftepotenzial 8. Innovationsfähigkeit und leistungsfähige Forschung 9. Ordnungspolitische Rahmenbedingungen zum Wohle der Gesamtwirtschaft 10. Wirtschaftliche Entwicklung des Südens und Ostens	1. Bildung, Lernfähigkeit 2. Gesundheit, Wohlbefinden, Sicherheit 3. Freiheit, Unabhängigkeit, Individualität 4. Identität, Kultur 5. Werthaltung 6. Solidarität, Gemeinschaft, sozialer Zusammenhalt, Gerechtigkeit 7. Offenheit, Toleranz, Wandlungsfähigkeit 8. Soziale Sicherheit, Armut 9. Rechtssicherheit 10. Chancengleichheit, Gleichstellung, Partizipation

Tabelle 1 Darstellung der drei Kapitalstöcke mittels eines Kriterienrasters, das sich auf offizielle Dokumente für die inhaltlich detaillierte Umschreibung des Begriffes Nachhaltigkeit abstützt (vor allem Bundesverfassung 1999, Agenda 21 1992). Die drei Kriterienlisten beschreiben, was unter dem entsprechenden Kapitalstock verstanden wird.

Dem Kapitalstock Gesellschaft, präzisiert als „Summe“ des Human- und des Sozialkapitals einer Gesellschaft, haben wir nach Mohr (1997) folgendes Verständnis zugrunde gelegt: Unter Humankapital wird *„das in ausgebildeten und qualifizierten Individuen repräsentierte Leistungspotential einer Bevölkerung“* verstanden; das Sozialkapital (nach demselben Autor) „*manifestiert sich in zwischenmenschlichen Beziehungen und den damit verbundenen elementaren Normen und Sanktionen“*. Die Individuen stellen demnach das Humankapital dar, ihre Beziehungen untereinander (im weitesten Sinn) das Sozialkapital.

Die Kriterien des Gesellschafts-Kapitalstocks, bzw. des Human- und Sozialkapitals haben eine starke Affinität zum 2. Titel: Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele der Bundesverfassung (1999). Sie sind auch in der Agenda 21 (1992) breit verankert.

Operationalisiert wurden die Kriterien im Rahmen unserer Analyse „Bestandesaufnahme und Perspektiven der Bundespolitik mit Blick auf nachhaltige Entwicklung“. Als entscheidender Schritt hat sich die sogenannte Relevanzanalyse erwiesen, denn damit wurde methodisch Neuland betreten. Sie versucht, anhand der einzelnen Kriterien auf einheitlicher

Basis die Frage zu beantworten, wie relevant die Sektorpolitik X für Nachhaltige Entwicklung ist, und zwar für jedes der in Tabelle 1 dargestellten Kriterien. So entsteht eine Bewertungsmatrix von 25 Politiksektoren und 28 Nachhaltigkeitskriterien, vergl. MAUCH et al 2001.

Für diese Studie wurde der Begriff der Nachhaltigkeits-Relevanz als zusammengesetzte Grösse aus folgenden Aspekten verwendet:

- Theoretisches Einflusspotenzial des Politiksektors X auf das Kapitalstockkriterium Y.
- Geschätzte heutige Nachhaltigkeitslücke im Politiksektor
- Langfristig erwartete Trendlücke: Wie stark führen äussere Trends weg vom Nachhaltigkeitspfad?

Diese Bewertungsmatrix von 25 mal 28 Elementen erlaubte es, die Relevanz im definierten Sinn für jedes Kriterium und jeden Politiksektor relativ einheitlich mittels einer Dreipunkte-Skala (stark, mittel, schwach) zu beurteilen und tabellarisch darzustellen. Dabei stellte sich heraus, dass der Stellenwert der Kriterien des Kapitalstocks Gesellschaft sehr hoch ist.

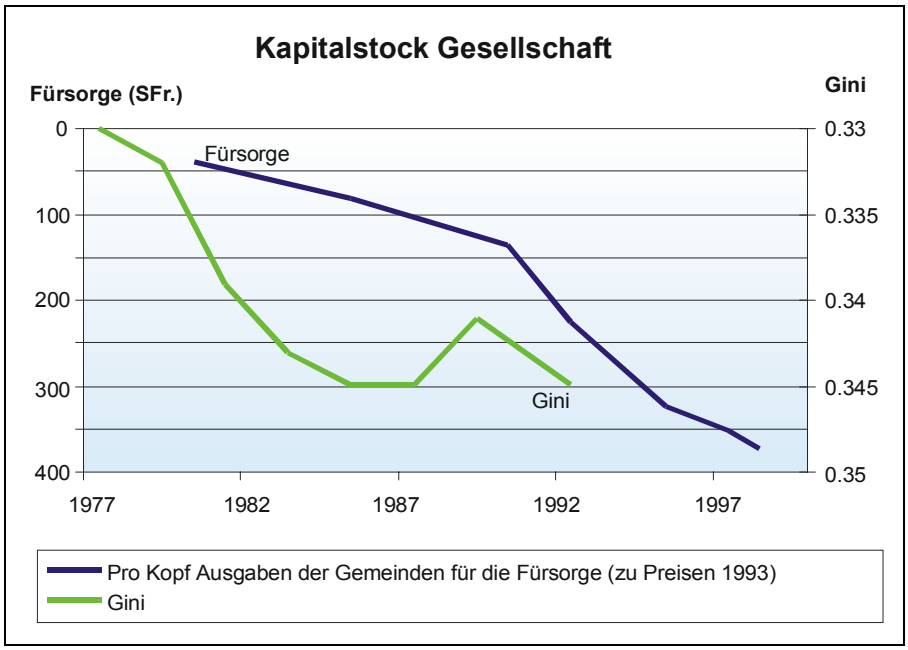
Zwischen den Politiksektoren bestehen vielfältige Interdependenzen , welche teilweise mit Blick auf die Anforderungen in Nachhaltiger Entwicklung als konfliktträchtig bezeichnet werden müssen (z. Bsp. zwischen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anforderungen oder zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Anforderungen). Der normative Rahmen der Ethik von Pflichten und Rechten verlangt von der Nachhaltigkeitspolitik, dass solche Konflikte nicht nach schierer Anwendung von Macht, sondern echt partnerschaftlich gelöst und dabei die legitimen Bedürfnisse aller Beteiligten und Betroffenen berücksichtigt werden.

5. Illustration in Richtung Indikatoren

Die in Tabelle 1 dargestellten 28 Nachhaltigkeitskriterien für die Kapitalstöcke Ku, Kw und Kg wurden nicht unter dem Gesichtspunkt der Quantifizierbarkeit und Datenverfügbarkeit ausgewählt, sondern nach ihrer Bedeutung in den erwähnten, für die schweizerische Gesellschaft und die Bundespolitik wichtigen Grunddokumente. Will man aber- wie dies in der statistisch gesicherten Sozialberichterstattung notwendig ist- mit objektiv erhebbaren quantitativen Daten arbeiten, so muss man in der Lage sein, diese Kriterien in messbare (harte) Indikatoren umzuwandeln. Hier liegt wohl die sichtbarste Schnittstelle zwischen statistischer Sozialberichterstattung und dem Kriterienraster, das für die Beurteilung der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes erarbeitet wurde. Beide sollen sich auf offizielle gesellschaftliche Normen für Nachhaltigkeit stützen. Die Sozialberichterstattung stellt zusätzlich den Anspruch, dass die Teilziele mit quantifizierbaren und leicht verstehbaren, realistätsnahen Indikatoren messbar sind, und in Zeitreihen verfügbar gemacht werden.

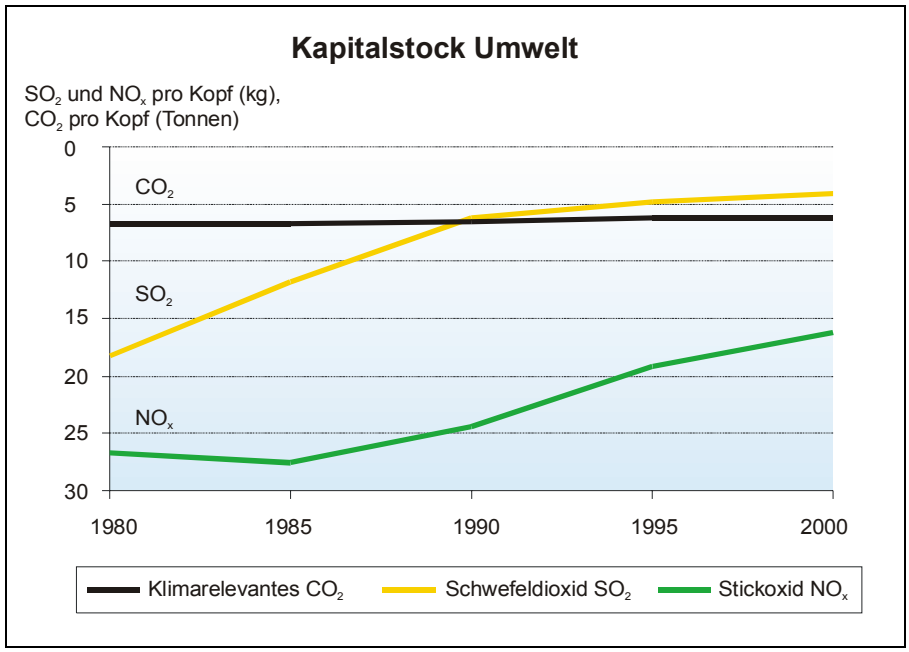
Im Sinne einer Illustration wurden in unserem Bericht über die Nachhaltigkeitspolitik der Schweiz in jedem der drei Nachhaltigkeitsbereiche wenige der Kriterien als „harte“ Indikatoren dargestellt. Damit war zu demonstrieren, wie wichtige quantifizierbare Komponenten für Nachhaltigkeitskapital sich in den letzten ein bis zwei Dekaden verändert haben, und wie ggf. ein Set von quantifizierten Indikatoren einmal eine Basis für eine „Nachhaltigkeits-Berichterstattung“ bilden könnte. Aus offensichtlichen Gründen mussten Indikatoren gewählt werden, für welche Zeitreihendaten vorhanden sind (wenn auch

unvollständig und nicht unbedingt offiziell statistische). Figur 4 bis Figur 6 zeigen die entsprechenden Datenreihen. Figur 4 illustriert Teile des gesellschaftlichen Kapitalstocks anhand der beiden Indikatoren „Notwenigkeit für Fürsorgeleistungen“[20] und dem „Gini Index“ als Massstab für die Einkommensverteilung im Lande. Wichtig ist zu beachten, dass der gesellschaftliche Kapitalstock abnimmt, wenn die Fürsorgeleistungen und der Gini-index zunehmen. Dies ist in Figur 4 an den Achsenskalierungen ablesbar. Die Indikatoren sind quantitative Vertreter (oder „Proxis“) für die qualitativen Kriterien in Tabelle 1. Der Gini Index kann als ein Indikator für das Kriterium 6 „Solidarität und Gerechtigkeit“, und die Kosten für die Fürsorge als Indikator für das Kriterium 8 „Soziale Sicherheit und Armut“ verstanden werden. Figur 5 und Figur 6 zeigen in ähnlicher Art mögliche Teil-Indikatoren für die Kapitalstöcke Umwelt und Wirtschaft. Details findet man in (Mauch Consulting / INFRAS / Ernst Basler und Partner 2001).

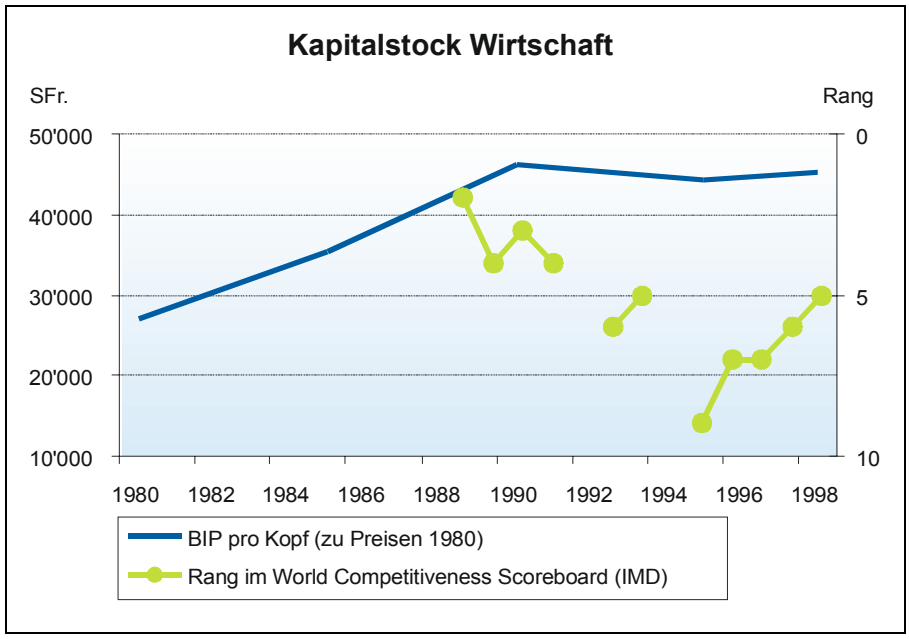


Figur 4 Illustration: Teil-Indikatoren für den Kapitalstock Gesellschaft anhand des Gini Indexes und der Nachfrage (Aufwendungen) für Fürsorgeleistungen.

[20] Das heisst bezahlte Kosten für Fürsorge im Rahmen des vorhandenen Gesetzes für Fürsorgeleistungen. Die Zunahme der Leistungen deutet auf eine Zunahme der Bedürftigen hin, was einer Abnahme des entsprechenden Teiles des gesellschaftlichen Kapitalstocks entspricht.



Figur 5 Illustration: Teil-Indikatoren für den Kapitalstock Umwelt

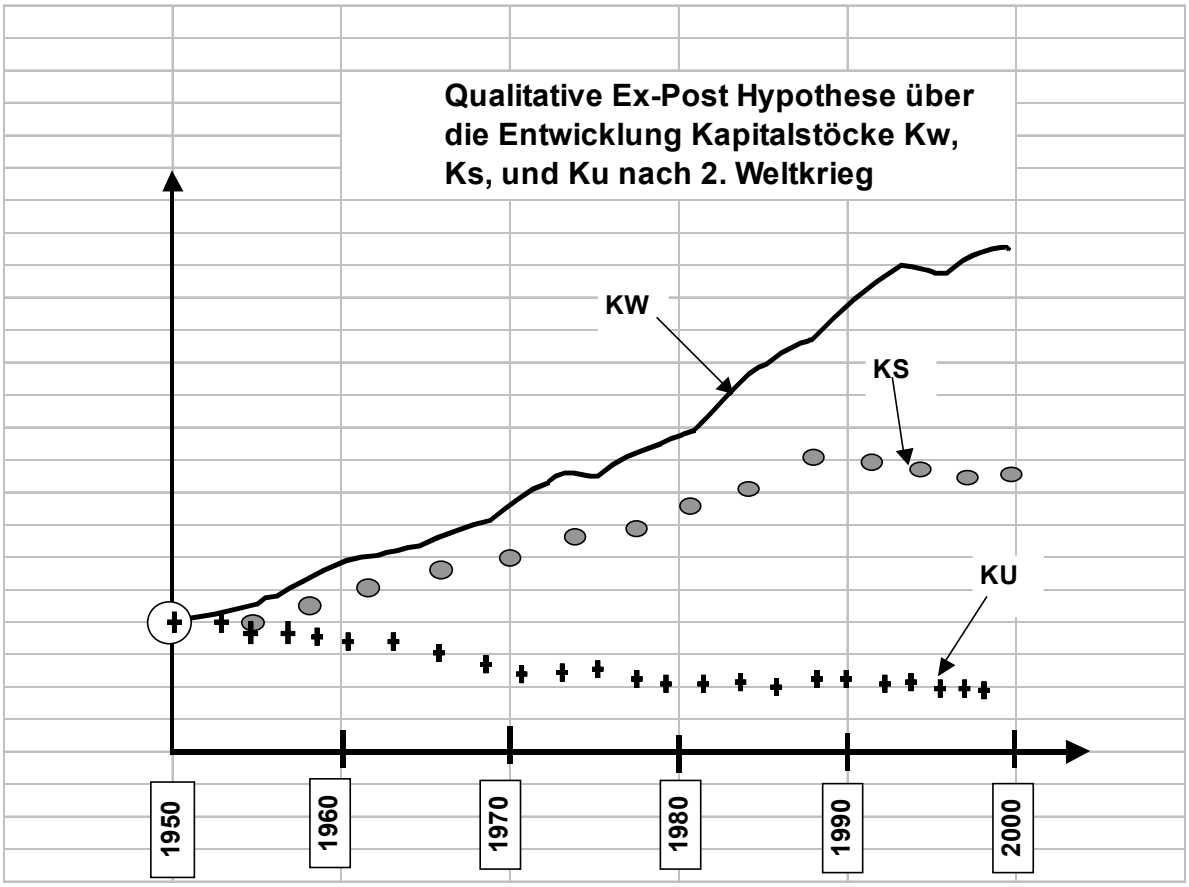


Figur 6 Illustration: Teil-Indikatoren für den Kapitalstock Wirtschaft

Natürlich wäre es wünschenswert, die verschiedenen Indikatoren zu aggregieren, zum Beispiel so, dass je ein Indikator für jeden der drei Kapitalstöcke Umwelt Ku, Wirtschaft Kw und Gesellschaft Kg resultiert. Figur 7 illustriert diese Idee. Solche aggregierte Indikatoren sind zwar anfällig für unterschiedliche Interpretationen und deshalb umstritten; aber sie vereinfachen die Information und die Kommunizierbarkeit[21]. Die Kurven in Figur 7 entsprechen qualitativ- subjektiven Experteninterpretationen der Verläufe der untersuchten

[21] Grundsätzlich könnte man dieselben Vorbehalte auch gegenüber bekannten Indikatoren wie BIP oder Inflation vorbringen: Das allgemeine Publikum hat zwar eine generelle Idee was sie ausdrücken, aber keine Ahnung wie sie wirklich im Detail definiert sind.

Kriterien für die drei Bereiche. Sie vermitteln keine quantifizierte Information und erheben keinerlei Anspruch auf generell interpersonelle Gültigkeit.



Figur 7 Illustration: Hypothetische Zeitreihendarstellung für die Aggregation der Kapitalstock- Indikatoren zu drei Makroindikatoren für die Kapitalstöcke Umwelt , Wirtschaft und Gesellschaft

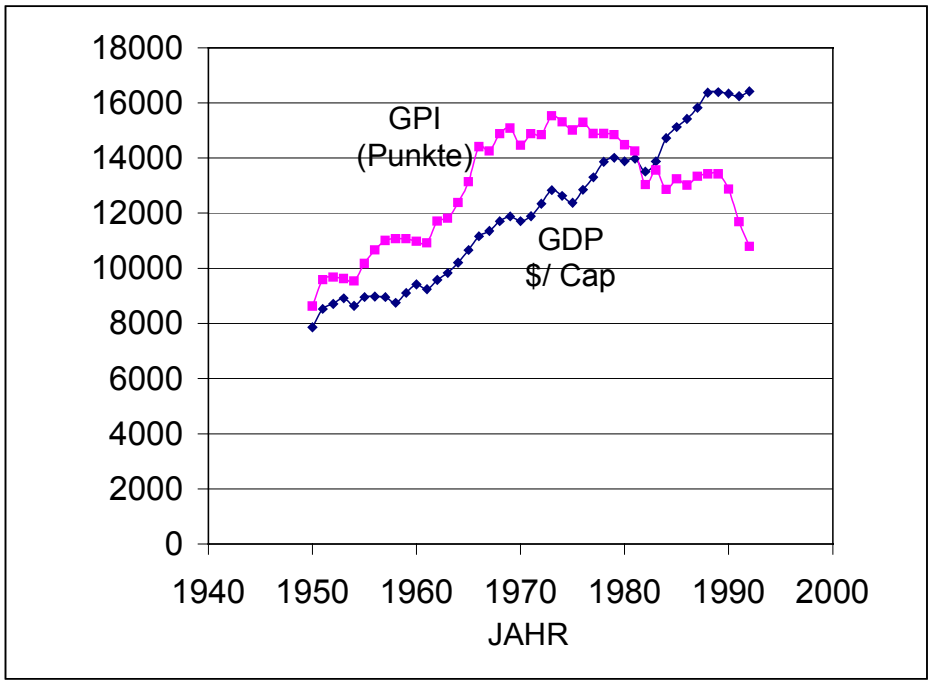
Figur 8 geht mit der Aggregation noch einen Schritt weiter. Der von Cobb in den 90er Jahren entwickelte aggregierte Indikator GPI (Genuine Progress Indicator) umfasst 23 Fortschritts-Indikatoren aus den Bereichen Umwelt, Wirtschaft, Staat und Gesellschaft die mathematisch gewichtet zu einem einzigen Indikator GPI zusammengefasst, und als „besseres" Mass für Fortschritt als der Indikator GDP/Cap (Bruttoinlandprodukt pro Kopf) vorgeschlagen werden[22]. Die Autoren des GPI weisen darauf hin, dass der Indikator GDP seit den 70er Jahren zunehmende Elemente des „echten" Fortschrittes nicht mehr zu messen in der Lage ist, zum Beispiel Umweltschäden.

Einen interessanten methodischen Ansatz für den politikorientierten Umgang mit einer komplexen Batterie von Nachhaltigkeitsindikatoren und – vor allem- deren bildhafte Kommunikation für die Öffentlichkeit hat Jesinghaus[23] erarbeitet. (Jesinghaus 2001). Eine einfach verständliche Darstellung komplexer Nachhaltigkeits-indikatoren ist eine wesentliche

[22] Allerdings erfasst der Indikator GPI die Umweltbelange in wesentlich mehr Detail als zum Beispiel die Dimension Gesellschaft, vergl. Cobb und Halstead 1994.

[23] Das software gestützte Tool von Jesinghaus erlaubt insbesondere, die Auswirkung von unterschiedlichen Annahmen, zum Beispiel Gewichtungen verschiedener Indikatoren, auf die Beurteilung von Nachhaltigkeit zu studieren.

Voraussetzung dafür, dass wissenschaftliche Information auch in politisches Verstehen und Handeln umgesetzt werden kann.



Figur 8 Illustration eines aggregierten Indikators für „wirklichen Fortschritt": Vergleich der Entwicklung des GDP /cap mit dem GPI (Genuine Progress Indicator) in den USA in den 50er bis 90er Jahren. (Quelle: Cobb.C und Halstead T. 1994)

6. Umsetzung in Politik und Wirtschaft, aber wie ?

Es hat in den letzten 25 Jahren schon verschiedene Versuche und Anläufe gegeben um die gesellschaftliche Entwicklung zu beschreiben und in statistischen Zeitreihen darzustellen, sowohl international , in andern Ländern als auch in der Schweiz. In den 70er und 80er Jahren- also während der Zeit, wo Qualitatives Wachstum das Vorläuferthema zu Nachhaltiger Entwicklung war-, publizierte der Bund 12 Bände unter dem Titel „Soziale Indikatoren für die Schweiz". Seitdem wurden Forschungsprojekte zu Nachhaltigkeitsindikatoren in verschiedenen Sektoren wie Verkehr, Energie etc. , sowie zu Green Accounting durchgeführt. Wissenschaftlich und empirisch ist wohl viel Fortschritt erzielt worden. Unter dem Titel „Umsetzung" werden heute die betroffenen Akteure schon früh in die Forschung „einbezogen", und am Ende jedes Forschungsprogramms gibt es jeweils nicht nur Publikationen, sondern auch Umsetzungsseminare.

Trotzdem muss man feststellen: Nach wie vor sind es einzig die herkömmlichen Indikatoren wie BIP, Börsenindizes, Inflation, Arbeitslosigkeit (als wirtschaftlicher Indikator), Import-Exportstatistiken, welche regelmäßig publiziert werden, in den Medien täglich oder wöchentlich mit Tabellen, Listen und Kommentaren breite Aufmerksamkeit erhalten. Nur die Wirtschafts- und Börsenindikatoren werden von Politik und Wirtschaft als relevante Grössen für politische und unternehmerische Entscheide und als selbstverständlich Orientierungshilfen gebraucht.

Deshalb ist die Erarbeitung eines tauglichen (nicht eines wissenschaftlich perfekten) Indikatorensystems, sowohl für soziale Berichterstattung wie auch für Nachhaltige Entwicklung, zwar eine erhebliche Herausforderung und eine notwendige (aber nicht hinreichende) Voraussetzung.

Noch grösser scheint uns aber die Herausforderung sicherzustellen, dass das System eine praktische Bedeutung bekommt. Die Indikatoren müssen in der Medienpräsenz einen einigermassen vergleichbaren Stellenwert erhalten wie Börsen- und Wirtschaftsdaten und eine minimale Bedeutung für politisches, unternehmerisches und individuelles Handeln wie investieren und konsumieren etc. Einen konkreten Teilschritt auf Bundesebene sehen wir darin, dass eine erweiterte „nachhaltige" nationale Buchhaltung erarbeitet, geführt und regelmässig mit der traditionellen publiziert wird. Diese würde als ersten Schritt die Umweltschäden mitberücksichtigen. Weiter sollte ein einfaches System von wenigen einfach verständlichen sozialen Indikatoren in die regelmässige Zeitreihenstatistik aufgenommen werden, wie etwa Einkommens- und Vermögensverteilungen, Armut etc (bzw. deren zeitliche Veränderungen). Die Erarbeitung eines Genuine Progress Indicators im Sinne von Cobb, das heisst die Zusammenführung von ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Indikatoren, sollte ein Ziel werden. Diese Art von Informationen können unterstützend dahin wirken, dass die fast manische Fixierung auf Börsen- und BIP Daten und die Ausblendung anderer Werte schrittweise überwunden werden könnte. Denn solches trägt wesentlich bei zur Verhinderung einer Politik in Richtung Nachhaltiger Entwicklung.

Literaturangaben:

BFS 1981: Sozialindikatoren für die Schweiz; Bände 1-12, Reihe Beiträge zur schweizerischen Statistik, Heft 81 – 92, EDMZ Bern

BFS /BUWAL 1999: Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Materialien für ein Indikatorensystem, Bern 1999

Bundesrat 1997: Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz, Strategie des Bundesrates, Bern

BV 1999: Schweizerische Bundesverfassung 1999, Bern

Mohr H. 1997: Wissen als Humanressource, in: Clar G., J. Doré., H. Mohr (Hrsg.) Humankapital und Wissen: Grundlagen einer nachhaltigen Entwicklung 1997 Springer Verlag, Berlin.

Cobb C. und Halstead T. 1994: Redefining Progress: The Genuine Progress Indicator (GPI); Summary of data and Methodology, San Francisco

Jesinghaus J. 2001:The construction of a system of indicators, Vortrag an der Tagung „Sozialberichterstattung und politisches Monitoring" Neuenburg am 26.-28. Juni 2001

MAUCH Consulting, INFRAS, Ernst Basler+Partner 2001:
Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz; Standortbestimmung und Perspektiven, DEZA Bern, April 2001

La statistique sociale, alliée indispensable de l'égalité entre femmes et hommes

Patricia Schulz, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes

Introduction

C'est un projet international qui fut, en Suisse, à l'origine du premier programme d'indicateurs sociaux et de sa mise au point. La Commission économique pour l'Europe de l'ONU voulait, en effet, dresser une statistique basée sur 50 indicateurs pour comparer les conditions de vie des femmes et des hommes dans les Etats membres. L'Office fédéral de la statistique se chargea alors de ce projet pour la Suisse et, sur la base des statistiques existantes, élabora le rapport intitulé „Vers l'égalité?“, paru en 1994. C'était le premier d'une série de travaux de l'OFS très importants pour la politique de l'égalité.

Ce n'est sans doute pas un hasard si l'idée d'un rapport social s'appuyant sur des indicateurs – une première en Suisse – fut appliquée à la problématique de l'égalité, car cette dernière s'y prête particulièrement bien. La politique de l'égalité constitue en effet une tâche transversale et touche à tous les domaines essentiels de la vie auxquels s'intéresse aussi la statistique sociale (formation, vie professionnelle, politique, santé, situation financière, etc.). Elle requiert, en plus, une perspective qui met au premier plan le rapport entre femmes et hommes. Autrement dit, le sexe en tant qu'une des catégories de base de la statistique sociale devient une variable-clé.

A l'inverse, la politique de l'égalité entretient aussi une relation particulière avec la statistique sociale, et tel est mon propos. Je traiterai l'utilité de la statistique en matière d'égalité selon quatre finalités:

- pour analyser la situation initiale et élaborer des mesures en faveur de l'égalité
- pour justifier des mesures et promouvoir leur acceptation
- pour étudier les incidences et l'efficacité des mesures
- pour faire des comparaisons à l'échelon international et régional.

1. Analyse de la situation initiale et élaboration de mesures

Recourir à la statistique dans le cadre de la politique de l'égalité sert le plus souvent à analyser une situation initiale, à constater des discriminations ou des lacunes et à en déduire des mesures visant à promouvoir l'égalité. En voici une illustration concernant la vie professionnelle.

Le Message du Conseil fédéral de 1979 concernant l'initiative populaire „Pour l'égalité des droits entre hommes et femmes“ contient déjà, dans le chapitre „Inégalités de fait“, de nombreuses informations statistiques ayant trait à la formation, à la vie professionnelle et à la politique et témoignant de l'étendue des inégalités. C'est ainsi que l'on constate que les femmes ne représentent qu'environ 30% des étudiants inscrits à l'université, que leur

rémunération se situe entre un tiers et un quart en dessous de celle des hommes et qu'elles n'occupent que près de 1% des fonctions dirigeantes au sein de l'Administration fédérale.

Le Message du Conseil fédéral de 1993 concernant la Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes dispose d'une documentation statistique déjà nettement plus importante. Le Message englobe quasiment toutes les statistiques disponibles en ce qui concerne le monde du travail (ESPA, recensement, statistiques sur la formation) et fournit une analyse relativement étendue, quoique condensée, des discriminations que les femmes affrontent dans la vie professionnelle. Les statistiques sur les salaires mettent en évidence des disparités de rémunération de l'ordre de 41 % entre femmes et hommes. Le Message relève des liens entre discrimination salariale et d'autres discriminations sur le marché du travail. Il les met en rapport, à leur tour, avec les rôles stéréotypés, la répartition des tâches au sein de la famille, le manque d'infrastructures d'accueil pour les enfants, ainsi qu'avec les inégalités de traitement entre femmes et hommes dans le droit fiscal et celui des assurances sociales.

2. Justification des mesures d'égalité et promotion de leur acceptation

Si l'on a besoin de statistiques pour fonder ou renforcer la prise de mesures, en matière d'égalité comme ailleurs, la mise à disposition d'un savoir ne suffit pas toujours à faire reconnaître la gravité du problème mis en lumière grâce aux chiffres ni la nécessité de le résoudre. Entre la détection d'une situation, sa reconnaissance comme problème exigeant action, et l'imputation à des acteurs précis de la responsabilité de trouver une solution, il peut s'écouler passablement de temps. Par exemple, le législateur a, en adoptant en 1995 la loi sur l'égalité, estimé nécessaire de lutter contre la discrimination envers les femmes dans la vie professionnelle. Mais il n'a pas donné à l'Etat de possibilité d'intervenir activement, dans les entreprises ou devant les tribunaux, dans les cas où existe un soupçon de discrimination. De telles mesures, qui existent aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, sont pourtant parmi les plus efficaces, mais n'ont pas été admises, du moins pour le moment, en Suisse.

Un deuxième exemple concerne la déduction fixe de coordination dans la LPP. Déjà lors des travaux parlementaires pour l'élaboration de la loi en 1981 et 1982, on avait des chiffres montrant que les femmes allaient être beaucoup plus affectées que les hommes par ce système, prévu par le Conseil fédéral dans son Message, vu leurs salaires plus bas. Le Message de 2000 du Conseil fédéral pour la 1ère révision de la LPP n'a pas proposé de résoudre le problème, pourtant bien connu. Nous verrons quels arguments l'emporteront au Parlement, entre les considérations de coûts qu'une réduction ou suppression de cette déduction entraînerait, et la volonté du supprimer une discrimination maintenant chiffrée de façon très précise.

Un troisième exemple a trait à la participation politique. Nous connaissons tous la sous-représentation des femmes au niveau fédéral et cantonal, dans les gouvernements et les parlements. Pourtant, l'imputation aux différents acteurs, en particulier aux autorités, y compris au constituant, de la responsabilité de régler le problème est lacunaire : au niveau fédéral, les diverses tentatives d'introduction des quotas ont échoué, pour rappel l'initiative du 3 mars, acceptée à seulement 18%, a été rejetée dans tous les cantons. Des mesures moins contraignantes peinent aussi à être admises. Certaines ont été prises : par exemple, la brochure adressée au corps électoral par la Chancellerie fédérale avant les élections de 1999 contenait une analyse précise de la représentation des femmes et des hommes au Conseil national. Elle attirait aussi l'attention sur les possibilités de soutenir spécifiquement les femmes. Les

résultats ont été plutôt minces, le taux de représentation des femmes n'a pratiquement pas augmenté, contrairement aux législatures précédentes.

Les partisans de l'égalité, qu'ils soient hommes ou femmes, ont ainsi fait l'expérience à de multiples reprises que même les personnes sensibilisées aux discriminations ne sont pas forcément prêtes à soutenir des mesures destinées à les supprimer. Il n'existe malheureusement guère de recherches étudiant la corrélation entre prise de conscience des discriminations et point de vue sur les mesures d'égalité. Nous ignorons aussi souvent le degré de connaissance des discriminations par le public, ou encore la perception que la population a en ce qui concerne telle ou telle mesure visant à promouvoir l'égalité.

Le problème de la violence envers les femmes illustre bien l'importance que revêt la statistique pour promouvoir l'adoption de mesures. La violence a été longtemps ignorée ou négligée par la statistique officielle et a constitué un sujet tabou pour autorités et population. Les premiers groupes à prendre l'initiative dans les années 80, en Suisse, démontrèrent la nécessité de lieux d'accueil pour femmes et de centres de consultation, en s'appuyant sur de petites enquêtes pratiques démontrant la fréquence des cas de violence.

Après une première étude, publiée en 1997, sur l'étendue de la violence domestique en Suisse, et après la campagne nationale d'information menée par la Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes, d'autres actions sont menées. Des projets d'intervention ont lieu dans des cantons ou villes. Ils visent à améliorer l'intervention de tous les services concernés en cas de violence domestique grâce à une collaboration accrue entre police, justice, lieux d'accueil pour femmes et centres de consultation LAVI. Désormais, ce que la police étiquetait auparavant comme une dispute familiale est catalogué, par exemple, comme menace ou voie de fait envers la conjointe. Ainsi un important préalable est créé pour établir une meilleure statistique sur la violence dans les couples, statistique encore très insuffisante. Cette statistique permet aussi aux programmes d'intervention de mesurer leurs résultats à long terme. Un progrès doit encore être apporté dans la statistique, afin que l'on puisse identifier les auteurs et victimes, en connaissant le lien qui les unit en termes d'état-civil, de sexe et de génération.

Enfin, ces informations permettent de déterminer si des changements législatifs sont nécessaires et si oui, lesquels. Des réflexions sur l'introduction dans le droit suisse de mesures permettant d'éloigner l'auteur du domicile conjugal, de lui interdire l'accès au quartier, etc. sont en cours.

3. Examen des répercussions et de l'efficacité des mesures

En matière d'égalité comme ailleurs, l'évaluation et le controlling se sont développés. Il s'agit en l'occurrence d'examiner deux types de mesures: d'une part, celles qui sont prises pour faire progresser l'égalité entre les sexes et, d'autre part, celles qui ne sont pas inspirées par le principe de l'égalité. Pour ce qui est des premières mesures, il convient d'examiner si elles déploient leurs effets dans le sens souhaité; quant aux secondes, il s'agit de dépister des effets accessoires indésirables qui vont à l'encontre des préoccupations d'égalité. A l'heure actuelle, ces deux types d'études ont surtout un caractère ponctuel; elles gagneront cependant en importance dans le futur. Dans les deux cas, l'appui qu'apporte la statistique est absolument incontournable.

a) Il n'existe que très peu d'exemples de recherches étudiant l'efficacité d'une mesure concrète et explicite visant à promouvoir l'égalité. Cela tient, d'une part, au petit nombre de mesures prises et, d'autre part, à la difficulté de quantifier parfois leurs incidences. Par exemple, quelles sont les répercussions du nouveau droit du mariage et de la répartition libre des rôles entre partenaires sur la réalité vécue au quotidien par les couples? Grâce à l'étude de l'OFS sur le travail non rémunéré, nous savons qu'aujourd'hui comme hier, dans 90% des familles avec enfants, la femme continue à assumer principalement les tâches ménagères et qu'elle accomplit près du double de travail par rapport à l'homme, et ce indépendamment du type de ménage. Qu'est-ce qui empêche donc les couples d'adopter une répartition des tâches plus symétrique? Autre question: la situation financière des retraitées s'est-elle améliorée depuis que l'AVS attribue des bonifications pour tâches d'assistance? Et qu'en est-il de la promotion de l'égalité des chances dans les apprentissages, les universités et hautes écoles ? A partir de quel moment dispose-t-on de suffisamment de recul pour déterminer si une mesure a contribué à atteindre l'objectif d'égalité recherché ?

   L'une des mesures les plus anciennes et les plus concrètes en matière d'égalité concerne l'égalité des salaires. En 1993, le Message concernant la Loi sur l'égalité constatait que l'article sur l'égalité inscrit dans la Constitution en 1981, n'avait pas mené à une diminution notable de la discrimination salariale. L'analyse comparative des salaires entre les hommes et les femmes sur la base des enquêtes sur la structure des salaires, entreprise par Y. Flückiger et J. Ramirez, en 1999, sur mandat de l'Office fédéral de la statistique et du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, montre que si une réduction de l'écart des salaires entre les sexes s'est produite ces dernières années, elle s'explique, néanmoins, davantage par l'évolution conjoncturelle que par l'introduction de l'article constitutionnel sur l'égalité. Cependant, cette étude souligne aussi que la discrimination salariale envers les femmes est nettement inférieure dans le secteur public que dans le secteur privé. Cette disparité dans les écarts de salaires pourrait aussi être due au fait que de véritables programmes destinés à promouvoir l'égalité entre les sexes existent chez les employeurs publics, ce qui peut être considéré comme une conséquence tout au moins indirecte de l'article constitutionnel.

   Dans le domaine des marchés publics, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes et l'Administration fédérale des finances ont fait développer un instrument pour mesurer le respect du principe d'égalité des salaires par les entreprises soumissionnaires. C'est grâce à l'exploitation des données de l'enquête sur la structure des salaires que des analyses de régression permettent de détecter les problèmes éventuels : l'instrument est actuellement utilisé dans une phase pilote afin de déterminer si ce nouveau moyen permet de favoriser l'égalité des salaires.

   La sphère politique nous livre un autre exemple intéressant. Le politologue Werner Seitz a étudié l'efficacité des listes électorales séparées par sexe. Il aboutit à la conclusion que les listes féminines n'améliorent pas forcément les chances des femmes d'être élues. Surtout dans les partis bourgeois, les listes féminines peuvent même avoir des conséquences totalement négatives. Les mesures de promotion prises par les partis sont une chose, et le comportement des électrices et des électeurs en est une autre.

b) Analyser les incidences de mesures dites neutres quant au sexe me paraît tout aussi important qu'examiner l'efficacité des mesures d'égalité. En effet, des mesures d'égalité, aussi bonnes soient-elles, ne peuvent avoir que peu d'effets, en comparaison des

préjudices que toutes les autres décisions politiques, apparemment neutres quant au sexe, peuvent induire.

Le SSP et la Conférence suisse des déléguées à l'égalité ont fait analyser les effets accessoires sur la politique de l'égalité de la politique générale d'austérité menée pendant la récession des années 90. L'étude intitulée „Economiser au détriment des femmes? “ examine comment les mesures d'austérité des pouvoirs publics se répercutent sur l'emploi, sur les bénéficiaires de prestations publiques et sur la compensation des prestations par le travail non rémunéré des femmes. Il en ressort que les femmes, déjà désavantagées dans ces trois domaines avant la crise, ont été encore davantage affectées par les mesures d'austérité. Ainsi, la réduction des places de travail dans les administrations et la diminution des dépenses pour l'achat de biens et de services se répercutant sur l'emploi touchèrent souvent essentiellement les branches à prédominance féminine (éducation et santé); les dépenses dont bénéficiaient spécifiquement les femmes connurent une baisse plus importante que d'autres dépenses. En outre, l'abaissement des prestations publiques résulta en un accroissement du travail gratuit dans la sphère familiale et sociale - travail qui, on le sait, n'est pas accompli par les hommes.

Cette étude scientifique constitue un tremplin et pose des jalons pour le futur. En effet, les bases statistiques à disposition pour des évaluations de ce genre étaient et demeurent assez souvent lacunaires; les auteurs ont dû aussi parfois innover sur le plan de la méthode. Par exemple, il n'existe souvent aucune donnée ventilée par sexe concernant les bénéficiaires des prestations de l'Etat. Les résultats seraient aussi plus simples et plus parlants si les administrations publiques faisaient régulièrement des enquêtes sur la part des femmes et des hommes non seulement aux emplois, mais aussi au volume de travail et au revenu professionnel. Le travail non rémunéré devrait aussi faire l'objet de relevés et être chiffré dans le compte d'Etat, afin de pouvoir analyser les répercussions dans ce domaine important surtout pour les femmes. Des analyses de budget faisant intervenir la perspective d’égalité nous donneraient des clés pour améliorer la prise de décision. Enfin, il serait aussi très intéressant de connaître la proportion des femmes et des hommes impliqués dans la prise des décisions en matière de dépenses de l’Etat.

Le projet de loi sur le Parlement, actuellement en discussion, prévoit une disposition qui va dans ce sens : les Messages et Rapports du Conseil fédéral au Parlement devraient comporter un chapitre sur les conséquences en matière d’égalité des mesures prises ou envisagées.

4. Comparaisons à l'échelon international et régional

Toutes les organisations internationales requièrent des statistiques sur la situation des femmes dans les divers domaines de la vie afin de disposer d'un aperçu de l'ensemble de la situation, d'établir des comparaisons entre les pays et de proposer des mesures, dont des exemples de bonnes pratiques.

Dans une optique nationale, il est instructif de comparer l'état de l'égalité entre les sexes, surtout avec les pays européens et avec d'autres pays occidentaux. Il ne s'agit alors pas seulement de mettre en évidence, par exemple, que la Suisse est à la traîne en matière d'égalité des salaires, dans le peloton de queue en matière de structures d'encadrement pour les enfants, et juste derrière le peloton de tête en matière de participation politique des femmes. Si ces comparaisons de domaines spécifiques ont une utilité ponctuelle, elles

soulèvent toutefois aussi une question de savoir dans quelle mesure les données peuvent effectivement être comparées entre les pays et si les particularités de notre système politique, éducatif, etc. ne rendent pas impossible une confrontation directe. Il est bien plus intéressant, notamment, de noter que les pays scandinaves se trouvent dans le peloton de tête dans tous les domaines que nous avons évoqués. Ce qui nous amène à la question de savoir quel rapport existe entre leur politique progressiste en matière d'égalité et cette réalité.

On peut aussi soulever des questions similaires et établir des comparaisons à l'échelon suisse. En effet, cantons et régions divergent parfois considérablement en ce qui concerne de nombreux indicateurs de l'égalité. Ainsi, par exemple, le taux d'activité des femmes dans les agglomérations urbaines est nettement plus élevé que dans les régions rurales et les cantons de Vaud et Genève mettent en évidence des écarts de salaires entre femmes et hommes nettement moins importants par rapport à la moyenne de l'ensemble de la Suisse, ou encore la proportion de femmes dans les exécutifs communaux est la plus élevée en Suisse alémanique et la plus basse au Tessin. Si ces données étaient disponibles de façon systématique, ventilées par région géographique et région linguistique, il serait possible de mieux analyser les différences et les corrélations à l'échelle du pays, ce qui apporterait probablement des indications utiles pour poursuivre la politique de l'égalité. La récente publication d'un Atlas de l'égalité est un pas important.

Conclusion

Comme nous l'avons vu, la statistique sociale et la statistique en général ont jusqu'ici, à maints égards, rendu de bons, voire d'indispensables services à la politique de l'égalité et continueront, je l'espère, à le faire dans l'avenir, tout en comblant les lacunes encore existantes. Des statististiques systématiquement différenciées par sexe, le développement de la statistique pour intégrer des thèmes comme celui de l'emploi du temps, de la violence ou encore la mesure du travail non rémunéré dans des comptes satellites, sont nécessaires.

L'évolution de la politique de l'égalité vers le gender mainstreaming c'est-à-dire l'intégration de la perspective d'égalité dans toutes les décisions et mesures politique (programmes, lois, etc.) de la conception à l'évaluation, requiert que tous les projets soient examinés quant à leur incidence sur la situation des deux sexes. Ce pourrait être une grande aide si, par exemple, on retenait comme critère pour tout projet, qu'il ne doit au minimum pas péjorer la situation des femmes. Pour cela, des statistiques précises sont indispensables.

Je voudrais terminer mon exposé en relevant l'existence, heureuse, d'un cercle vertueux : les informations statistiques toujours plus précises et complètes donnent toujours plus d'instruments pour mener la politique de l'égalité. Certes, la statistique ne nous donne pas la réponse à toutes les questions. Elle permet au moins de faire des paris informés, et c'est souvent le mieux que l'on peut faire dans un monde mouvant comme le nôtre. Je conclurai donc en disant que politique de l'égalité et statistique font bon ménage, qu'elles entretiennent une relation passionnée, passionnelle et passionnante, et que ce n'est pas la faute de la statistique si cette politique n'avance pas toujours autant ni au rythme que je souhaiterais.

III

Der Aufbau von Indikatorensystemen

Le développement d'un système d'indicateurs

The constuction of a system of indicators

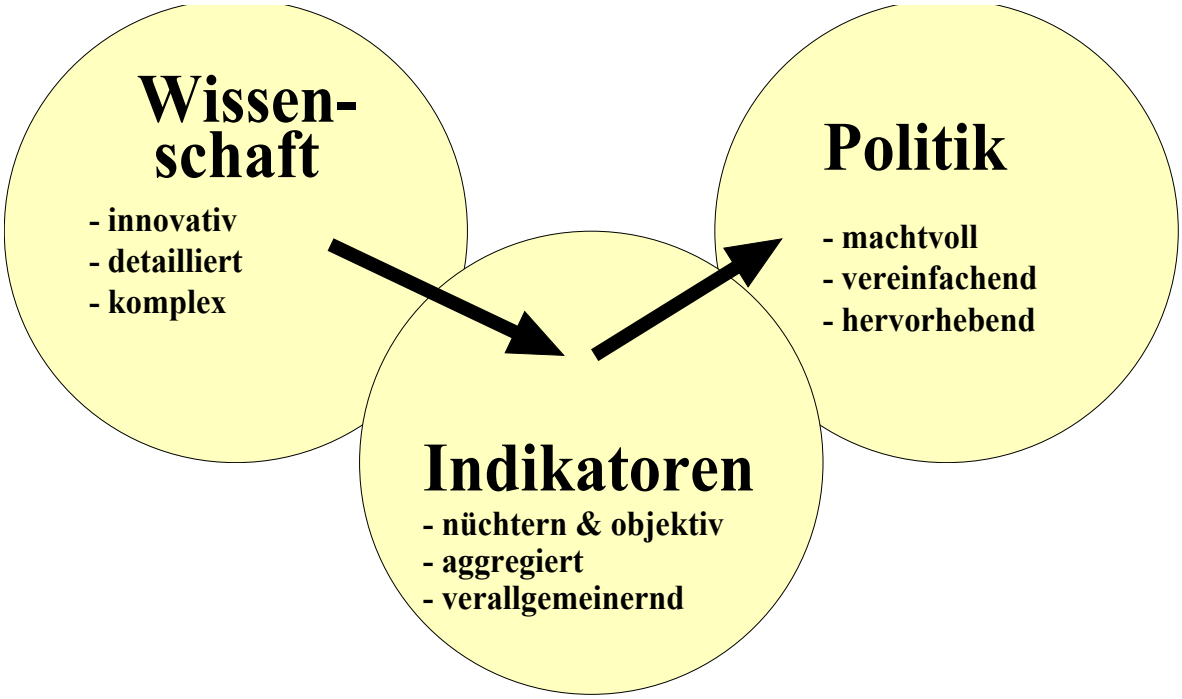
Der Aufbau von Indikatorensystemen

Jochen Jesinghaus, Europäische Kommission, Joint Research Centre, Ispra (Italy)[24]

Zielsetzung: "Brückenbau" zwischen Wissenschaft und Politik

Aufgabe der Statistik ist es, die Brücke zwischen Wissenschaft und Politik zu bilden. Dabei müssen extrem unterschiedliche "Philosophien" berücksichtigt werden.

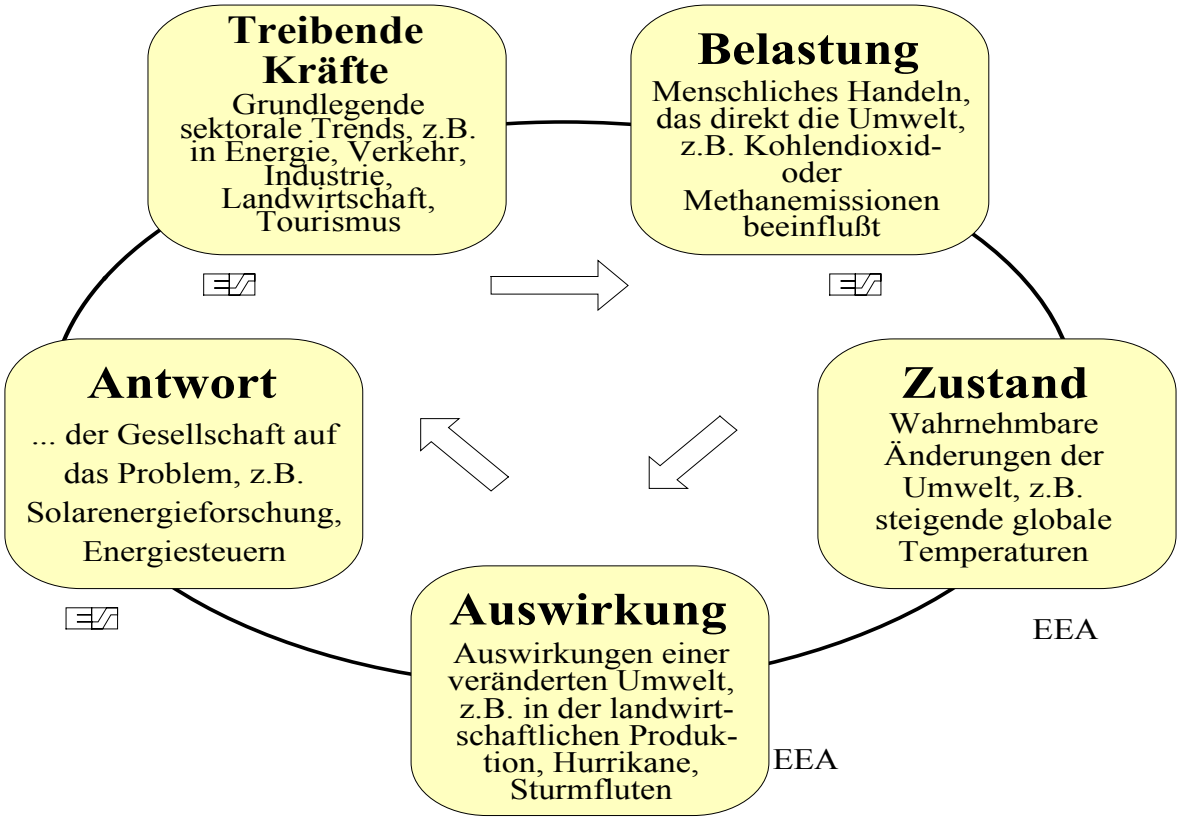
Figur 1: Wissenschaft, Statistik & Politik



Indikatorsysteme spielen eine wichtige Rolle bei dieser Aufgabe, wobei der Ausdruck "System" bedeutet, dass hier **systematisch** versucht wird, die Brücke zwischen Wissenschaft und Politik zu bauen. Dies heisst vor allem, dass **Politikstrukturen** durch Indikatoren vermittelt werden.

[24] Die folgenden Ausführungen sind persönliche Ansichten des Autors und daher nicht notwendigerweise identisch mit offiziellen Positionen der Kommission.

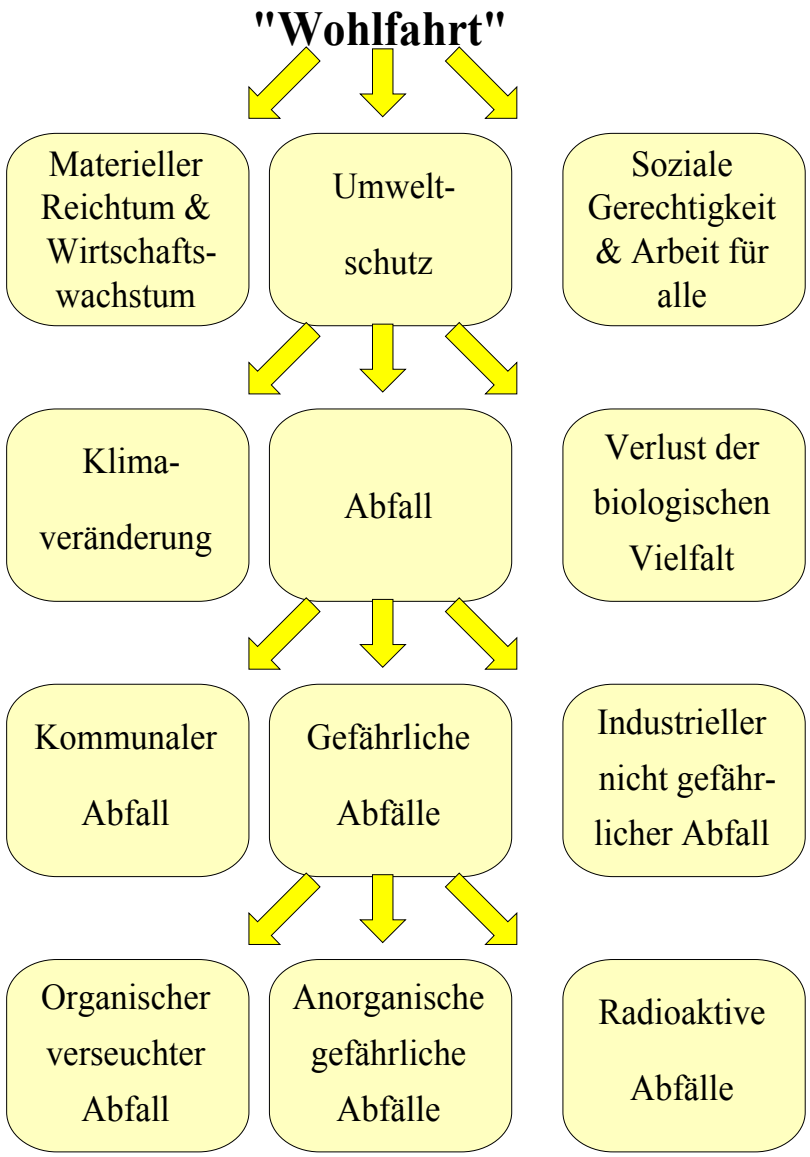
Figur 2: Das DPSIR-Modell



Das DPSIR-Modell ist eine **funktionale** Politikstruktur, eine Art Kausalkette der Umweltpolitik, wie sie analog auch in anderen Politikbereichen dargestellt werden könnte. Dabei wird vor allem der unterschiedliche **Zeithorizont** von Politikmassnahmen in den Vordergrund gestellt.

Eine völlig andere Art der Strukturierung ist die “hierarchische” (vertikale) Darstellung komplexer Politikbereiche mittels eines **Entscheidungsbaums**:

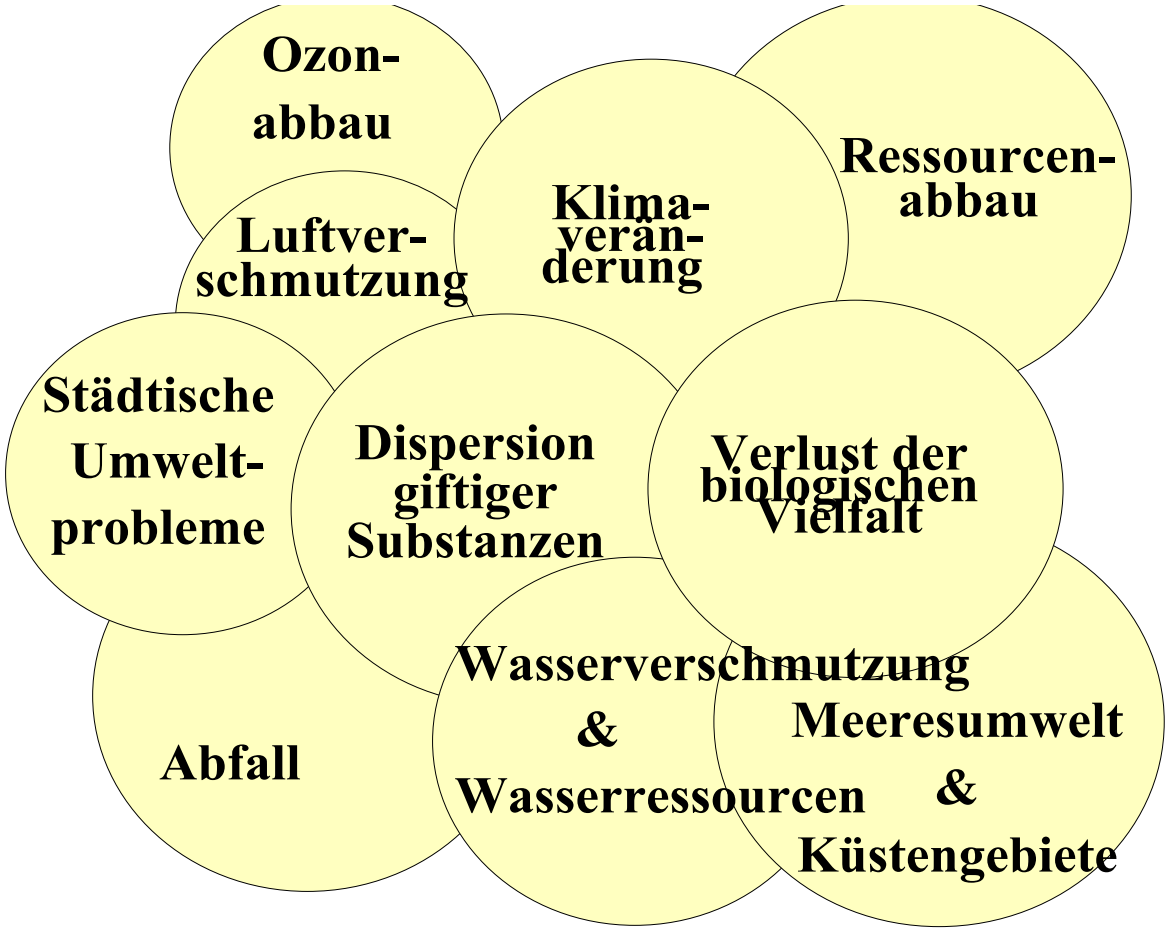
Figur 3: Die hierarchische Struktur von Politik



Toxikologen könnten die Detaillierung beinahe beliebig verfeinern – es gibt schliesslich -zigtausende von toxischen Substanzen. Aber auch Ökonomen lieben die schrittweise Aggregation (siehe Bruttosozialprodukt); lediglich die Sozialwissenschaftler tun sich bislang schwer damit, aber einzelne Indizes (wie z.B. Richard Estes' Index of Social Progress) belegen, dass die zunehmende Komplexität der Politik letzten Endes solche Baumstrukturen braucht, wenn sie von Nicht-Spezialisten noch einigermassen verstanden werden soll.

Neben der "vertikalen" hierarchischen Darstellung spielen auch "horizontale" Strukturen eine erhebliche Rolle für die Entwicklung von Indikatorsystemen. Auch hier ein Beispiel aus der Umweltpolitik, die zehn Politikfelder des von Eurostat betriebenen "Environmental Pressure Indices"-Projektes.

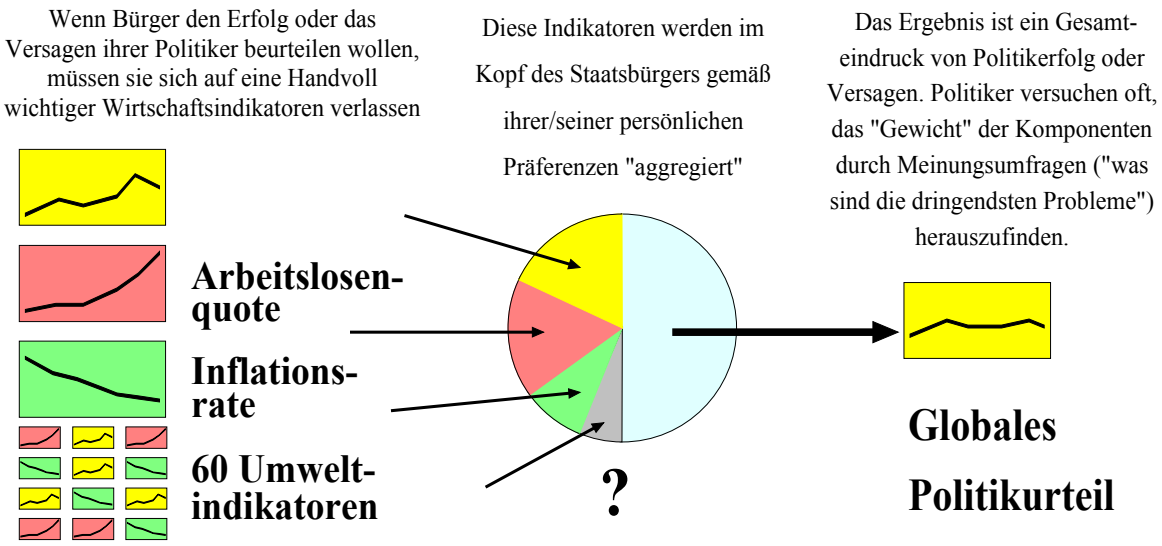
Figur 4: Die Politikfelder des Umweltbelastungsindexprojekts



Eine funktionale Betrachtung von Indikatorsystemen

Indikatoren sind kein Selbstzweck: sie sollen eine präzise Funktion im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik erfüllen. Für eine demokratische Gesellschaft heisst dies unter anderem, dass Indikatorsysteme den Wähler objektiv über die Leistungen der Regierung informieren müssen.

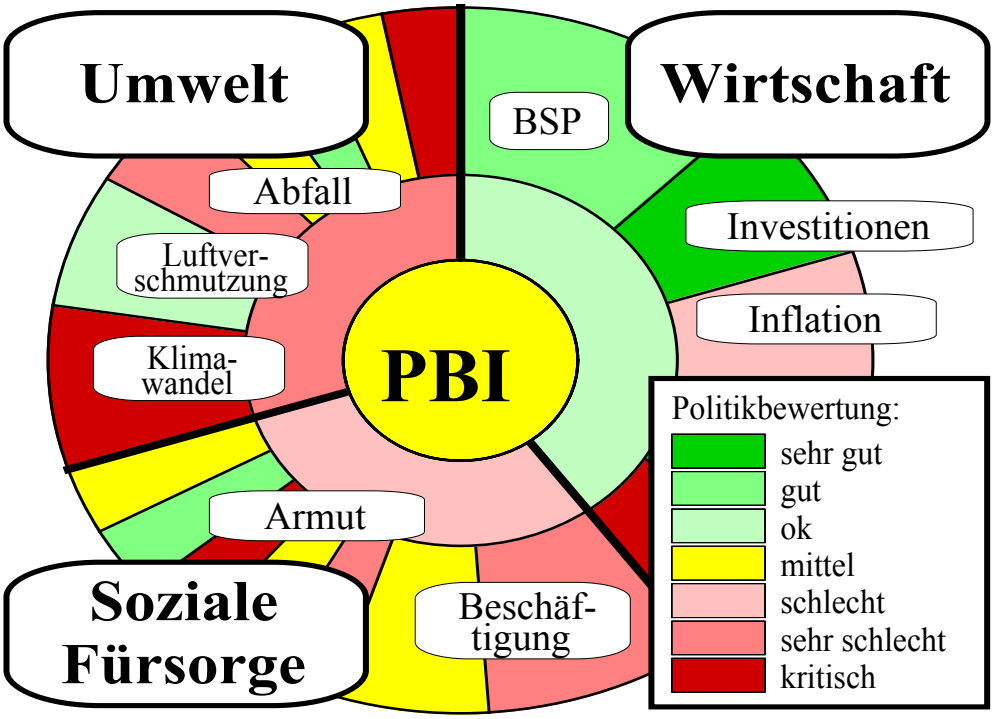
Figur 5: Die Schnittstelle zwischen Indikatoren und Politik



Offensichtlich wird eine "Batterie" von 60 Umweltdruckanzeigern (einige "grün", andere "rot") den Laien verwirren, und kann deshalb nie so ernst genommen werden kann wie z.B. das BSP. Ohne Aggregation zu einer Handvoll von Indizes oder sogar einem globalen Index können Umweltindikatoren nicht mit den allgemein verwendeten Wirtschaftsindikatoren konkurrieren.

Idealerweise sollte diese Informationsaufgabe durch einen Politikbewertungsindex erfüllt werden, damit der Wähler nicht durch eine Flut von Einzelindikatoren verwirrt wird und somit eine Chance hat, sich ein Urteil zu bilden.

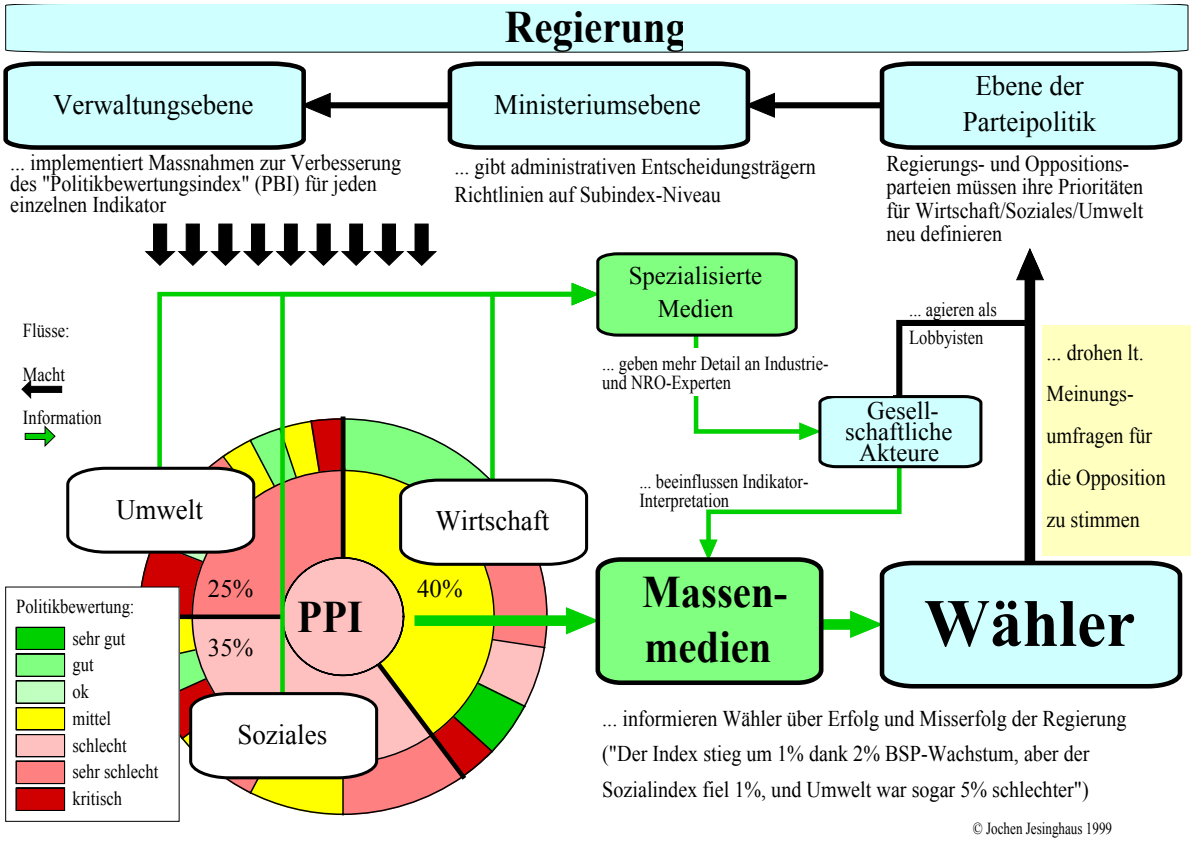
Figur 6: Politikbewertungsindex (PBI)



Die nun folgende Figur ist eine sehr stark vereinfachte Darstellung der Art und Weise, wie Indikatoren über die Medien und die Reaktionen des “Wahlvolkes” auf die Politik Einfluss

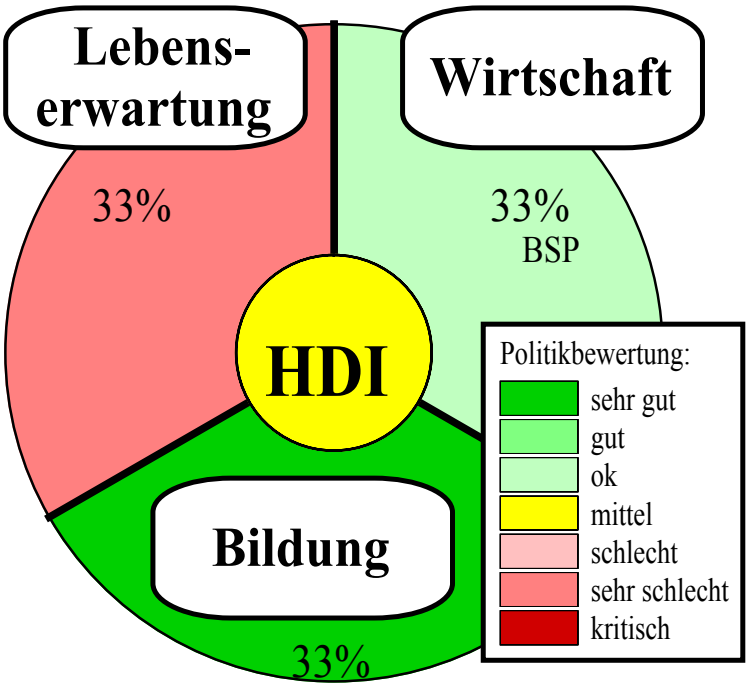
nehmen. Auch wenn die Grafik etwas kompliziert aussieht: die wahren Mechanismen sind noch wesentlich komplexer…

Figur 7: Indikatoren, Medien, Wähler und Politik



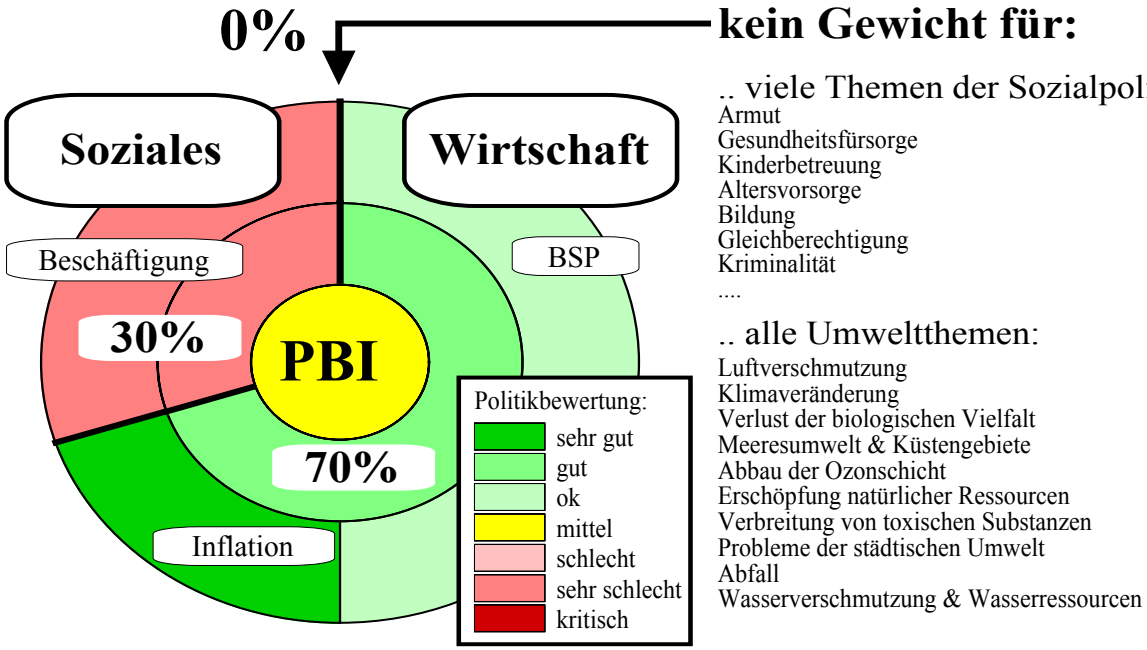
Zur Zeit gibt es allerdings noch keinen echten Politikbewertungsindex. Das erfolgreichste Beispiel für Alternativen zu den klassischen Leitindikatoren ist der Human Development Index von UNDP, der in vielen Ländern mittlerweile als Messlatte ernstgenommen wird:

Figur 8: Human Development Index (HDI)



Leider funktionieren zwar in den allermeisten Ländern die Mechanismen der Figur 7: Indikatoren, Medien, Wähler und Politik, allerdings nur auf der Grundlage einer stark reduzierten Komplexität:

Figur 9: Der "reduzierte" Politikbewertungsindex von heute

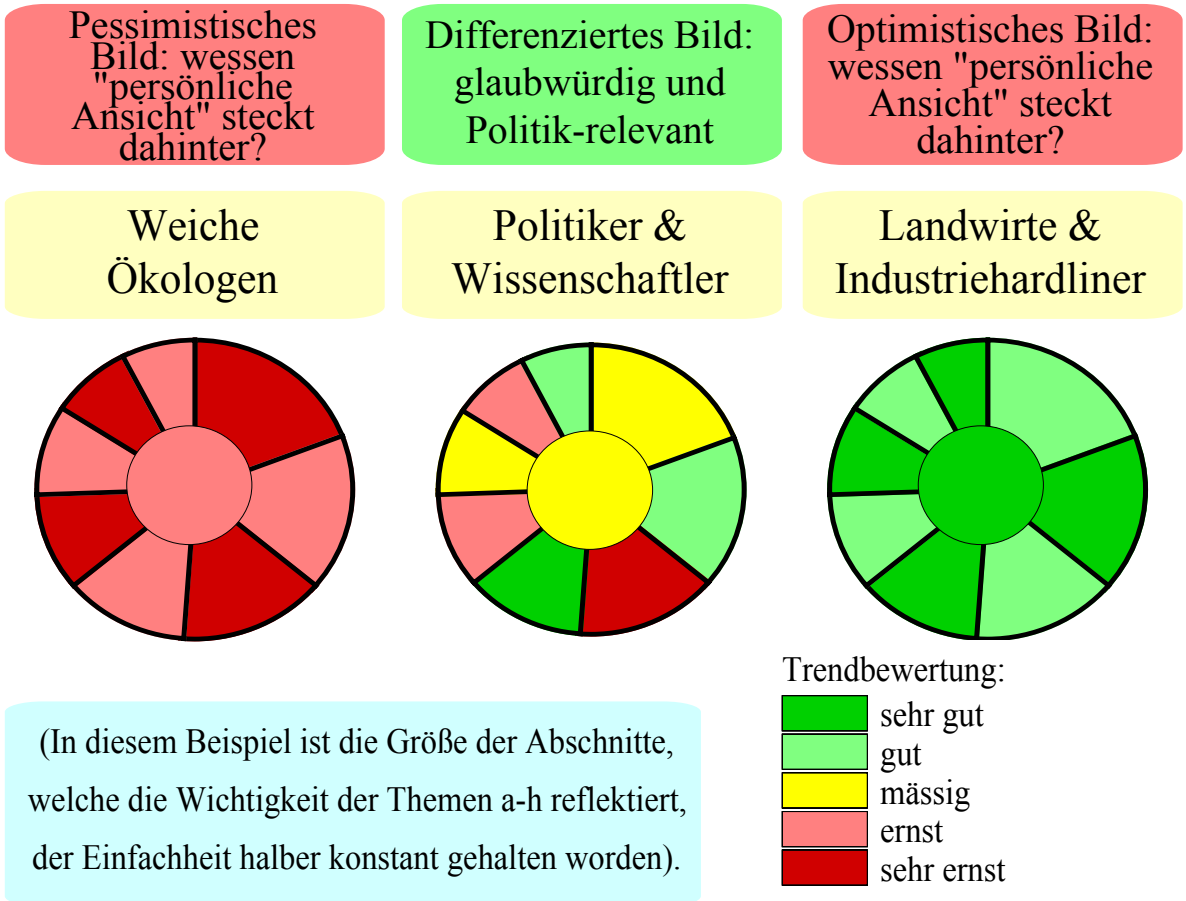


Die geringe politische Bedeutung der nicht durch starke Indikatoren “abgesicherten” Politikthemen entspricht keineswegs der wahren gesellschaftlichen Wertschätzung dieser Themen. Manche reden leichtfertig über “Komplexitätsreduzierung”, und vergessen dabei, dass die Reduzierung der Komplexität einen hohen politischen Preis hat… korrekterweise sollte man sagen, dass es Aufgabe von Indikatorsystemen ist, Komplexität **transparenter** zu machen, **ohne** sie zu reduzieren!

Politikbewertung: einige Grundregeln der Kommunikation

Ein Politikbewertungsindex kommt naturgemäss (wie der Name schon sagt) nicht um eine Bewertung herum. Dabei kann es nicht Aufgabe der Statistik sein, Regierungsleistungen schönzureden, oder der Opposition die Arbeit zu erleichtern. Vielmehr erwartet der Bürger vor der Wahlentscheidung ein differenziertes Bild: was sind die starken Punkte der gegenwärtigen Regierung, und wo war sie schwächer?

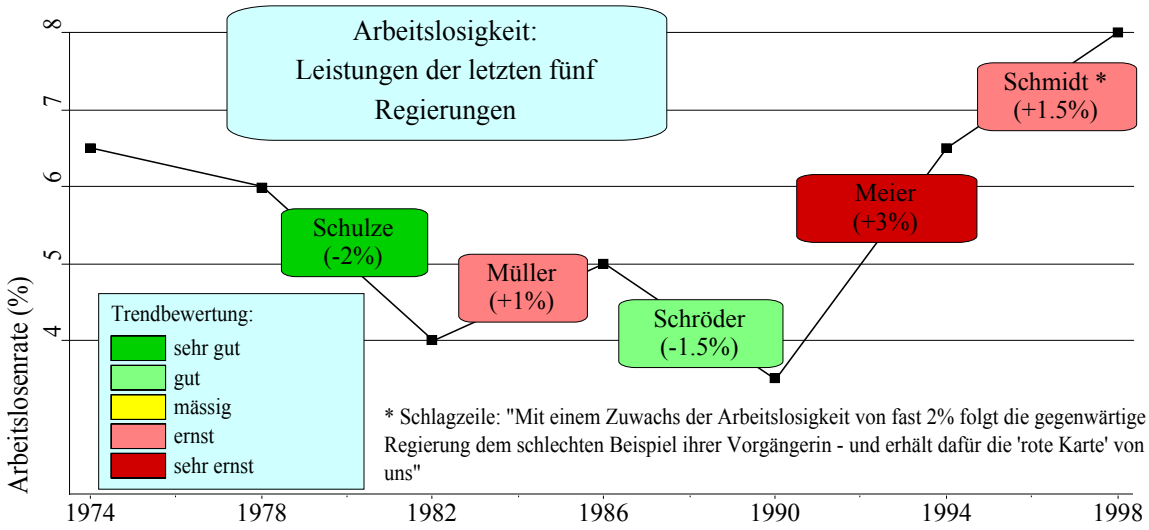
Figur 10: Die Bedeutung differenzierter Kommunikation



Dabei gibt es praktisch nie “absolute” Massstäbe für die Einschätzung von Politikerfolg oder –misserfolg. Ist eine Arbeitslosenquote von 6% “gut” oder “schlecht”? In den sechziger Jahren wäre sie als “katastrophal” bewertet worden, heute wäre manche Regierung in Europa froh über eine derart geringe Quote. Das Beispiel zeigt, dass der historische Vergleich zum Vorgänger oft als Grundlage für Werturteile herangezogen wird. Schliesslich kann man von

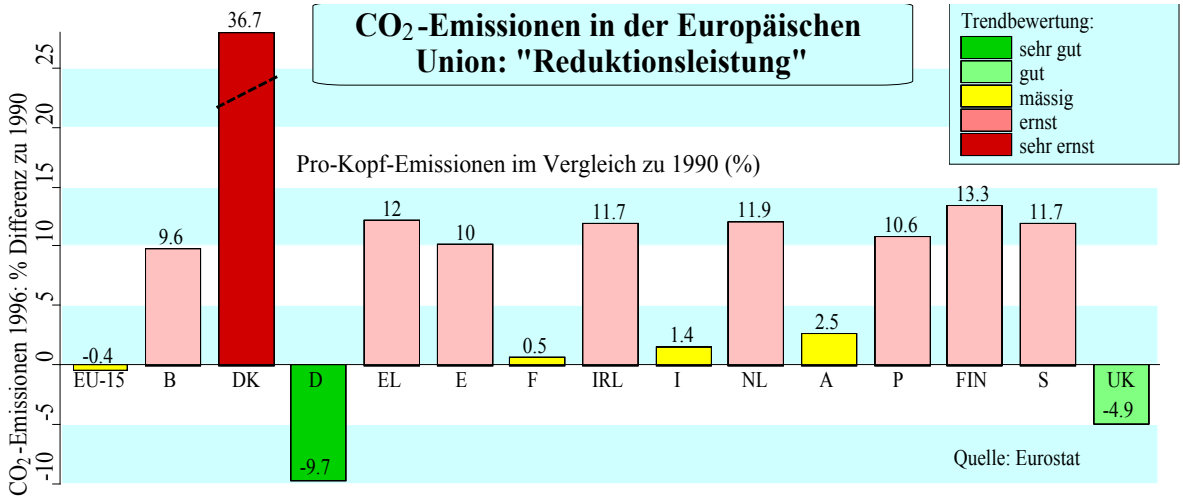
der Regierung nicht Vollbeschäftigung verlangen, wenn die vorherige Regierung knapp unter der 10%-Marke geblieben ist…

Figur 11: Bewertung: Vergleich zu früheren Regierungen



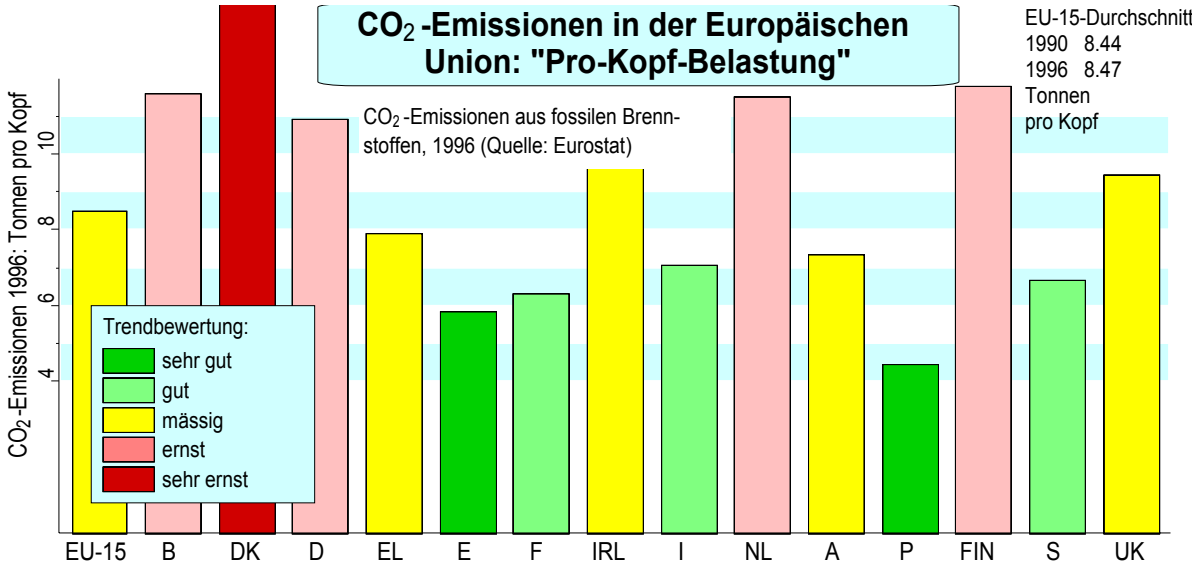
Neben dem Vergleich zu den Vorgängern spielt vor allem der Vergleich zu den Nachbarn eine grosse Rolle. Das Beispiel des Kyoto-Protokolls ist naheliegend: Wer hat es geschafft, die Verpflichtung des UNCED-Gipfels von Rio de Janeiro zu erfüllen, die CO_2 –Emissionen auf dem Niveau des Jahres 1990 zu stabilisieren?

Figur 12: Bewertung: Vergleich der CO2-Emissionsverminderung für die EU15



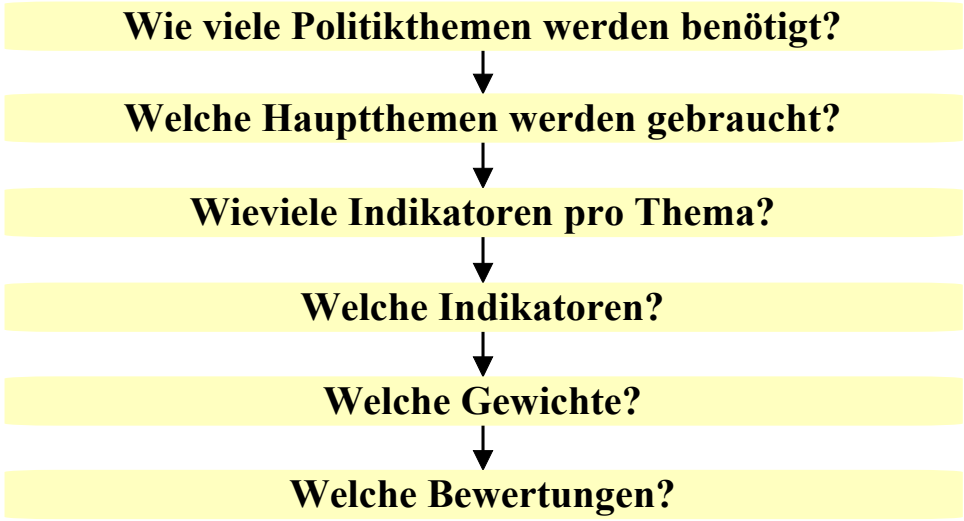
Offensichtlich nicht viele… und dennoch erlaubt das Kyoto-Protokoll erstaunliche Flexibilität nach oben, weil einige Regierung betonen, dass die Pro-Kopf-Emissionen ihrer Bürger noch weit unter dem EU-Durchschnitt liegen:

Figur 13: Bewertung: Vergleich der Pro-Kopf-CO2-Emissionen für die EU15



Man kann also selbst bei einer "relativen", d.h. am Nachbar ausgerichteten Bewertung durchaus zu völlig unterschiedlichen Schlussfolgerungen kommen, wenn man die Bewertungsgrundlage anders interpretiert. Dies ist kein Schwachpunkt von Indikatorsystemen, sondern reflektiert die Komplexität praktischer Politik. Für die Debatte um die CO_2-Emissionsreduktion spielen sowohl der Trend als auch das Ausgangsniveau eine erhebliche Rolle.

Figur 14: Politikbewertungsindex: die wichtigsten Schritte

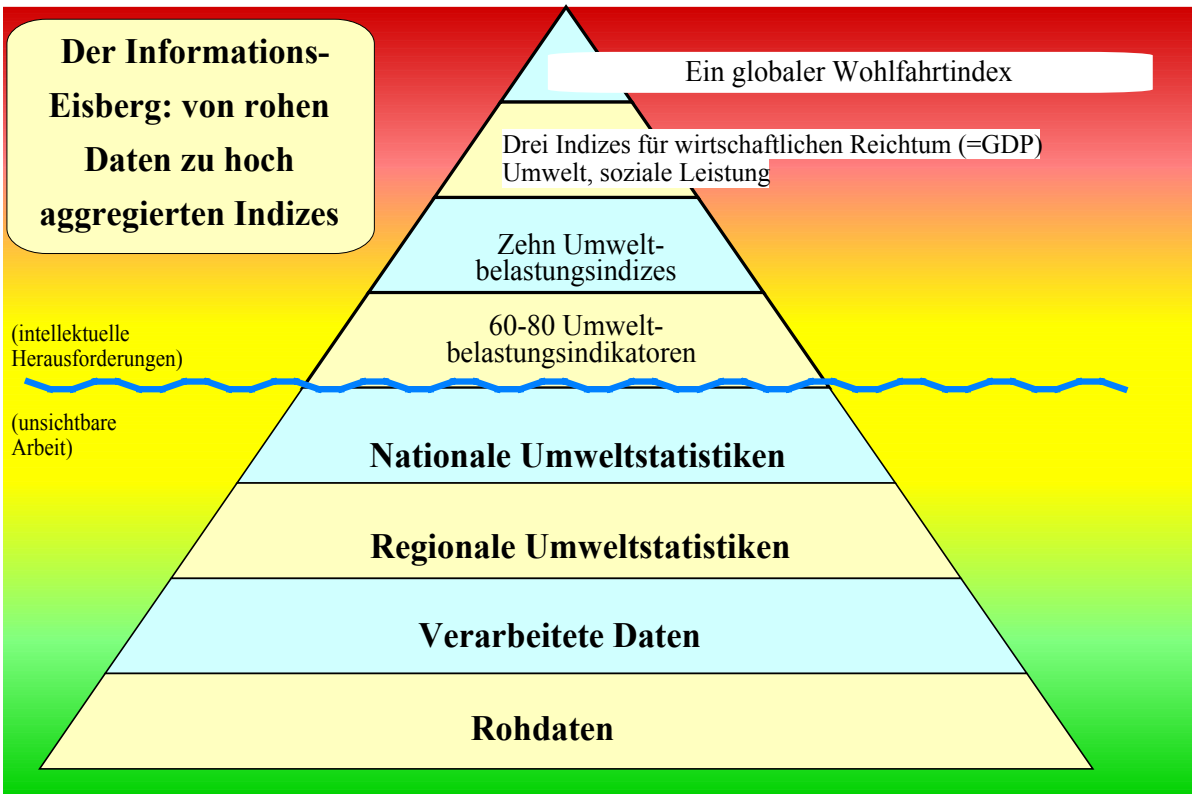


Bei der praktischen Umsetzung dieser Checkliste ergeben sich typischerweise die folgenden Antworten:

Wie viele Politikthemen werden benötigt?	*Drei bis vier*
Welche Hauptthemen werden gebraucht?	*Wirtschaft, Soziales, Umwelt; evtl. "Kultur" oder "Institutionen"*
Wieviele Indikatoren pro Thema?	*Zehn bis zwanzig (mehr sind nicht nötig, weniger führen zu gefährlicher "Komplexitätsreduzierung")*
Welche Indikatoren?	*Alle verfügbaren mit brauchbarer Datenqualität (wenn ein statistisches Amt viel Geld investiert hat, war und ist der Datensatz wahrscheinlich wichtig...)*
Welche Gewichte?	*Anfangs kann man alle Indikatoren gleich gewichten, aber im Lauf der Zeit sollten die Gewichte mittels Umfragen etc. an die gesellschaftliche Bedeutung der abgebildeten Themen angepasst werden.*
Welche Bewertungen?	*Der Vergleich zu den Nachbarländern (EU, OECD) ist eine gute Ausgangsbasis.*

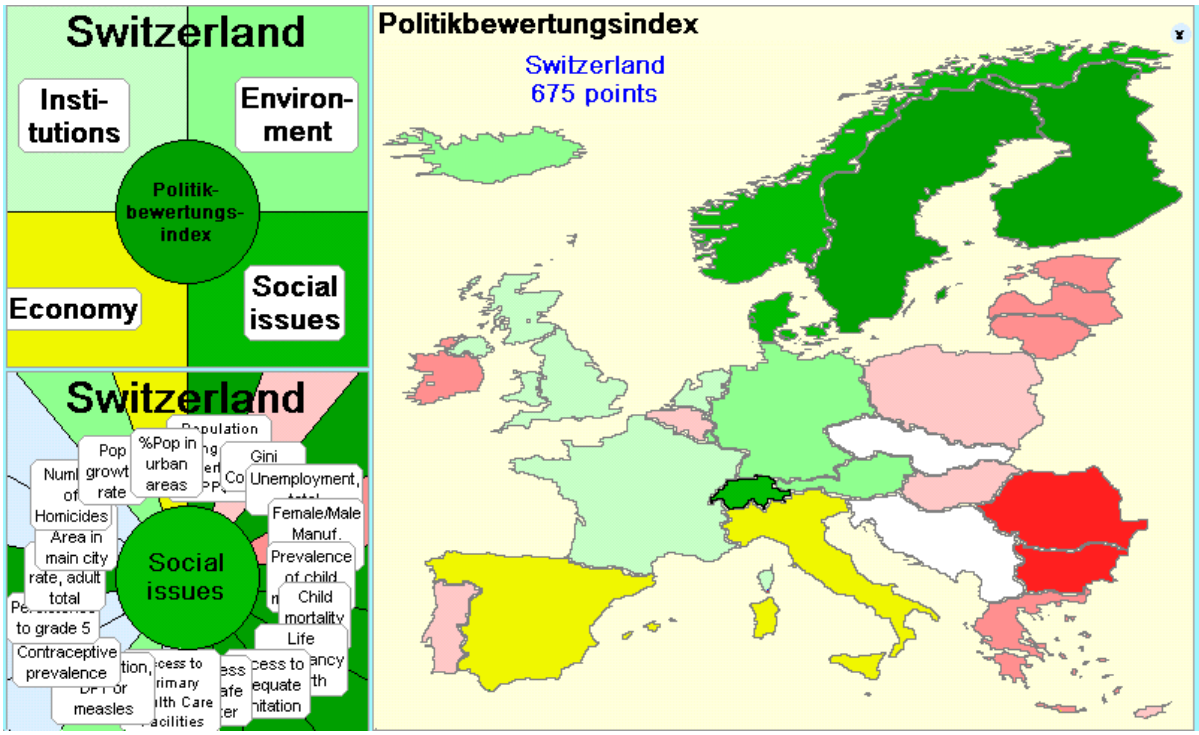
Bei aller Begeisterung für Indikatoren sollte nicht vergessen werden, dass akademische Diskussionen selten zu brauchbaren Indikatorsystemen führen, wenn man die (gelegentlich langweilige) Basisarbeit vernachlässigt…

Figur 15: Der Informationseisberg



Das “Dashboard of Sustainability”

Wer Lust hat, sich intensiver mit Indikatorensystemen zu beschäftigen, oder einfach nur etwas mehr über sein Land im Vergleich zu anderen erfahren will, sollte einen Blick auf das “Dashboard” (deutsch: Armaturenbrett) werfen. Die Software ist kostenlos und steht auf der Adresse http://esl.jrc.it/envind/dashbrds.htm zum Download bereit. Nach zwei Minuten Installationszzeit sind fast fünfzig Indikatoren für die meisten Staaten der Erde in einem äusserst kommunikativen Format verfügbar. Hier nur ein Beispiel (weitere auf http://esl.jrc.it/dc/index.htm):



Berichte aus den Workshops
Comptes-rendus des ateliers
Workshops Reports

IV

Datenstrategien, Indikatoren und Skalen

Des données, des indicateurs et des échelles

Data, Indicators and Scales

Atelier "Des données, des indicateurs et des échelles Essai de synthèse et perspectives"

Erwin Zimmermann, Panel suisse des ménages

1. Introduction

Dans les sociétés modernes en mutation rapide, l'observation du changement social et le monitoring politique sont de plus en plus indispensables pour garantir la transparence nécessaire à leur autogestion démocratique en vue d'une meilleure qualité de vie pour tous.

En deçà de cette vision ambitieuse, il s'agit d'observer l'évolution des phénomènes sociaux tels que l'adoption de technologies nouvelles (Internet, téléphonie mobile), le partage des tâches dans les ménages (tâches ménagères, temps consacré aux enfants), la situation objective et subjective des hommes et des femmes sur le marché du travail (taux d'occupation, responsabilités, revenus, décalages entre l'insertion réelle et les aspirations), les représentations et valeurs sociales et politiques (perception des inégalités sociales, intégration des étrangers, fonctionnement démocratique, neutralité, engagement humanitaire international), la santé physique et mentale, etc.

La liste des phénomènes sociaux susceptibles de faire l'objet d'une observation systématique étant potentiellement infinie, leur sélection devrait idéalement être opérée sur la base d'une conception théorique de l'état et de l'évolution d'une société. Malgré la multiplicité des théories sociétales et la diversité des approches dans les sciences sociales contemporaines (Pongs 2000), un nombre restreint de dimensions devront être retenues en tenant compte de la disponibilité des données pertinentes pour les indicateurs qui s'y rapportent (Höpflinger et Wyss 1997; Suter et Pahud 2000).

L'atelier *Des données, des indicateurs et des échelles* avait comme objectif principal de favoriser les échanges en vue d'une institutionnalisation durable de l'observation du changement social en Suisse.

2. Résumé des contributions

Les trois présentations lors du colloque, consignées dans ce volume sous la forme d'articles plus élaborés, peuvent être résumées comme suit:

- ***Les grandes enquêtes internationales des sciences sociales*** (Dominique Joye et Nicole Schöbi, SIDOS)

D'emblée, les auteurs mettent en évidence les traits particuliers des grandes enquêtes internationales telles que l'ISSP[25], les Eurobaromètres et l'ESS[26] parmi les instruments d'observation du changement social, soit: a) *la complémentarité entre indicateurs "objectifs" et "subjectifs",* b) *l'utilisation d'échelles d'attitudes*, c) *des échantillons de l'ordre de 1'000 répondants par pays*, d) *le caractère modulaires des enquêtes, répétées périodiquement*, e)

[25] ISSP – International Social Survey Programme.
[26] ESS – Enquête suisse sur la santé.

des analyses fondées autant sur des données individuelles que sur des données agrégées, f) *l'orientation internationale et comparative*.

Issues de préoccupations académiques et contrairement aux objectifs de la statistique officielle, les enquêtes internationales ne visent pas l'estimation de la fréquence d'un paramètre dans la population, c'est-à-dire la prévalence ou l'incidence des phénomènes sociaux. Elles privilégient l'interprétation sur la base d'une mise en relation entre variables tenant compte à la fois des conditions dites objectives et de l'appréciation de celles-ci par les sujets eux-mêmes.

Le succès incontestable des grandes enquêtes internationales des sciences sociales – mesuré par le nombre impressionnant de publications référencées – s'explique principalement par la rapidité de la mise à disposition des données et la qualité de leur documentation. La formation d'une culture de recherche autour d'une source commune de données favorise les échanges qui stimulent le développement, la validation et l'intégration de différentes approches théoriques et de divers modèles d'analyse.

- ***L'utilisation de registres administratifs et leur intégration dans la statistique – Une nouvelle stratégie d'acquisition de données pour la statistique officielle durant la prochaine décennie*** (Brigitte Buhmann, Office fédéral de la statistique)

Partant d'un besoin croissant d'informations de la part de l'Etat, de l'économie, de la société et de la science, la statistique officielle se trouve face à de nouvelles exigences et contraintes, soit: a) *la nécessité de mettre en relation les différents types d'informations* (p.ex. l'étude des effets de la production économique sur l'environnement et la consommation privée), b) *l'identification de processus dynamiques au moyen de séries temporelles* (appréciation des changements au niveau individuel au moyen d'enquêtes par panel ou auprès de cohortes spécifiques), c) *la mise à disposition des données sous forme électronique*, d) *l'augmentation de l'efficience en matière de production et de diffusion statistiques ainsi que la maîtrise des coûts y relatifs* et e) *la diminution de la propension à fournir les données de la part des entreprises en raison du coût administratif que cela engendre et de la part des particuliers par crainte d'un trop de "transparence" ou d'une protection insuffisante des données*.

Pour répondre à cette nouvelle situation, l'Office fédéral de la statistique envisage une stratégie de collecte de données basée sur un système intégré d'informations provenant à la fois des registres administratifs et d'enquêtes récoltant des données primaires. Ces données seront rassemblées au moyen d'identificateurs relatifs à quatre unités de référence: (1) les personnes et ménages, (2) les entreprises, (3) les bâtiments et logements et (4) les coordonnées géographiques. Sont visés les registres tels que le contrôle de l'habitant, le registre des étrangers, l'AVS/AI, les assurances maladie et accidents, les données provenant des administrations fiscales cantonales, les caisses de chômage. Une meilleure coordination des enquêtes menées auprès des ménages et des personnes récoltant des données primaires (ESS, ESPA[27], ERC[28] et PSM[29]) pourra être obtenue par l'usage systématique de variables-clé identiques et par l'harmonisation de modules tel que celui des "conditions de vie".

L'introduction d'un numéro d'identification personnel unique (NIP) ainsi que l'harmonisation des registres communaux de contrôle de l'habitant faciliteraient grandement la mise en œuvre de cette stratégie.

[27] ESPA – Enquête suisse sur la population active.
[28] ERC – Enquête sur les revenus et la consommation.
[29] PSM – Panel suisse de ménages.

- ***Le monitorage de la santé mentale. Sources de données, indicateurs et rapports*** (Matthias Niklowitz, Clinique psychiatrique universitaire de Zurich et Peter C. Meyer, Observatoire suisse de la santé, OFS, Neuchâtel)

Le monitorage de la santé mentale s'impose comme une nécessité au regard de l'incidence élevée du mal-être psychique - environ un quart de la population adulte en Suisse - et des coûts sociaux et économiques que cela entraîne.

Théoriquement fondé et empiriquement viable, le monitorage proposé se base sur quatre concepts et une douzaine d'indicateurs: a) *santé et maladie psychiques* (satisfaction de vie, troubles psychologiques légers et lourds, abus de substances psychotropes), b) *déterminants psychosociaux* (réseau social personnel, soutien social et stress social), c) *conséquences de maladies psychiques* (incapacité de travail en raison d'une affection psychique, suicides), et d) *comportements de maladie et traitements par des professionnels* (consommation de médicaments psychotropes, hospitalisations psychiatriques, durées de séjour en hôpital psychiatrique).

Les données relatives à ces indicateurs proviennent de sources variées telles que l'ESS, le PSM, les diverses statistiques de l'OFS et de l'assurance invalidité. Les mises à jour périodiques de ces instruments devraient permettre de combler progressivement les lacunes actuelles tout en améliorant la comparabilité internationale.

Consignés dans une brochure illustrée de graphiques d'environ 20 pages, les résultats du monitorage de la santé mentale s'adressent tout d'abord aux autorités politiques et aux médias. Parallèlement, un rapport complet contenant à la fois les résultats détaillés et une discussion méthodologique approfondie est destiné aux milieux académiques. Une mise à jour substantielle de ces rapports pourrait se faire tous les cinq ans et des adaptations mineures plus fréquemment.

En relation avec l'observation de l'évolution des contextes, le monitorage de la santé mentale pourrait s'avérer utile pour mieux soutenir la population en situation problématique, mais surtout pour encourager la promotion de la santé.

3. Points forts et synthèse

L'atelier a réuni dans un même lieu une cinquantaine de professionnels provenant à la fois de la statistique officielle, des sciences sociales académiques et des instituts privés de la recherche sociale. Malgré la diversité des thématiques traitées, un certain nombre de points forts peuvent être dégagés:

- **L'observation systématique du changement social et la communication des résultats de celle-ci à un large public** oriente les chercheurs quel que soit leur provenance institutionnelle (statistique officielle, académique, instituts privés) (cf. l'exemple de monitorage de la santé mentale de Niklowitz et Meyer dans ce volume). Le temps de l'alternative entre une masse de données sans cadre d'interprétation et des spéculations théoriques sans base empirique est définitivement révolu. Les différentes sources de données existantes sont non seulement exploitées en fonction des principales dimensions du changement social, mais sont progressivement enrichies en conséquence.
- **Le degré de comparabilité des différentes sources de données s'améliore**. Les grandes enquêtes représentatives de la population se basent sur un procédé d'échantillonnage

commun et utilisent des modules ou questions partiellement ou entièrement identiques (p.ex. quelques questions-clé de l'ESS et de l'ESPA sont reprises telles quelles par le PSM).

- **La professionnalisation de la collecte, de la documentation et de la diffusion des données progresse rapidement**. Le chercheur isolé ou même un groupe de chercheurs ne disposent ni du savoir faire ni des ressources financières nécessaires pour mener une grande enquête comprenant plusieurs milliers d'interviews. De nombreux professionnels et instituts privés ont actuellement en Suisse une expérience solide dans l'acquisition de données au moyen du CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing). La qualité de la documentation et la convivialité de la diffusion des données d'enquête se trouvent considérablement améliorées par des outils développés conjointement par le SIDOS[30] et le PSM à Neuchâtel.
- **Des réseaux de recherche se constituent autour d'une ou plusieurs sources communes de données**. De nombreux chercheurs confient la production des données (élaboration des questionnaires, échantillonnage et collecte des données) aux professionnels et se consacrant principalement aux analyses et à la publication de résultats.
- **La Suisse s'affirme dans les réseaux internationaux de la recherche en sciences sociales.** En raison de l'absence de données comparables, la Suisse a longtemps été négligée par la recherche internationale en sciences sociales. Grâce aux enquêtes telles que l'ESPA, l'ISSP, les Eurobaromètres et le Panel suisse de ménages[31], la position de la Suisse est aujourd'hui nettement meilleure qu'il y a quelques années.

L'observation du changement social en Suisse dispose désormais d'instruments fiables comprenant de nombreux indicateurs dont la pertinence s'avère fondée quelle que soit l'approche théorique retenue. La complémentarité entre les diverses enquêtes nationales et internationales pourra encore être considérablement renforcée par l'utilisation sélective de modules de questions communes, ainsi que par l'intégration de données administratives.

4. Conclusions

Le présent symposium témoigne du développement progressif d'un réseau réunissant la statistique officielle, la recherche académique en sciences sociales et les instituts de recherche privés. Les échanges périodiques entre les diverses catégories de professionnels actifs dans la collecte et l'analyse des données sont indispensables car ils,

- permettent une meilleure utilisation des données basée sur une connaissance approfondie des spécificités et complémentarités de leurs différentes sources.
- stimulent la production de données appropriées à l'observation du changement social et améliorent progressivement la pertinence, la validité et la fiabilité des instruments d'observation.
- rapprochent les chercheurs d'origine institutionnelle et de spécialisation différentes autour d'une préoccupation commune: l'observation systématique et durable du changement social.

[30] SIDOS - Service d'information et d'archivage de données pour les sciences sociales, Ruelle Vaucher 13, 2000 Neuchâtel (www.sidos.ch).
[31] Le PSM participe au programme CHER (Consortium of Household Panels for European Socio-Economic Research) financé par l'Union Européenne depuis 1999.

Au-delà de colloques occasionnels, l'observation durable du changement social devrait pouvoir bénéficier d'une coopération institutionnalisée entre les principaux partenaires tels l'Office fédéral de la statistique et les milieux de la recherche en sciences sociales.

La collaboration au moyen de *projets communs* de collecte de données[32], mais également d'analyses et de publications communes[33] permettra de réaliser des synergies au bénéfice d'une meilleure compréhension du fonctionnement social, économique et démocratique de la Suisse.

5. Références

Höpflinger, François et Kurt Wyss (1997), *Konzeption einer periodischen Sozialberichterstattung aus sozialwissenschaftlicher Sicht*, Berne, Programme prioritaire Demain la Suisse, Working Paper 3, Fonds national suisse de la recherché scientifique.

Pongs, Armin (ed.) (2000), *In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich?* , Reihe "Gesellschaft X", Band 2, Dilemma Verlag.

Suter, Christian et Claude Pahud (ed.) (2000), *Rapport social 2000*, Editions Seismo, Zurich.

Tillmann, Robin, Erwin Zimmermann, Monica Budowski, Boris Wernli, Annette Scherpenzeel, Alexis Gabadinho (2001), *"Vivre en Suisse" – Panel suisse de ménages 1999-2003 – Présentation du projet*, Actualités OFS, Office fédéral de la statistique et Panel suisse de ménages, juin 2001 (Numéro de commande: 441-0100).

[32] Le Panel suisse de ménages (PSM) est mené conjointement par le PP Demain la Suisse, l'Office fédéral de la statistique et l'Université de Neuchâtel depuis 1998 (Tillmann et al. 2001).

[33] A mon avis, seule la mise en oeuvre de projets communs amènera une véritable culture de la collaboration entre la statistique officielle et les sciences sociales en Suisse. Entre autre, il s'agira d'explorer de nouvelles voies en matière de publications et de droits d'auteurs, car les chercheurs académiques y sont particulièrement sensibles.

Registeroffensive und statistische Integration
Eine neue Strategie der Datenbeschaffung für die öffentliche Statistik im nächsten Jahrzehnt!

Brigitte Buhmann[34]*, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel*

1. Neue Herausforderungen für die öffentliche Statistik der Schweiz

Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sind heute einem starken Wandel unterworfen. Verschiedene Entwicklungen sind dabei für die öffentliche Statistik von grosser Bedeutung und stellen insbesondere das Bundesamt für Statistik (BFS) vor neue Herausforderungen:

Zunehmender Informationsbedarf des Staats, der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Wissenschaft: Die Globalisierung der Wirtschaft, die wachsende internationale Verflechtung der Politik, die zunehmende Komplexität der Gesellschaft und auch die steigende Notwendigkeit, die nachhaltige Entwicklung unserer Umwelt zu fördern, führen dazu, dass Informationen eine immer grössere Rolle spielen. Daher nimmt auch die Bedeutung von relevantem statistischem Grundlagenmaterial stark zu. Die zuverlässigen und unparteiischen Informationen der öffentlichen Statistik werden zur unverzichtbaren Infrastruktur für den Staat, die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Wissenschaft.[35]

In der zukünftigen Informationsgesellschaft werden aber nicht einfach nur *mehr* Statistiken benötigt, sondern die Informationen müssen auch stärker miteinander verknüpft sein. Es wird nicht mehr genügen, eine Vielzahl von statistischen Indikatoren zur wirtschaftlichen Produktion, zur Umweltentwicklung oder zum privaten Konsum zu berechnen; benötigt werden Informationen über die Auswirkungen der wirtschaftlichen Produktion auf die Umwelt und den privaten Konsum.

Zur Identifikation von Ursachen und Wirkungen und zur Messung der dynamischen Prozesse werden aber nicht mehr in erster Linie nur Querschnittsdaten benötigt, sondern im Vordergrund stehen vermehrt statistische Zeitreihen, Kohortenanalysen und vor allem Informationen über die Veränderungen auf individuellem Niveau (Paneldaten).

Die zunehmende Geschwindigkeit, mit der sich die Veränderungen durchsetzen, führt im Weiteren dazu, dass die statistischen Ergebnisse immer rascher vorliegen müssen. Und schliesslich ist es angesichts der erwähnten, grösstenteils grenzüberschreitenden Entwicklungen unbedingt notwendig, dass die Daten international vergleichbar sind.

Zunehmende Verfügbarkeit von Daten in elektronischer Form: Die rasanten Fortschritte bei der Informations- und Kommunikationstechnologie führen dazu, dass sowohl in der

[34] Ich danke Pieter Everaers für die grosse Unterstützung, die er mir während meines dreimonatigen Aufenthalts im Statistischen Büro der Niederlande (CBS) gewährt hat. Während dieser Zeit ist auch der erste Entwurf des vorliegenden Papiers entstanden. Bedanken möchte ich mich aber auch bei meinen Kollegen im CBS, die mir mit grosser Fachkompetenz und Geduld meine vielen Fragen beantwortet haben. Mein Dank gehört auch Heiner Brüngger, Heinz Gilomen, Werner Haug, Felix Herzig und Michel Kammermann für ihre wertvollen Kommentare zu einer Vorversion dieses Aufsatzes. Dieses Papier gibt die Meinung der Autorin wieder und entspricht nicht unbedingt der offiziellen Haltung des Bundesamts für Statistik. Anregungen für eine allfällige Überarbeitung des Papiers sind sehr willkommen.

[35] Besonders deutlich wird dies zum Beispiel im Zusammenhang mit den bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU, die immer wieder Bezug auf empirische Kontrollgrössen nehmen, oder bei der laufenden Diskussion um die Forschungsförderung im Bereich der Sozialwissenschaften.

Privatwirtschaft als auch beim Staat immer mehr Informationen gesammelt und in elektronischer Form gespeichert werden. Von der öffentlichen Statistik wird erwartet, dass sie auf diese Daten zurückgreift (Registernutzung).

Zunehmende Forderung nach einer effizienten Verwaltungsführung: Die Forderung nach einem stärkeren Kostenbewusstsein beim Staat und einer effizienteren Verwaltungsführung (New Public Management) betrifft auch die öffentliche Statistik, von der verlangt wird, dass sie ihre Kosten möglichst tief hält und die neuen I&K-Technologien zur Effizienzsteigerung bei der Statistikproduktion und Diffusion einsetzt.

Abnehmende Antwortbereitschaft: Die erwähnten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen und der damit verbundene Wandel der Werte haben schliesslich dazu geführt, dass Betriebe, Institutionen und Haushalte immer weniger bereit sind, Informationen bekannt zu geben und insbesondere die (Papier-)Fragebögen der öffentlichen Statistik auszufüllen. Betriebe und Institutionen argumentieren mit dem hohen administrativen Mehraufwand (auf politischer Ebene wird denn auch ein merklicher Abbau der administrativen Belastung der Betriebe gefordert), bei den Haushalten stehen vor allem Ängste im Zusammenhang mit dem "gläsernen Menschen" und dem Datenschutz im Vordergrund.

Angesichts dieser Entwicklungen muss das BFS nicht nur seine Produkte- und Marktstrategie auf die neuen Bedürfnisse von Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft ausrichten (neue Outputstrategie), sondern auch eine neue Strategie für die Datenbeschaffung entwickeln (neue Inputstrategie). Anschliessend müssen die Organisationsstruktur des BFS und sein rechtlicher Status auf die Umsetzung dieser Strategien ausgerichtet werden.

Im vorliegenden Diskussionspapier wird ein Vorschlag für eine neue Datenbeschaffungsstrategie des BFS vorgestellt. In Kapitel 2 werden die Anforderungen an eine solche Strategie und ihre zentralen Elemente präsentiert. Inwiefern diese Strategie im statistischen Informationssystem der Schweiz bereits umgesetzt wird, wird in Kapitel 3 diskutiert. Kapitel 4 zeigt auf, wie statistische Ämter im Ausland diese Strategie anwenden und in welche Richtung die neusten Entwicklungen gehen. In Kapitel 5 schliesslich werden die Vorschläge nochmals zusammengefasst.

2. Eine neue Datenbeschaffungsstrategie für die öffentliche Statistik der Schweiz

Der wachsende Informationsbedarf, die zunehmende Verfügbarkeit von Daten in elektronischer Form, die Forderung nach einer effizienten Verwaltungsführung und die sinkende Bereitschaft von Personen, Betrieben und Institutionen zur Bekanntgabe von Informationen sind die Herausforderungen, die sich der öffentlichen Statistik im nächsten Jahrzehnt stellen. Für die Datenbeschaffungsstrategie des BFS bedeutet dies:

- Es müssen ***relevante*** und ***verknüpfte*** Quer- und Längsschnittinformationen erhoben werden, die ***zuverlässig, rasch verfügbar*** und ***international vergleichbar*** sind ***(Qualität).***
- Die ***Belastung der Datenlieferanten*** und die ***Erhebungskosten*** müssen möglichst gering gehalten werden ***(Effizienz).***

- Die ***rechtlichen Bestimmungen***, insbesondere diejenigen des Datenschutzes, sind einzuhalten ***(Legalität).***

In Anlehnung an das Vorgehen international führender Statistischer Ämter[36] wird im Folgenden eine Datenerhebungsstrategie vorgeschlagen, die zu einem ***integrierten System von Informationen aus Registern und primär-statistischen Erhebungen*** führt und die oben aufgeführten Bedingungen bezüglich Qualität, Effizienz und Legalität in optimaler Weise erfüllt. Dazu wird soweit als möglich auf bereits vorhandene Informationen zurückgegriffen, und diese werden mit Hilfe von statistischen Methoden verknüpft. Die Fortschritte der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie werden dabei konsequent genutzt. Das ***integrierte Informationssystem*** baut auf folgenden vier Strategieelementen auf:

1. Gezielter und systematischer Rückgriff auf Register- und andere Administrativdaten;
2. Harmonisierung und Verknüpfung von Informationen aus verschiedenen Registern;
3. Harmonisierung und Zusammenlegung von primär-statistischen Erhebungen;
4. Verknüpfung von Informationen aus Registern und primär-statistischen Erhebungen.

Definitorische Abgrenzung von Verwaltungs-, Administrativ- und Registerdaten

Während es sich bei den Begriffen "Verwaltungsdaten" und "Administrativdaten" um Synonyme handelt, stellen "Registerdaten" streng genommen nur eine Teilmenge von Verwaltungsdaten dar. Es gibt noch andere Verwaltungsdaten, die nicht in einem Register geführt und nicht regelmässig nachgeführt werden. Im vorliegenden Papier werden diese drei Begriffe jedoch oft als Synonyme verwendet.

2.1 Gezielter und systematischer Rückgriff auf Register- und andere Administrativdaten

Ein Vorwurf, den die Statistiker bei der Datenerhebung immer wieder hören, lautet: "Warum fragt ihr mich das? Diese Information habt ihr doch bereits!" Tatsächlich sind etliche Informationen, die das BFS bei den Haushalten und Betrieben erhebt, bei der Gemeindeverwaltung, den Steuerbehörden oder bei anderen Verwaltungsstellen bereits vorhanden. Allerdings war es bis vor wenigen Jahren noch sehr umständlich, diese oft dezentral, in Verwaltungsregistern oder auf Karteikarten verfügbaren Daten für die Statistik nutzbar zu machen. Meistens war es viel billiger, die gewünschte Information bei den Haushalten und den Betrieben ein zweites Mal zu erfragen. Doch die rasante Zunahme des Einsatzes von Informatik in der Verwaltung hat die Situation grundlegend verändert. Es ist daher an der Zeit, dass die öffentliche Statistik die in Registern und Administrativquellen vorhandenen Informationen gezielt und systematisch nutzt.

Die systematische Nutzung von Register- und anderen Aministrativdaten hat verschiedene Vorteile: Zum einen decken diese Informationsquellen meistens die Grundgesamtheit vollständig ab und sind daher nicht mit Schätzfehlern behaftet wie die meisten primär-statistischen Datenerhebungen, die sich in der Regel auf Stichproben beschränken müssen. Dadurch erhöht sich die Zuverlässigkeit der Daten beträchtlich; auch Analysen von kleinen Teilpopula

[36] Vgl. zum Beispiel Statistics Netherlands (2000): «Integrating Administrative Register and Household Surveys» in *Netherlands Official Statistics,* Volume 15, Summer 2000

tionen auf tiefer regionaler Stufe werden möglich. Zum anderen lässt sich bei einer systematischen Nutzung der Informationen aus Registern und anderen Administrativquellen die Belastung der Befragten stark reduzieren. Insgesamt führt dieses Vorgehen mittelfristig zu deutlichen Kosteneinsparungen bei der Datenbeschaffung.

Diesen Vorteilen stehen allerdings verschiedene Nachteile und praktische Schwierigkeiten gegenüber: Erstens enthalten die Register- und Administrativdaten oft nur wenige Informationen, was insbesondere für die Analyse von komplexen Phänomenen ein Nachteil ist. Zweitens werden von den Verwaltungsstellen sehr oft nicht die von den Statistikern gewünschten Definitionen verwendet (bezüglich der Grundgesamtheiten, der Merkmale und der Referenzperioden), und die Revisionen der Register erfolgen aufgrund politischer oder verwaltungstechnischer Vorgaben und nicht nach statistischen Bedürfnissen. Dadurch wird die Vergleichbarkeit der Ergebnisse stark eingeschränkt (inhaltliche Vergleichbarkeit mit anderen Statistikquellen, intertemporale und internationale Vergleiche). Drittens schliesslich lässt sich bei der statistischen Nutzung von Register- und Administrativdaten, trotz vorbeugender Massnahmen[37], die Gefahr des Datenmissbrauchs nie ganz ausschliessen.

Rechtliche und technische Voraussetzungen

Die rechtlichen Voraussetzungen für eine systematische Nutzung von Registerdaten durch die öffentliche Statistik sind weitgehend gegeben: Das Bundesstatistikgesetz von 1992 hält in Artikel 4 (Grundsätze der Datenbeschaffung) explizit fest, dass die benötigten Daten über Dritte (z.B. Haushalte oder Betriebe) bei Stellen des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden oder bei anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts erhoben werden müssen, sofern diese bei ihnen vorhanden sind. Damit ist nicht nur die Legitimität der Registerverwendung gegeben, sondern es ergibt sich daraus sogar der explizite Auftrag, diesen Weg zu gehen.

Die technischen Voraussetzungen für eine Nutzung von Register- und Administrativdaten wurden im Abschnitt zu den Nachteilen und praktischen Schwierigkeiten teilweise bereits angesprochen. Die Registerinhalte und Definitionen (Grundgesamtheit, Merkmale, Referenzperiode) müssen zumindest teilweise harmonisiert und wenigstens in ihrer allgemeinen Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Statistik zugeschnitten sein. Ihre Inhalte müssen regelmässig nachgeführt und in einem aktuellen Zustand der Statistik zur Verfügung gestellt werden. Definitionsänderungen dürfen nicht zu häufig und nicht zu abrupt vorgenommen werden. Auch wenn grundsätzlich alle Verwaltungsdaten durch die Statistik genutzt werden könnten, sind in der Praxis in erster Linie diejenigen Administrativquellen relevant, die ihre Daten bereits elektronisch erfassen und auf die mit den Mitteln der modernen Informationstechnologie und mit einem vernünftigen Aufwand zugegriffen werden kann.

Insbesondere die Voraussetzung der harmonisierten Register ist zurzeit in der Schweiz noch nicht gegeben. Doch immerhin hat der Bund (und damit das BFS) mit Art. 65, Absatz 2 der Bundesverfassung vor kurzem die Kompetenz erhalten, Vorschriften zur Harmonisierung

[37] Eine weit verbreitete Massnahme des Datenschutzes im Zusammenhang mit nichtanonymisierten Daten besteht in der Anwendung des "4 Augen-Prinzips" (Variante: "6 Augen-Prinzip"). Diese Massnahme basiert auf dem Grundsatz, dass mindestens 2 resp. 3 Personen bei der Anonymisierung bzw. bei der Reidentifizierung von anonymisierten Daten beteiligt sein müssen. Eine Person alleine kann in diesem Fall den Datenschutz nicht verletzen.

und Führung amtlicher Register zu erlassen.[38] Damit kann das BFS nun eine eigentliche "Registeroffensive" starten, in deren Rahmen es systematisch und konsequent seinen Einfluss auf die verschiedenen Register geltend machen muss, damit diese in Zukunft nutzbringend für die Statistik eingesetzt werden können.[39]

2.2 Harmonisierung und Verknüpfung von Informationen aus verschiedenen Registern

Wie bereits erwähnt, besteht ein Problem bei der Nutzung von Administrativdaten für statistische Zwecke darin, dass diese vielfach nur eine beschränkte Anzahl von Informationen enthalten. Dieser Nachteil lässt sich teilweise beheben, wenn die Administrativdaten aus einer Vielzahl von Quellen auf dem Niveau der individuellen Beobachtungen (z.B. Personen oder Betriebe) miteinander verknüpft werden (in diesem Zusammenhang wird auch von statistischer Mikrointegration gesprochen). Je nachdem, wie viele Register für die Statistik zur Verfügung stehen, kann dadurch ein sehr reicher Datenbestand konstruiert werden. Könnten zum Beispiel für alle Einwohner der Schweiz die Informationen aus den (in Zukunft hoffentlich harmonisierten) Einwohnerregistern mit den Steuerregistern und dem AHV/IV-Register kombiniert werden, liesse sich mit verhältnismässig geringen Zusatzkosten eine zuverlässige jährliche Einkommensstatistik erstellen.

Neben der Möglichkeit, verschiedene Informationen in einen Zusammenhang zu bringen, die sonst nur isoliert analysiert werden können, führt diese Methode vor allem zu einer verminderten Belastung der Datenlieferanten und zu einer Kostenreduktion.[40] Unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes sind verknüpfte Registerinformationen allerdings noch sensibler als isolierte Registerinhalte und erfordern entsprechende Vorkehrungen. Zusätzlich fällt bei diesem Ansatz noch negativ ins Gewicht, dass die verknüpften Informationen frühestens dann vorliegen, wenn die statistische Aufarbeitung der Daten auch bei der "langsamsten" Datenquelle abgeschlossen ist.

Rechtliche und technische Voraussetzungen

Mit Artikel 4 des Bundesstatistikgesetzes sind nicht nur die rechtlichen Voraussetzungen für die Registernutzung, sondern auch für deren Verknüpfung gegeben. Eine wichtige technische Bedingung für eine solche Verknüpfung ist, neben dem harmonisierten Inhalt, das Vorhandensein von "Verknüpfungsvariablen" (so genannten Identifikatoren) in allen zu integrierenden Quellen.

Bei der Verknüpfung von betriebsbezogenen Registerinformationen bietet sich die BUR-Nummer (Nummer gemäss Betriebs- und Unternehmensregister des BFS) als Identifikator an. Die BUR-Nummer entspricht allen Anforderungen an einen idealen Identifikator und wird bereits heute in einigen administrativen Datenquellen (Mehrwertsteuer, Arbeitslosenregister) als

---

[38] Eine ausführliche Diskussion der Bedeutung von Art. 65 der Bundesverfassung findet sich bei Haug, W. (1999): «Statistik und amtliche Register: Strategien zur Umsetzung von Art. 65 der Bundesverfassung» in *Register – die Zukunft der Statistik? Tage der öffentlichen Statistik, Ascona, 17.-19. November 1999,* Neuenburg, Bundesamt für Statistik, 2000.

[39] Vor allzu optimistischen Erwartungen muss jedoch gewarnt werden. Vermutlich geben viele registerführende Stellen auch weiterhin dem Vollzug der rechtlichen Aufgaben den Vorrang vor den Bedürfnissen der Statistik.

[40] Die Einführung harmonisierter Einwohnerregister bringt in einer Anfangsphase möglicherweise erhebliche Mehrkosten für die Gemeinden mit sich. Mittel- bis langfristig zahlen sich diese Investitionen aber auch für die Gemeinden aus, da harmonisierte Gemeinderegister auch aus verwaltungsökonomischer Sicht deutliche Effizienzgewinne mit sich bringen.

solcher geführt, und für weitere administrative Datenquellen (AHV-Kassen) ist ihre Integration vorgesehen.

Statistische Referenzeinheiten und -register: Es gibt vier statistische Referenzeinheiten, für die Informationen aus verschiedenen Registern verknüpft werden können: a) Personen & Haushalte, b) Betriebe & Unternehmen, c) Wohnungen und Gebäude sowie d) Raumkoordinaten bzw. Flächen. Entsprechend diesen vier statistischen Referenzeinheiten können vier statistische Referenzregister oder Datenbanken konstruiert werden, die alle verfügbaren Informationen zu den entsprechenden Einheiten umfassen (vgl. auch Abb. 1 und Abb. 2). In der Schweiz sind das a) das/die geplante/n harmonisierte/n Einwohnerregister b) das Betriebs- und Unternehmensregister (BUR), c) das Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) sowie d) das Register der Raumkoordinaten und Flächen (GEOSTAT). Während das BUR, das GWR und GEOSTAT beim BFS angesiedelt sind, kann ein zentrales (oder dezentral verankertes) Einwohnerregister nicht vom BFS geführt werden. Aufgrund von Art. 65 der Bundesverfassung kann das BFS nun aber die Harmonisierung der bestehenden regionalen Einwohnerregister bewirken.

Für die Verknüpfung von Informationen aus Personenregistern gibt es zurzeit noch keinen geeigneten Identifikator. Ideal wäre die Einführung einer eindeutigen persönlichen Identifikationsnummer (PIN).[41] Die AHV-Nummer eignet sich nur bedingt als PIN, weil sie verschiedene unüberwindbare Mängel aufweist: Sie wird nur Personen ab 16 Jahren zugeteilt, sie ist zivilstandsabhängig (Wechsel bei Heirat), und sie ist zudem teilweise sprechend. Gute Chancen für die Einführung einer idealen PIN bestehen aber, weil gegenwärtig eine Revision der AHV-Nummer zur Diskussion steht und weil zudem das Bundesprojekt "E-Government" vermutlich ebenfalls auf einen geeigneten Identifikator angewiesen sein wird. Aus diesem Grund ist zurzeit auch eine Expertengruppe des Bundes daran, verschiedene Modelle der Organisation, Führung, Harmonisierung und Vernetzung amtlicher Personenregister zu prüfen.[42]

Sollen im Bereich "Gebäude und Wohnungen" Informationen aus mehreren Registern verknüpft werden, so ist auch hier ein eindeutiger Identifikator unerlässlich. Bei der Verknüpfung von raumbezogenen Informationen schliesslich bieten sich die geographischen Raumkoordinaten (zumeist Hektarkoordinaten) als ideale Identifikatoren an.

2.3 Harmonisierung und Zusammenlegung von primär-statistischen Erhebungen

Der Rückgriff der Statistik auf Register- und andere Verwaltungsdaten und deren Verknüpfung kann jedoch bei weitem nicht alle primär-statistischen Erhebungen ersetzen. Zum einen gibt es zahlreiche Informationen, für die sich keine administrative Stelle interessiert oder die allzu raschen Änderungen unterworfen sind, als dass sie sich in einem Register zuverlässig nachführen lassen. Zum anderen weisen die Register- und Verwaltungsdaten aus Sicht der Statistik einige gewichtige Nachteile auf, wie weiter oben im Detail ausgeführt wurde. Aus diesen Gründen muss auch weiterhin ein Teil der statistischen Informationen durch direkte

[41] Die Verknüpfung von Registern kann allerdings auch ohne PIN realisiert werden. Erfahrungen anderer Länder (z.B. der Niederlande) haben gezeigt, dass im Bereich der Personenregister auch mit dem Geburtsdatum, dem Geschlecht und der aktuellen und der früheren Adresse sehr zuverlässige Verknüpfungsresultate erzielt werden können (Erfolgsquoten: 90-98%).

[42] Vgl. dazu Ernst Basler+Partner AG (2001): *Die Harmonisierung amtlicher Personenregister: Analyse und Konzepte,* Schlussbericht, Entwurf V.1.0 für die Sitzung der Expertengruppe vom 29. Mai 2001, Bundesamt für Statistik.

Personen- oder Betriebsbefragungen erhoben werden. Das Bedürfnis der Datennutzer nach verknüpfter Information und die abnehmende Auskunftsbereitschaft der Datenlieferanten machen es aber erforderlich, dass auch im Bereich der Primärerhebungen Anstrengungen unternommen werden, eine ***bessere Integration der Informationen zu erreichen und nach effizienteren Erhebungsmethoden zu suchen.***

Eine Möglichkeit zur Optimierung primär-statistischer Erhebungen stellt die Zusammenfassung der vielen thematischen Einzelerhebungen in einigen wenigen Erhebungsinstrumenten dar, wobei diese durch die Integration von vorgegebenen Kernvariablen (core variables) noch enger miteinander verknüpft werden sollen (vgl. dazu die praktischen Erläuterungen in Kapitel 3.3).

Die Kombination von verschiedenen Themen in einer Erhebung erlaubt erstens, dass die Themen bei der Auswertung miteinander kombiniert werden können. Zweitens ermöglicht der Einbau von identischen Kernvariablen in allen Erhebungen, dass diese Kernvariablen differenzierter als die übrigen Variablen ausgewertet werden können. Dazu müssen lediglich die Datensätze der verschiedenen Erhebungen zusammengelegt werden (Data Pooling).[43] Im Weiteren kann die Gesamtzahl der Befragten durch dieses Verfahren reduziert werden, ohne dass sich die Belastung pro Haushalt oder pro Betrieb wesentlich erhöht.[44] Schliesslich ist nach einer gewissen Umstellungszeit mit tieferen Erhebungskosten zu rechnen.

Der Zusammenfassung von mehreren Themen in einem einzigen Instrument sind allerdings gewisse Grenzen gesetzt. Bei Haushaltsbefragungen bestehen diese zumeist darin, dass nicht alle Informationen in einer einzigen Befragung erhoben werden können, weil sonst die Belastung der Befragten wegen der langen Dauer der Interviews zu gross würde.[45] Bei Betriebsbefragungen hat die Integration von mehreren Themen dort ihre Grenze, wo die Informationen nicht zur gleichen Zeit und bei der gleichen Stelle innerhalb eines Betriebes vorliegen. (Die Beschäftigtendaten liegen meistens nach sehr kurzer Zeit, die Buchhaltungsergebnisse mit einer grösseren zeitlichen Verzögerung vor; je nach benötigter Information muss der Fragebogen an die Produktionsabteilung, die Personalabteilung oder das oberste Management gerichtet werden.)

Rechtliche und technische Voraussetzungen

Die für die Zusammenlegung von verschiedenen Erhebungen erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen können durch eine Änderung der "Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes" (Einträge im Anhang) verhältnismässig einfach geschaffen werden.

Die Schaffung der technisch-methodischen Voraussetzungen für die Einführung von multithematischen Erhebungen erfordert hingegen gewisse Umstellungen bei der Erhebungsarchitektur. Es müssen zum Teil neue Lösungen entwickelt werden, die für alle

[43] Durch den Einbezug einer grösseren Anzahl von Records in die Analyse erhöht sich die Schätzgenauigkeit, was insbesondere tiefer gegliederte regionale Auswertungen möglich macht.

[44] Eine weitere Möglichkeit, die Belastung der Befragten zu reduzieren, ergibt sich durch die vermehrte Nutzung des Internets als Befragungsinstrument. Im Rahmen des Projekts "e-census" (die Volkszählung per Internet) wurde das Internet erstmals erfolgreich eingesetzt. Das BFS arbeitet zur Zeit an der Weiterentwicklung dieses Ansatzes, damit möglichst bald auch andere Erhebungen über Internet erfolgen können. Zur Zeit stellen sich insbesondere noch Probleme im Zusammenhang mit dem Datenschutz.

[45] Bei der Kombination der verschiedenen Themen in wenigen Surveys ist auf optimale Synergien zu achten. So sollen in erster Linie die Themen, die auch verknüpft analysiert werden sollen, in der gleichen Erhebung zusammengefasst werden. Es ist beispielsweise sehr sinnvoll, die Themen "Erwerbtätigkeit" und "Weiterbildung" in einer einzigen Haushaltsbefragung zu erfragen, während sich eine Verknüpfung der Themen "Erwerbstätigkeit" und "Tourismus" weniger aufdrängt.

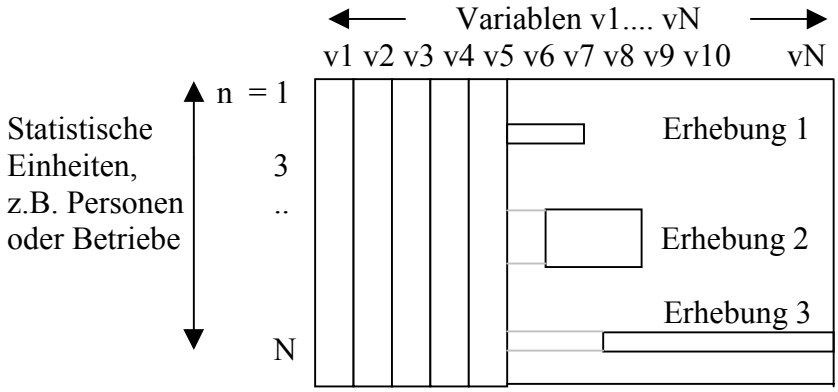
integrierten Themen befriedigende Ergebnisse liefern. Die temporale Vergleichbarkeit der Ergebnisse wird dadurch in einer Übergangsphase etwas reduziert.

2.4 Verknüpfung von Informationen aus Registern und primär-statistischen Erhebungen

Die Registernutzung, die Registerverknüpfung und die Zusammenlegung verschiedener primär-statistischer Erhebungsgefässe sind die Bedingungen für den vierten Schritt auf dem Weg zu einem ***integrierten statistischen Informationssystem:*** die Verknüpfung von Registerinformationen und primär-statistischen Erhebungen auf individueller Ebene.

Bei der Verknüpfung (statistische Mikrointegration) von Registerinformationen mit Daten aus primär-statistischen Erhebungen werden für jeden Haushalt oder jeden Betrieb die Angaben, die er in einer statistischen Befragung geliefert hat, durch Informationen aus den Registern ergänzt. In Abbildung 1 ist dieses Verfahren schematisch dargestellt:

Abb. 1: Darstellung eines integrierten statistischen Informationssystems



Anmerkung: Diese Graphik ist wie eine EXCEL-Tabelle oder ein SPSS/SAS-File zu lesen. In der Vorspalte sind die statistischen Einheiten, zum Beispiel die Personen, aufgeführt. Im Tabellenkopf stehen die Merkmale, wie zum Beispiel das Geschlecht, das Alter oder das Erwerbseinkommen. In den Zellen dieser Tabelle sind die entsprechenden Variablenwerte eingetragen - zum Beispiel 1 für männlich und 2 für weiblich oder 7500 für ein Monatseinkommen. Für alle Personen im vorliegenden Schema können die Merkmale v1 bis v5 aus dem Register entnommen werden. Für die Person 2 lassen sich die Merkmale v1 bis v5 aus dem Register mit den Merkmalen v6 und v7 aus der Erhebung 1, an der die Person 2 mitgemacht hat, kombinieren. Das Merkmal v7 wird nicht nur in der Erhebung 1, sondern auch noch in der Erhebung 2 erhoben. Für die Analyse dieser Variable können die Records aus den Erhebungen 1 und 2 "gepoolt" werden.

Durch diese Verknüpfung von Registerinformationen mit Surveydaten und durch den Aufbau eines statistischen Informationssystems werden die Vorteile der vorangegangenen Integrationsschritte noch verstärkt: Durch die Zusammenlegung aller möglichen Merkmale der Referenzeinheiten erhöht sich die Relevanz der Daten zusätzlich, und die Zuverlässigkeit der Ergebnisse wird maximiert, weil die vorhandenen Informationen optimal kombiniert und

aggregiert werden können. Auch die Belastung der Befragten lässt sich durch dieses Verfahren erheblich reduzieren, weil alle bereits in einem Register vorhandenen Informationen nicht mehr erfragt werden müssen.[46] Schliesslich können auch Kosten für die Datenbeschaffung auf ein

T 1: Beurteilung der Registeroffensive und der statistischen Integration

	Register-nutzung	Register-verknüpfung	Survey-Integration	Register-Survey-Integration
Qualität (Datennutzer)				
- Relevante und verknüpfte Informationen	-	+	+	+++
- Zuverlässigkeit und Genauigkeit	+	+	+	+++
- Geschwindigkeit und Aktualität	0 -	0	-	
- Intertemporale und internationale Vergleichbarkeit	-	0	0	-
Effizienz (Datenlieferanten und Öffentlichkeit)				
- Belastung der Datenlieferanten	+	+	+	+++
- Kosten	+	+	+	+++
Legalität (Datenlieferanten und Öffentlichkeit)				
- Rechtliche Vorschriften, insbesondere Datenschutz	-	-	0	--

\+ Positive Beurteilung - = negative Beurteilung, 0 = kein direkter Zusammenhang

Minimum gesenkt werden, und die frei gewordenen Mittel stehen für einen Ausbau der Statistik in prioritären Bereichen zur Verfügung. Lediglich hinsichtlich der schnellen Datenverfügbarkeit und Aktualität sowie der zeitlichen und internationalen Vergleichbarkeit müssen je nach Ausgestaltung der Register gewisse Abstriche gemacht werden. Dem Problem des Datenschutzes kommt dabei grosse Bedeutung zu.

Rechtliche und technische Voraussetzungen

Grundsätzlich sind die rechtlichen Voraussetzungen für ein solches integriertes statistisches Informationssystem gegeben. Aus Gründen des Datenschutzes ist bei der Abgabe von Einzeldaten aus diesem System aber grosse Vorsicht geboten. So können auch anonymisierte Ein

[46] In der Praxis lässt es sich nicht ganz vermeiden, dass in den Direktbefragungen von Personen Merkmale wie das Alter oder das Geschlecht oder von Betrieben die Beschäftigtenzahl erhoben werden, auch wenn diese Informationen bereits in einem Register enthalten sind. Diese Informationen sind vielfach nötig, um die Befragung optimal zu steuern und um die Plausibilität der Angaben zu prüfen. Mit ihrer Hilfe kann nach der Verknüpfung aber auch deren Validität überprüft werden.

zeldaten nicht mehr ohne weiteres an Forscher oder gar an Verwaltungsstellen abgegeben werden.

Obwohl das BFS also aus juristischer Sicht zum Aufbau eines solchen Systems berechtigt ist (bei einer strengen Auslegung der rechtlichen Vorschriften sogar dazu gezwungen wäre), muss ein solches Vorhaben mit Bedacht angegangen werden. In der Schweiz besteht eine verhältnismässig grosse Gefahr, dass die Bevölkerung eine derart weit gehende Informationsverknüpfung nicht akzeptiert - auch wenn es "nur" für statistische Zwecke ist. Die Ängste im Zusammenhang mit dem "gläsernen Menschen" sind gross. Möglicherweise würde sich die Diskussion eines solchen Systems in der Öffentlichkeit aber lohnen.

Technische Voraussetzungen: Für die Verknüpfung von Register- und Surveyinformationen (bei Personen, Betrieben, Gebäuden und Wohnungen) ist es nötig, dass bereits bei der Stichprobenziehung die Verknüpfungsidentifikatoren zur Verfügung stehen. Idealerweise werden die Stichproben aus dem Referenzregister gezogen, das die Identifikatoren enthält. Bei Betriebserhebungen wird in der Schweiz bereits heute so vorgegangen; noch nicht möglich ist dieses Vorgehen bei der Stichprobenziehung im Bereich Personenerhebungen.[47] Bei Stichprobenbefragungen zu Gebäuden und Wohnungen sollte in naher Zukunft für die Stichprobenbestimmung auf das GWR des BFS zurückgegriffen werden, das eine entsprechend nutzbare Identifikationsnummer enthalten muss (z.B. Nummer aus dem Register des Grundbuchamts, Registernummer von Elektrizitätsgesellschaften etc.).

3. Stand der Umsetzung im BFS

Bereits heute werden in der Schweiz Teilelemente der oben beschriebenen Datenbeschaffungsstrategie umgesetzt. Allerdings erfolgen die Registernutzung und die statistische Integration nur punktuell und nicht systematisch. Ein Datenmodell, wie es in Abb. 1 präsentiert wurde, ist noch nicht vorgesehen. Die Diskussion um den Aufbau eines integrierten statistischen Informationssystems wird aber im Zusammenhang mit dem Aufbau des geplanten Datawarehouses "CODAM" demnächst geführt werden müssen.

Im Folgenden soll eine Übersicht gegeben werden, in welchen Statistikbereichen bereits mit Register- und anderen Verwaltungsdaten gearbeitet wird, wo solche Daten miteinander verknüpft werden, wie weit die Integration von verschiedenen Erhebungen fortgeschritten ist und welche Erfahrungen die öffentliche Statistik in der Schweiz mit der Verknüpfung von Register- und Befragungsdaten gesammelt hat.

3.1 Gezielter und systematischer Rückgriff auf Register- und andere Administrativdaten

Viel Erfahrung hat das BFS bereits bei der Verwendung von Register- und anderen Verwaltungsdaten. Für die Bevölkerungsstatistik liefern die Zivilstandsregister der Gemeinden und das Zentrale Ausländerregister bereits seit vielen Jahren wertvolle

[47] Die Arbeiten der bereits erwähnten Expertengruppe des Bundes zur Harmonisierung der amtlichen Register werden in diesem Zusammenhang von grosser Bedeutung sein. Eine zentrale Frage im Hinblick auf die Integration von Register- und Surveydaten wird sein, ob aus dem vorgesehenen (zentralen oder dezentralen) Personenregister Stichproben gezogen werden können oder nicht.

Informationen zur "natürlichen" Bevölkerungsbewegung; die Registerdaten der Arbeitslosenversicherung und die Administrativdaten der Statistischen Sammelstelle der Unfallversicherungen werden seit geraumer Zeit für die Arbeitsmarktstatistik genutzt; für die Bildungsstatistik sind vor allem die Verwaltungsdaten von Hochschulen und die kantonalen Register von Lernenden und Lehrenden relevant, und die Kriminalstatistik stützt sich im Wesentlichen auf das Zentralstrafregister ab.

Auch im Rahmen der Wirtschaftsstatistik wird bereits heute auf Verwaltungregister zurückgegriffen. Die Administrativdaten der Oberzolldirektion werden seit langer Zeit für die Aussenhandelsstatistik benützt, und auch die Landwirtschafts- und die Forstwirtschaftsstatistik arbeiten heute bereits intensiv mit Verwaltungsdaten; für die Strassenrechnung wird auf Daten der Finanzverwaltungen von Bund und Kantonen zurückgegriffen, und für die Statistiken des öffentlichen Verkehrs werden Daten des Bundesamts für Verkehr herangezogen.

Bei der Raum- und Umweltstatistik spielen Administrativdaten dagegen eine eher untergeordnete Rolle; einzig bei der Umweltstatistik wird in beschränktem Umfang auf gewisse Administrativdaten zurückgegriffen. Viel grössere Bedeutung für die statistischen Erhebungen in diesen Bereichen haben die Daten, die mit verschiedenen technischen Messsystemen ermittelt werden.

Relevante Register- und Administrativdaten, die heute noch nicht systematisch von der öffentlichen Statistik genutzt werden, sind das Versicherten-, das Renten- und das Sachleistungsregister der AHV/IV, die Versichertenregister der Krankenkassen, die Patientenregister der Spitäler und Ärzte sowie Register- resp. Administrativdaten der kantonalen Steuerverwaltungen. Von der Wirtschaftsstatistik vermehrt genutzt werden sollten die Betriebs- und Unternehmensregister der AHV/IV-Kassen, die Administrativdaten der Finanzverwaltungen von Bund und Kantonen, der Eidgenössischen Steuerverwaltung (insbesondere die Daten der Mehrwertsteuer), der Oberzolldirektion (LSVA-Daten), des Bundesamts für Verkehr und einer Reihe von anderen eidgenössischen und kantonalen Verwaltungsstellen.

3.2 Harmonisierung und Verknüpfung von Informationen aus verschiedenen Registern

Auch mit der Verknüpfung von Informationen aus verschiedenen Registern hat die öffentliche Statistik der Schweiz bereits Erfahrung. Im BFS werden seit einigen Jahren die Daten der Zivilstandsämter mit den Informationen aus dem Zentralen Ausländerregister abgeglichen. Im Rahmen der sich im Aufbau befindenden Sozialhilfestatistik sollen die Administrativdaten der Sozialämter mit den Informationen aus dem AHV/IV-Register verknüpft werden. Das Unternehmensregister der Steuerverwaltung (Mehrwertsteuer) ist bereits mit dem BUR gekoppelt, und ein Link zwischen dem BUR und den AHV/IV-Kassen wird zurzeit getestet. Um die Ansprüche des Datenschutzes sicherzustellen, erfolgen diese Arbeiten ausschliesslich im BFS. Die für die Registerführung zuständigen Verwaltungsstellen erhalten keinen Zugriff auf die verknüpften Daten, wenn es sich dabei um vertrauliche Informationen handelt (Einbahnprinzip).[48]

[48] Die für die Erhebung der Mehrwertsteuer zuständigen Mitarbeiter der Eidgenössischen Steuerverwaltung oder des Arbeitsamts haben aber beispielsweise Zugriff auf den Branchencode im BUR, da es sich beim Branchencode nicht um vertrauliche Informationen handelt.

3.3 Harmonisierung und Zusammenlegung von primär-statistischen Erhebungen

Die Volkszählung und die Betriebszählung sind seit ihrer Einführung 1850 resp. 1905 als multithematische Erhebungen angelegt, die zu einer Vielzahl von Fragestellungen Aufschluss geben. Die später eingeführten Stichprobenerhebungen bei Haushalten und Betrieben sind dagegen vielfach auf einzelne thematische Schwerpunkte ausgerichtet. Im Mikrozensus Verkehr wird das Verkehrsverhalten der Bevölkerung erhoben, die Lohnstrukturerhebung erfasst die Löhne, die Beschäftigungsstatistik die Beschäftigungsentwickung und die Forschungserhebung die Forschungsausgaben der Betriebe etc.

Erst seit den 90er Jahren wird im BFS – insbesondere bei den Haushaltsbefragungen – versucht, verwandte Themen zu bündeln und in einzelnen Erhebungsgefässen (multithematische Befragungen) zusammenzufassen. So werden beispielsweise seit 1996 im Rahmen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) jährlich rotierend die Themen "Weiterbildung", "unbezahlte Arbeit" und "Migration" abgefragt. Dies ermöglichte den Verzicht auf den 1993 noch unabhängig durchgeführten Mikrozensus "Weiterbildung".[49] Weitere Beispiele für eine erfolgreiche Integration von verschiedenen Themen sind die Gesundheitsbefragung 97 und die Einkommens- und Verbrauchserhebung 98 (EVE98), die beide jeweils ein Modul zu den Lebensbedingungen aufnahmen; in der EVE98 wurde zudem ein Modul zum Reiseverhalten integriert.

Zurzeit ist eine Arbeitsgruppe im BFS (Task Force System Personenerhebungen) daran, eine noch weiter gehende Zusammenlegung und Integration von Haushaltssurveys vorzubereiten. Vorgesehen ist ein System von wenigen aufeinander abgestimmten Haushaltserhebungen. Durch eine weit gehende Standardisierung der Methoden und durch die Einführung von obligatorischen Kernvariablen (core variables) soll es möglich werden, die Datensätze der verschiedenen Erhebungen für bestimmte Auswertungen zusammenzulegen und insbesondere auf regionaler Stufe differenzierter auszuwerten.[50] Ohne zusätzliche Kosten und Belastung der Befragten entstünde so ein bedeutend grösserer Nutzen. Eine schematische Darstellung eines möglichen Systems von Haushaltsbefragungen befindet sich im Anhang I.

Bei den Betriebsbefragungen ist die Diskussion noch nicht ganz so weit fortgeschritten wie bei den Haushaltsbefragungen. Zurzeit wird vor allem abgeklärt, wie das System der Betriebserhebungen im Hinblick auf das bilaterale Statistikabkommen mit der Europäischen Union angepasst werden muss. Im Zuge dieser Diskussionen wird auch zu überlegen sein, welche Betriebserhebungen zusammengefasst werden können. Im Vergleich zu den Haushaltserhebungen ist aber eine Zusammenfassung von Betriebserhebungen bedeutend schwieriger, weil bei unterschiedlichen Fragestellungen oftmals mehrere Stellen im Betrieb zu unterschiedlichen Zeitpunkten kontaktiert werden müssen.

3.4 Verknüpfung von Informationen aus Registern und primär-statistischen Erhebungen

Schliesslich werden im BFS auch bereits Informationen aus Registern mit Resultaten aus Direktbefragungen auf individueller Ebene verknüpft: In der Wirtschaftsstatistik werden die

[49] Dadurch konnte rund 1 Mio. Franken eingespart werden, und nur 16'000 statt 32'000 Haushalte mussten alle erforderlichen Standardfragen beantworten.

[50] Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe "System Personenerhebungen" (SYPER) wird Ende August 2001 vorliegen.

Informationen aus dem BUR systematisch auf Einzelbetriebsebene zu den Antworten aus den Betriebserhebungen hinzugefügt. So werden Wirtschaftsbranche und Betriebsgrösse, ausser in der Betriebszählung, immer aufgrund der Angaben aus dem BUR bestimmt und in keiner weiteren Erhebung erfragt. Bei Haushaltsbefragungen (z.B. Volkszählung, SAKE, EVE) wird ebenfalls systematisch auf das BUR zur Bestimmung der Wirtschaftsbranchen der erwerbstätigen Personen zurückgegriffen.[51]

Ein anderes Beispiel für die Verknüpfung von Informationen aus Verwaltungsregistern mit Daten aus Primärbefragungen liefert die Kriminalstatistik. Hier werden die Daten der Strafvollzugsstatistik (Befragung) mit den Informationen aus dem Zentralstrafregister zusammengeführt. Es ist auch vorgesehen, im Rahmen der Sozialhilfestatistik die Informationen über die Sozialhilfebezüger, die bei den Sozialämtern erhoben werden, mit Informationen aus dem AHV/IV-Register (Ergänzungsleistungen) zu verknüpfen. Schliesslich wird zurzeit die Ergänzung der SAKE-Daten mit Informationen aus diversen Registern der Sozialversicherungen getestet (AHV/IV, Arbeitslosenversicherung).

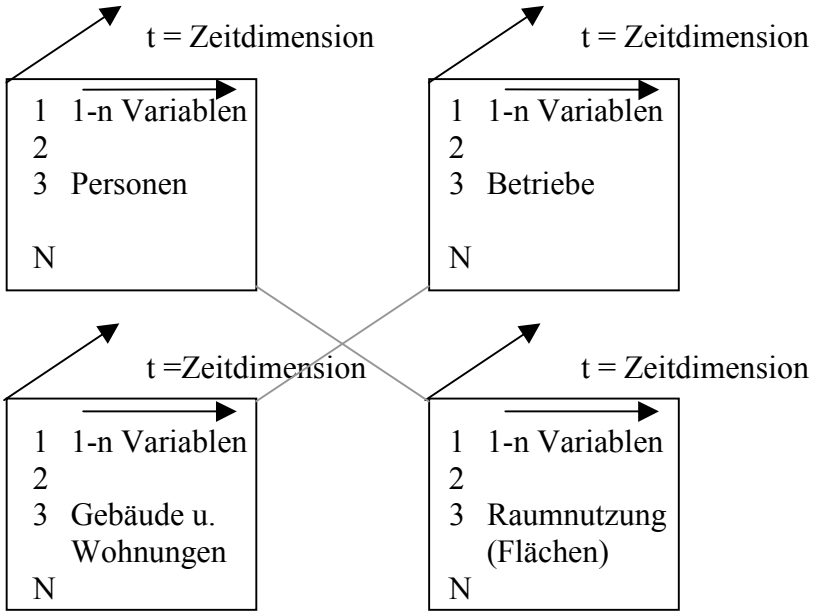
Eine noch weiter gehende Verknüpfung der Informationen aus Haushaltsbefragungen mit Daten aus Registern wird zurzeit von der bereits erwähnten Task Force "System Personenerhebung" geprüft. Neben den Resultaten aus den Sozialversicherungsregistern soll auch auf Daten aus den Steuerregistern zurückgegriffen werden (siehe auch Anhang I).

4. Auf dem Weg zu einem statistischen Gesamtsystem

Verschiedene statistische Ämter im Ausland sind heute daran, ihr statistisches Informationssystem entlang den beschriebenen Linien weiterzuentwickeln und ein statistisches Gesamtsystem aufzubauen. In den skandinavischen Ländern sind vor allem die Registernutzung und die Registerverknüpfung sehr weit fortgeschritten. In diesen Ländern geht man sogar so weit, die vier Subsysteme zu den Personen, Betrieben, Gebäude und Wohnungen sowie Koordinaten miteinander zu verknüpfen (vgl. Abb. 2). Man will von jeder Person wissen, in welchem Betrieb sie arbeitet und in welcher Wohnung sie wohnt. Von jedem Unternehmen hält man fest, welche Personen es beschäftigt und auf welcher Hektarkoordinate seine Arbeitsstätten liegen. Und schliesslich wird von jeder Wohnung festgehalten, wer sie bewohnt und auf welcher Hektarkoordinate sie sich befindet.

[51] Weil die befragten Personen vielfach nicht eindeutig angeben können, welcher Branche ihre Arbeitgeberfirma angehört, werden diese Personen während der Befragung nach dem Namen und der Adresse ihres Arbeitgebers gefragt. Das BFS nimmt während der Befragung oder im Anschluss daran einen Abgleich mit dem BUR vor und bestimmt so die Wirtschaftsbranche der befragten Personen.

Abb. 2: Idealmodell eines statistischen Gesamtsystems



Der grosse Vorteil dieses Vorgehens ergibt sich daraus, dass sehr unterschiedliche Informationen miteinander verknüpft werden, dass die Kosten und die Belastung der Befragten tief gehalten werden und dass zudem die Ergebnisse der Statistiken zu den Personen, Betrieben und Gebäuden und Wohnungen untereinander konsistent sind. Die Nachteile aus der intensiven Registernutzung betreffen insbesondere die intertemporale und internationale Vergleichbarkeit[52] und den Datenschutz.

In den Niederlanden wird zurzeit intensiv daran gearbeitet, die Widersprüche zwischen den Resultaten aus verschiedenen Registern und den Direktbefragungen zu reduzieren. Es soll in Zukunft nicht mehr vorkommen, dass mit der Erhebung A und mit der Erhebung B unterschiedliche Zahlen zu einem bestimmten Tatbestand publiziert werden (so sollen beispielsweise keine unterschiedlichen Erwerbsquoten aus der Arbeitskräfteerhebung und aus dem Gesundheitssurvey resultieren). Einmal berechnete und publizierte Ergebnisse sind in einer Datenbank abgespeichert und zukünftige Auswertungen werden entsprechend umgewichtet, so dass sie immer mit den bereits publizierten Resultaten übereinstimmen (Methode des "Minimal reweighting").[53]

Der weit gehenden Integration von Register- und Primärdaten, wie sie die skandinavischen Staaten anwenden, und der niederländischen Methode des "Minimal reweighting" ist gemeinsam, dass sie Widersprüche zwischen verschiedenen Datenquellen zu eliminieren versuchen.

[52] Die intensive Registernutzung der skandinavischen Staaten führt dazu, dass seit dem Beitritt dieser Länder zur Europäischen Union bei Eurostat eine neue Harmonisierungsstrategie zum Tragen kommt. Statt der Inputharmonisierung (Aufbau von gemeinsamen Erhebungsinstrumenten, wie z.B. die Arbeitskräfteerhebungen) wird heute wieder vermehrt versucht, die Outputs der verschiedenen nationalen Statistiksysteme zu harmonisieren. Dies lässt insbesondere den skandinavischen Staaten die Möglichkeit, sich weiterhin sehr stark auf Registerinformationen abzustützen.

[53] Für Details vgl. Kroese, B., Renssen, R., Trijssenaar, M. (2000): «Weighting or imputation: constructing a consistent set of estimates based on data from different sources» in *Netherlands Official Statistics,* Vol. 15, Summer 2000.

Beide Ansätze sind aber methodisch sehr anspruchsvoll, und insbesondere das Vorgehen der nordischen Staaten würde in der Schweiz wohl an Bedenken hinsichtlich Datenschutz scheitern. In der Schweiz werden wir deshalb bestehende Inkonsistenzen zwischen den Ergebnissen aus verschiedenen Datenquellen auf absehbare Zeit weiterhin mit dem Instrument der Synthesestatistiken und der Gesamtrechnungen[54] angehen müssen. Sie sind wichtige statistische Instrumente, welche die Registeroffenstive und die statistische (Mikro-)Integration ergänzen.

Das in Abbildung 2 präsentierte Modell eines statistischen Gesamtsystems kann aber für die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Statistik in der Schweiz gleichwohl eine Orientierungshilfe darstellen und auch beim Aufbau des Datawarehouses eine gewisse Rolle spielen.

5. Zusammenfassung

Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sind heute einem starken Wandel unterworfen. Verschiedene Entwicklungen sind dabei für die öffentliche Statistik von besonderer Bedeutung. Dazu gehören insbesondere der wachsende Informationsbedarf, die zunehmende Verfügbarkeit von Daten in elektronischer Form, die Forderung nach einer effizienten Verwaltungsführung und die sinkende Bereitschaft von Personen, Betrieben und Institutionen zur Bekanntgabe von Informationen.

Diese Veränderungen fordern vom BFS nicht nur die Anpassung seiner Produkte- und Marktstrategie, sondern auch die Entwicklung ***einer neuen Strategie der Datenbeschaffung*** und den Aufbau eines ***integrierten statistischen Informationssystems***. Eine neue Strategie der Datenbeschaffung, die die Herausforderungen unserer Zeit annimmt und die zu einem integrierten statistischen Informationssystem führt, muss den systematischen Rückgriff auf alle für die Statistik sinnvollen und verfügbaren Register (Registeroffensive) und die konsequente Anwendung der Methoden der Datenverknüpfung auf individuellem Niveau (statistische Mikrointegration) vorsehen.

Vorgeschlagen wird daher eine Datenbeschaffungsstrategie, die auf folgenden Elementen aufbaut:

1. Konsequenter Rückgriff auf Register und andere Administrativquellen;
2. Harmonisierung und Verknüpfung von Informationen aus verschiedenen Administrativquellen;
3. Möglichst weit gehende Harmonisierung und Zusammenlegung von primär-statistischen Erhebungen;
4. Konsequente Verknüpfung von Informationen aus Registern und primär-statistischen Erhebungen.

[54] Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und Satellitenkonten, Social Accounting Matrix, Gesamtrechnung der sozialen Sicherheit, Bildungsgesamtrechnung, Bevölkerungs- und Arbeitsmarktgesamtrechnung etc.

Die konsequente Umsetzung dieser Strategie erhöht die Qualität der statistischen Informationen hinsichtlich Relevanz und Genauigkeit deutlich, während hinsichtlich der Geschwindigkeit der Datenverfügbarkeit, der Vergleichbarkeit und des Datenschutzes möglicherweise gewisse Nachteile auftreten. Die Belastung der Datenlieferanten und die Kosten für die Datenbeschaffung können hingegen deutlich reduziert werden, und die frei gewordenen Mittel lassen sich für einen Ausbau der Statistik in prioritären Bereichen einsetzen.

Bereits heute werden in der Schweiz erst Teilelemente der oben beschriebenen Datenbeschaffungsstrategie umgesetzt. Allerdings erfolgen die Registernutzung und die statistische Integration erst punktuell, und sie sind nicht Teil einer umfassenden Konzepts. Insbesondere die Verknüpfung der verschiedenen Informationen aus Registern und Direkterhebungen in einem integrierten statistischen Informationssystem wird zurzeit noch nicht direkt angestrebt (vgl. Abb. 1 und Abb. 2). Beim Aufbau des Datawarehouses "CODAM" wird dieses Vorgehen jedoch diskutiert werden müssen.

Literatur

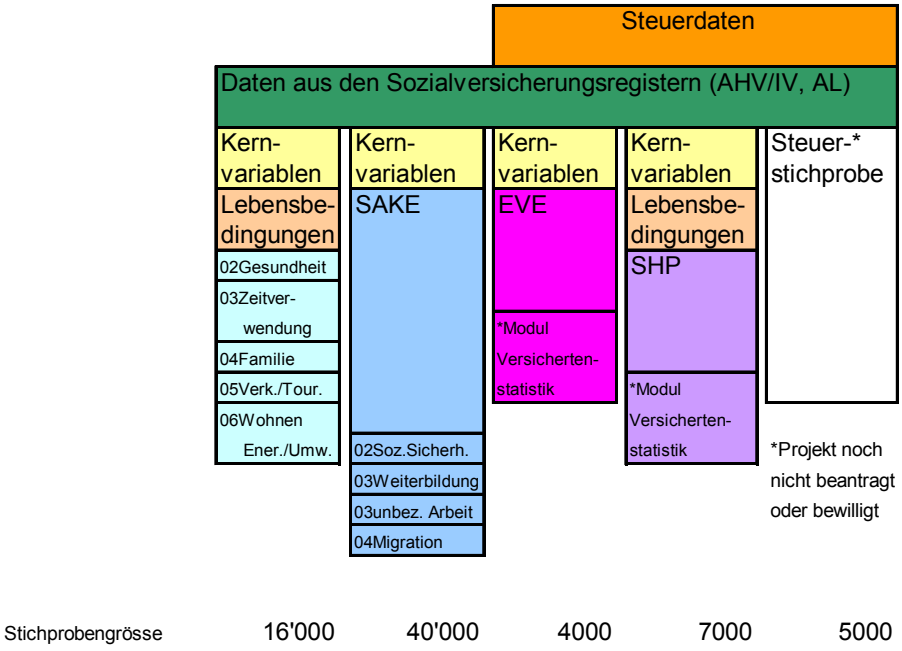
Ernst Basler+Partner AG (2001): *Die Harmonisierung amtlicher Personenregister: Analyse und Konzepte,* Schlussbericht, Entwurf V.1.0 für die Sitzung der Expertengruppe vom 29. Mai 2001, Bundesamt für Statistik

Haug, W. (1999): «Statistik und amtliche Register: Strategien zur Umsetzung von Art. 65 der Bundesverfassung» in *Register – die Zukunft der Statistik? Tage der öffentlichen Statistik, Ascona, 17.-19. November 1999,* Neuenburg, Bundesamt für Statistik, 2000.

Kroese, B., Renssen, R., Trijssenaar, M. (2000): «Weighting or imputation: constructing a consistent set of estimates based on data from different sources» in *Netherlands Official Statistics*, Vol. 15, Summer 2000.

Statistics Netherlands (2000): «Integrating Administrative Register and Household Surveys» in *Netherlands Official Statistics*, Volume 15, Summer 2000.

Anhang I: Mögliches System der Personenerhebungen in der Schweiz



Auswertung Standardvariablen: 67'000 Records
Auswertung AHV/IV-Daten: 67'000 oder 72'000 Records
Auswertung Lebensbedingungen: 23'000 Records
Auswertung Steuerdaten: 11'000 oder 16'000 Records

Zeichenerklärung: 02Gesundheit bedeutet, dass im Erhebungsgefäss Lebensbedingungen die Gesundheitsbefragung im Jahr 2002 eingebaut werden soll.

Abkürzungen: SAKE: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
EVE: Einkommens- und Verbrauchserhebung
SHP: Schweizerisches Haushaltspanel

Monitoring der psychischen Gesundheit: Datenquellen, Indikatoren und Berichtsformen

Matthias Niklowitz, Psychiatrische Uniklinik Zürich
Peter C. Meyer, Bundesamt für Statistik, Neuenburg

Einleitung

Neben der physischen und sozialen ist die psychische Gesundheit der dritte wichtige Aspekt von Gesundheit. Der Begriff der ”psychischen Gesundheit” ist allerdings sehr breit - je nach Bestimmung fallen darunter eine ganze Reihe von Gesundheitsproblemen mit teilweise unscharfen Grenzen (und Ursachenvermutungen) bezüglich der physischen und sozialen Gesundheit.

Bereits die Basisdefinition ”Gesundheit” vs. ”Krankheit” ist nicht eindeutig (Gerhardt 1999), die Grenzen sind fliessend, sowohl in den Strukturen der Medizin und der praktischen Krankheitsversorgung, als auch beim Zusammenspiel von Körper, Psyche und Personalität von Menschen. Zudem wird durch eine Definition ein politischer Handlungsrahmen vorgegeben, der dann gesamtgesellschaftlichen und medizinspezifischen ”Definitionskräften” unterliegt. Schliesslich zeigt die epidemiologische Forschung, dass ”Gesundheit stets potenzielle Krankheit ist” (ebd.: 403).

Unbestritten ist indes der Status der psychischen Gesundheit als ”soziales Problem”: Beeinträchtigung des psychischen Wohlbefindens kommt bei rund einem Viertel der Erwachsenen vor, Depression, Suizide, Substanzgebrauch, aber auch Gewalt, Misshandlungen und die Auswirkungen auf weitere Familienmitglieder geben diesem Thema eine hohe n Aufmerksamkeit in der Politik, Medien und Öffentlichkeit.[55]

Diese hohe Beachtung und der prominente Stellenwert kontrastieren stark mit den der Forschung und Politik zur Verfügung stehenden statistischen Grundlagen (Hibbett et al, 1999, Kessler 2000). Bereits eine angemessene Dokumentierung der allgemein und breit gefassten Gesundheit der Allgemeinbevölkerung erscheint schwierig. Die Vorläufer der Sozialberichterstattung in der Schweiz (Almanach der Schweiz von 1978) oder Deutschland (Soziologischer Almanach 1977) enthalten zwar je einen Abschnitt zu Gesundheit, es werden aber ausschliesslich Daten zu physischer Morbidität und Mortalität aufbereitet und dargestellt. Noch zwanzig Jahre später heisst es im Statistisches Jahrbuch für die Schweiz 1998: ”In der Schweiz gib es noch kein umfassendes statistisches Informationssystem, das die verschiedenen, voneinander unabhängigen Statistiken in Form von Gesundheitsindikatoren integriert” (Statistisches Jahrbuch für die Schweiz 1998: 384) – obwohl vereinzelt das beachtliche Potential bereits bestehender Datenbestände aufgezeigt werden konnte (Meyer et al. 1998, Rüesch et al. 2000).

Gemäss der Theorie der gesellschaftlichen Bearbeitung Sozialer Probleme (vgl. Bohle 1999) steht am Anfang der wissenschaftlichen Bearbeitung jeweils die Identifizierung des Problems, dann die Übersetzung in ein theoriegeleitetes Forschungsprojekt sowie der Gewinnung von Forschungsergebnissen, gefolgt von Empfehlungen für Massnahmen

[55] Vgl. ”Sorgenbarometer” des Institut GfS.

aufgrund der Theorie und Befunde, schliesslich die Implementierung solcher Massnahmen, die Erfolgskontrolle und Bewertung sowie abschliessen die (Neu-)Bestimmung des Problems. Ein Monitoringsystem hat in diesem Zyklus unterschiedliche Funktionen: Es kann zur Identifikation von Problemen, aber auch zur Erfolgskontrolle (i.S. einer Evaluation der Funktion, Wirkung und Reichweite der spezialisierten sozialstaatlichen Einrichtungen bzw. der in der Spzialberichterstattung in Mode gekommenen "Sozialstaatbeobachtung") oder der Neubestimmung des Problems herangezogen werden.

Doch vor einer Erörterung der Voraussetzungen und Potenziale eines Monitoringsystems fassen wir im zweiten Kapitel kursorisch einige aktuellen Hinweise auf die psychische Gesundheit in der Schweiz zusammen. Im dritten Abschnitt legen wir die definitorischen und begrifflichen Grundlagen eines Monitoringsystems dar. Aus diesen entwickeln wir die Ansprüche an Datenquellen und -Strukturen. Im vierten Abschnitt benennen wir einen Set von Indikatoren, der aus einem theoretisch hergeleiteten Modell der psychischen Gesundheit abgeleitet wird. Im fünften Kapitel führen wir die einzelnen Datenquellen für ein solches Monitoring-System mit der Möglichkeit der (retrospektiven) Vergleiche sowie der prospektiven Erhebungsdaten. Im sechsten Kapitel nennen wir die zwölf Indikatoren, die eine Grundlage für ein Monitoring-System bilden sowie die für die unterschiedlichen Zielgruppen angemessenen Berichtsformen. Ein Fazit mit Empfehlungen bildet den Abschluss dieses Berichtes.

Aktuelle Situation im Bereich psychischer Gesundheit in der Schweiz

In der Schweizerischen Gesundheitsbefragung von 1997 wurde nach dem psychischen Wohlbefinden gefragt; ein Viertel der Schweizer Wohnbevölkerung ist in "schlechter psychischer Verfassung" (Calmonte et al. 2000). Bei jungen Menschen stuft ein Drittel das psychische Wohlbefinden als "schlecht" ein. Weiter wurden psychische Probleme erfasst. Drei Prozent der Männer und fünf Prozent der Frauen waren im Jahr vor dem Befragungszeitpunkt wegen eines psychischen Problems in Behandlung gewesen, bei Personen um 40 Jahre erreichten diese Konsultationen eine Spitze, jüngere und ältere Personen lassen sich weniger oft wegen psychischen Problemen behandeln. Gesamtschweizerisch liegt die Prävalenz medizinisch behandelter Depressionen bei 4,4%, das entspricht rund 250000 Personen. Bei Frauen liegen die Raten höher (6%) als bei Männern (3,3%). Grosse Altersdifferenzen bestehen bei Konsumraten von Beruhigungsmitteln, die Rate liegt hier bei jungen Frauen um 2% und bei über 75 Jahre alten bei 12%. Psychothrope Medikamente werden wiederholt von 8% der Gesamtbevölkerung eingenommen.

Im Rahmen der "Self Care"-Kampagne des Schweizerischen Apothekervereins (SAV) wurden Ende 1998 und Anfang Juni 1999 rund 1000 Personen aus der Deutsch- und Westschweiz in einer repäsentativen Untersuchung befragt. Hier befanden 8%, dass es ihnen gesundheitlich "schlecht" geht, rund 15% gaben an, Medikamente bei emotionaler Verstimmung zu sich zu nehmen (Dumont 1999). Ebenfalls 8% Nennungen von schlechter Gesundheit wurden beim GfS-Gesundheitsmonitor angegeben (Dumont & Longchamp 2000).

Die Todesursachenstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) enthält die Daten über Suizide als Ausdruck psychischer Belastungen und Störungen. Die Zeitreihen seit 1880 weisen für Männer konstant höhere Raten auf als für Frauen, nach einem Tiefpunkt Ende der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts (rund 25 Suizide pro 100000 EinwohnerInnen) stieg die Rate bei Männern bis Anfang der 80er Jahre wieder auf Werte um 35 Suizide pro 100000

Einwohner an, seither fällt sie wieder und liegt jetzt bei rund 30 Suiziden auf 100000 Einwohnern. Bei Frauen lässt sich seit Beginn der Messung ein kontinuierlicher Zuwachs bis 1945 feststellen (rund 18 Suizide pro 100000 Einwohnerinnen), auch sank die Zahl der Suizide in den 60er Jahren auf Werte um 10, danach stieg sie wieder auf 15 und verharrt seit Beginn der 90er Jahre bei 12 Suiziden auf 100000 Einwohnerinnen.

In der Statistik der stationären Betriebe des Gesundheitswesens (ebenfalls BFS) werden Daten aus Spitälern und psychiatrischen Kliniken gesammelt. Neben den soziodemografischen Basisangaben gehören noch Ein- und Austrittsdaten, Dauer und Art der Behandlung und die Krankheit(en) sowie medizinische Eingriffe erfasst. Es bestehen grosse Unterschiede bei der Hospitalisationsrate zwischen den einzelnen Kantonen bei der Belegung von psychiatrischen Klinken. Der gesamtschweizerische Durchschnitt lag 1998 bei 5,7 PatientInnen pro 1000 EinwohnerInnen, im Tessin waren dies 8, in Basel-Stadt 10,9% (BFS, StatSanté 1/2000). Als wichtigste Prädiktoren der Erst- und Rehospitalisierungsraten sind der AusländerInnenanteil in Gemeinde, der städtische Charakter einer Wohnregion, und die Bevölkerungsdichte (Rüesch et al. 2000).

Daten zur Anbieterseite haben Meyer und Hell (2000) zusammengetragen. In den 15 Jahren zwischen 1984 und 1999 hatte die Zahl der praktizierenden PsychiaterInnen um den Faktor 2,4 zugenommen – sehr viel stärker als die der AllgemeinpraktikerInnen (plus 42%). Noch stärker hat die Zahl der nichztärztlichen PsychothereutInnen zugenommen, auch wenn hier aufgrund der Datenbasis (Mitgliederstatistiken der Berufsverbände) hinsichtlich der Datengüte Einschränkungen gemacht werden müssen.

Die psychosoziale Versorgung kann trotz der Vorbehalte bezüglich der Präzision der Datenquellen aufgrund der Hinweise über den Trend als “Wachstumsbranche” bezeichnet werden, bei der unterschiedliche “Anbieter” (stationäre, ambulante Stellen, Personen mit unterschiedlichsten Aus- und Weiterbildungen) mit einer ganzen Reihe von “Produkten” (Therapien, Beratungen, Hilfen und Unterstützung, Psycho-Wellness usw.) um die “KundInnen” kämpfen. Die Akteure tun dies auf dem Hintergrund kantonsspezifischer Finanzierungsrichtlinen von Krankenversicherungen und teilweise unklarer Wirksamkeit (vgl. die Kosten-Nutzen-Diskussionen) - obwohl der Zusammenhang zwischen psychischer Gesundheit und sozialen Faktoren hoch und vielfach empirisch belegt ist und mit hohen gesellschaftlichen Belastungen und Kosten (Stress am Arbeitsplatz, in Partnerschaften, ungünstigen familiären Sozialisationsbedingungen, Arbeitslosigkeit usw) einher geht.

In den letzten zehn Jahren haben die psychiatrischen Hospitalisationen in der Schweiz massiv zugenommen, z.B. nahmen im Kt. Zürich von 1991 bis 1999 die Eintritte in psychiatrische Kliniken um 59 % zu, während sie von 1983 bis 1991 weitgehend konstant geblieben waren. Zur Erklärung dieser Zunahme gibt es mehrere Behauptungen bzw. Hypothesen, die empirisch grösstenteils nicht überprüft sind. Hypothesen über die Bedeutung soziodemographischer und sozialstruktureller Faktoren, über die häufigere Hospitalisation der gleichen Personen und über die Zunahme freiwilliger Eintritte könnten im Rahmen eines Monitorings empirisch untersucht werden.

Bei einer kleinen, im Rahmen der Entwicklung des vorliegenden Monitoring-Konzeptes vorgenommenen ExpertInnenbefragung weisen die Befragten übereinstimmend auf die hohe Dringlichkeit und den Nachholbedarf der Schweiz im Bereich des Monitoring psychischer Gesundheit hin. Neben den jährlich anfallenden epidemiologischen Angaben aus Registerdaten sollten auch die Lücken bei Befragungen geschlossen werden, um einerseits

Trendanalysen vornehmen zu können, andererseits aber auch Informationen für die Vorbereitung politischer Entscheide im Gesundheitswesen zu gewinnen.

Die oben aufgeführten Befunde sind in zweierlei Hinsicht typisch: Einerseits sind die Datengrundlagen stark fragmentiert und nicht vernetzt. Anhaltspunkte über die psychische Gesundheit müssen aus unterschiedlichen Quellen mit unterschiedlichen Aggregationsniveaus gewonnen werden. Viele wichtige Hinweise und weitere Informationen zur psychischen Gesundheit fehlen entweder ganz oder sind nur bruchstückhaft vorhanden – und dies hat Konsequenzen: Die Antwort auf die Frage "wieviele Menschen haben psychische Störungen?" ist davon abhängig, wie der Untersuchungsgegenstand konzeptualisiert und gemessen wird (Kessler & Zhao 1999). Ausserdem bestehen zahlreiche Interdependenzen zwischen Nachfrage, Ausgestaltung der Leitbilder von Institutionen und Kantonen. So verlangt beispielsweise das Zürcher Psychiatriekonzept von 1998, dass Klinikbetten zugunsten von flexibleren Strukturen abgebaut werden. Zudem spielen auch die Versicherungsleistungen eine Rolle: Im Kanton Zürich wird zum Beispiel von den Krankenkassen eine Hospitalisationsdauer von 60 Tagen in psychiatrischen Kliniken als Akutfall angesehen, danach zahlt die Krankenkasse nur noch den sehr viel tieferen Ansatz für LangzeitpatienInnen; in anderen Kantonen sind diese Fristen mit 180 oder 360 Tagen viel länger. Wenn schliesslich Allgemeinspitäler immer weniger bereit sind, Menschen mit psychischen Problemen aufzunehmen, steigt zwangsläufig die Nachfrage nach Leistungen in spezialiserten Einrichtungen der Psychiatrie.

Wenn diese wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte, in die die psychiatrische Versorgung eingebettet ist, nicht berücksichtigt werden, besteht die Möglichkeit von Fehlinterpretationen der Datenreihen. Andererseits besteht bei wichtigen Daten eine beträchtliche zeitliche Differenzen zwischen Erhebung und Publikation von Ergebnissen. Damit wird eine rasche Umsetzung von Ergebnissen in die Praxis unmöglich und auch das Potenzial als gesellschaftliches Frühwarnsystem lässt sich nicht verwirklichen.

Es reicht jedoch für die Beseitigung dieser Mängel nicht aus, einfach weitere Datenquellen zu den bestehenden hinzu zu erschliessen oder einen häufigeren Erhebungsrhythmus einzurichten. Ein Monitoring-System ist gemäss heutigem Verständnis eine problemorientierte Vielzweck-Einrichtung, die unterschiedliche Funktionen hat und mit einer breiten Palette von "Produkten" die Informationsbedürfnisse verschiedener Nachfrager – die Spanne reicht hier von FachspezialistInnen aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen und SozialplanerInnen bis hin zu den Medien und zur breiten Öffentlichkeit – befriedigt.

Im folgenden Kapitel erläutern wir die definitorischen und begrifflichen Grundlagen für ein solches Monitoring-System zur psychischen Gesundheit.

Konzeptionelle und methodische Grundlagen

Berichterstattung, Gesundheitsberichterstattung, Monitoring und Indikatoren

Höpflinger und Wyss (1997) beschreiben fünf Typen der Berichterstattung aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Punktuelle Analysen zu sozialen Bedingungen innerhalb der Gesellschaft (Donnés Sociales, Frankreich), die Nachzeichnung der sozialen Entwicklung der Gesellschaft (Social Trends, England), eine planungs- und politikorientierte Entwicklung der Gesellschaft (Social and Cultural Report, Niederlande), eine indikatorenorientierte Erhebung

der Lebensqualität innerhalb der Gesellschaft (Inequality in Sweden, Schweden) und die Erhebung des objektiven Ist-Zustandes und der Vergleich mit subjektiven Selbsteinschätzungen (Datenreport, Deutschland). Diese Vorhaben basieren alle auf einer Kombination von prozessorientierten Verwaltungsdaten und Angaben aus Surveys. Solche Sozialberichte definieren sich als ”eine spezifische Form der dauerhaften Produktion und Bereitstellung von gesellschaftlich relevanter Information einschliesslich deren Präsentation” (Habich & Noll 1994: XI), sie basieren auf Indikatoren, die individuenbezogen sind, sich an gesellschaftlichen Zielen orientieren und nicht inputs, sondern outputs gesellschaftlicher Prozesse messen, Veränderungen bei den Indikatorenwerten sollen dabei als eindeutige Verbesserung oder Verschlechterung interpretiert werden können. Somit ergibt sich auch schon eine Arbeitsdefinition von ”Indikatoren”: Als solche bezeichnen wir eine Messung des Zustandes oder des Verlaufes von psychischer Gesundheit, es handelt sich hierbei um eine Variable mit eindeutigem Bezug zum Phänomen der psychischen Gesundheit. Ein ”Indikatorensystem” ist dann ein theoriegeleitet aufgebautes, systematisch zusammengesetztes Gebilde solcher Einzelindikatoren. Bei diesen ergänzen sich Angaben auf unterschiedlichen Ebenen und aus unterschiedlichen Datenquellen wie beispielsweise beim US National Health Interview Survey und dem (US) National Comorbidity Survey (Kessler et al. 1994).

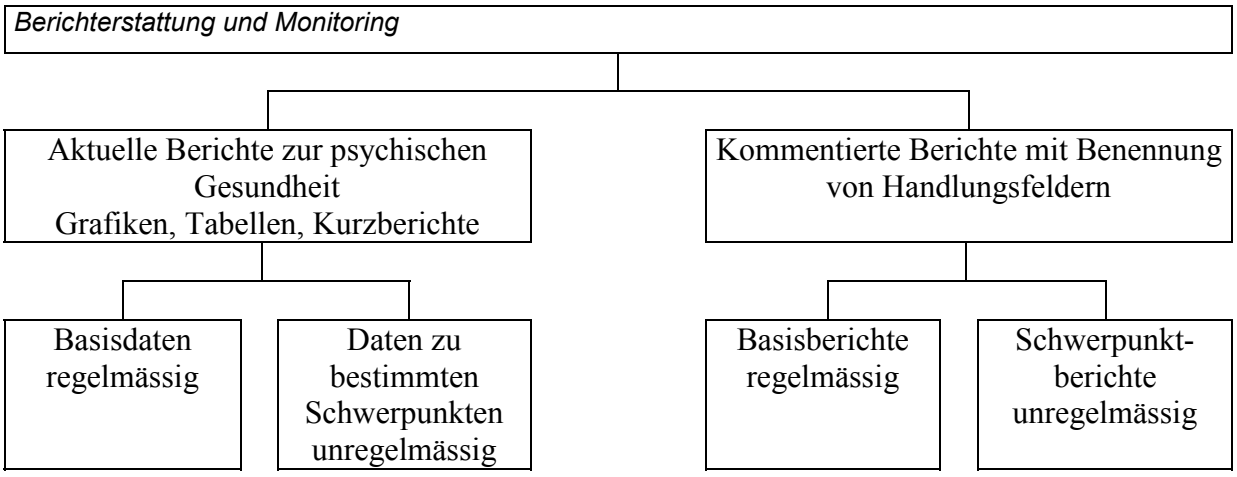
Oft wird auch eine Unterscheidung zwischen ”objektiven” und ”subjektiven” Indikatoren vorgenommen: Als ”objektiv” gelten solche Indikatoren, wenn die faktischen Verhältnisse an normativen Kriterien oder politischen Zielen gemessen werden können[56] und ein Konsens darüber besteht, wie gute oder schlechte Lebensbedingungen überhaupt beschaffen sind. Subjektive Indikatoren gehen demgegenüber davon aus, dass die objektive Seite von den Individuen auch wahrgenommen werden muss und die Einzelnen diese auch am besten beurteilen können. (ebd.).

Gesundheit gehört zwar zu den ”klassischen” Themen der Sozialberichterstattung und es sind in einigen Ländern dafür auch eigene Berichte (oder elaborierte Berichtsteile im Rahmen grösserer Werke) unter der Sammelrubrik ”Gesundheitsberichterstattung” ausgearbeitet worden (Hupkens 1997). Das Beispiel Deutschland zeigt aber, dass bei der Gesundheitsberichterstattung (mit den fünf Bereichen Soziodemografie, Gesundheitszustand der Bevölkerung, Ressourcen des Gesundheitswesens, Inanspruchnahme von Leistungen des Gesundheitswesens sowie Kosten und Finanzierung) Aspekte der physischen Gesundheit im Vordergrund stehen und psychische Gesundheit nur marginal vertreten ist und erfasst wird (Brückner 1997). Dieses Thema findet sich denn auch vor allem unter der Rubrik ”unbearbeitete Themen der Berichterstattung” (Habich & Noll 1994).

Zu solche Berichterstattungssystemen gehören nicht nur die Planung von Untersuchungen, die Aufbereitung von Daten und die Verfassung von Berichten, es zählt auch die Information der Öffentlichkeit dazu.

[56] Je nach Zeithorizont werden dabei vier Ziele unterschieden: ”Ends” sind kurzfristige Ziele, die bei geeignetem Mitteleinsatz bereits heute realisierbar wären; ”Goals” sind mittelfristige Ziele, die in einem überschaubaren und absehbaren Zeitrahmen erreicht werden könnten; ”Objectives” sind langfristige und prinzipiell mögliche, aber unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht erreichbare Ziele; ”Ideals” sind nicht erreichbare ideale Zielvorstellungen. (vgl. dazu Habich & Noll 1994: 18).

Grafik 1: Aufbau und Inhalte eines Berichterstattungs- und Monitoring-Konzeptes



Für die Berichterstattung bestehen ferner zwei wissenschaftliche Zugänge[57]: Einerseits ein erklärender, analytischer, bei dem theoriegeleitete Hypothesenprüfung im Vordergrund steht. Diese stellt im Bereich der Berichterstattung ganz generell eher die Ausnahme dar. Es überwiegt bei weitem das deskriptive, beobachtende Vorgehen, es wird auch als "Monitoring" bezeichnet. Unter Monitoring verstehen wir hier die regelmässige (in definierten Zeitabständen wiederholt erfolgende) und systematische (theoretisch abgestützt in einem breiteren Kontext stattfindende) Erfassung von Angaben, die Hinweise auf Zustand und Veränderungen bei der psychischen Gesundheit der Zielgruppe (hier: der schweizerischen Wohnbevölkerung) geben. Psychische Gesundheit wird hier in einem breiten Sinn verstanden, sie umfasst neben psychischen Störungen auch die (positiv definierte) psychische Gesundheit, die Determinanten und Konsequenzen von psychischer Gesundheit, das Gesundheits- und Krankheitsverhalten, die Selbst- und Laienhilfe, sowie den Bedarf und die Inanspruchnahme von professionellen Institutionen.

Zwecke und Funktionen eines Monitoring-Systems

Monitoring-Systeme können unterschiedliche Funktionen haben.

- Identifizierungsfunktion: Soziale Probleme oder Menschen mit Problemlagen müssen (als Gruppe) identifiziert, die Besonderheiten ihrer Lebenslagen dargestellt werden. Im vorliegenden Kontext heisst das: Wieviele Menschen mit psychischen Problemen gibt es in der Schweiz?
- Gewichtungsfunktion: Neben dem quantitativen Ausmass der Betroffenheit (Anzahl der Betroffenen, Intensität der Betroffenheit) ist eine relative Gewichtung und Beurteilung von Problemlagen untereinander entweder durch Befragte oder durch Intensitätsindikatoren möglich. Auf das hier zu bearbeitende Thema übertragen heisst das beispielsweise: Als wie gravierend und wichtig werden bestimmte psychische Problemlagen wahrgenommen im Vergleich beispielsweise zu physischen Leiden.
- Komparative Funktion: Diese umfasst zwei Ebenen: Einerseits sind auf dem Hintergrund der fehlenden interkantonalen Standards die Grundlagen für einen innerschweizerischen Vergleich zu legen. Andererseits werden heute viele vergleichende Analysen länderübergreifend vorgenommen. Diese zweite Funktion hat

[57] Zur Kritik an beiden Vorgehensweisen in der Epidemiologie vgl. Schwartz et al. 1999.

in den vergangenen Jahre deutlich an Bedeutung gewonnen, sie setzt allerdings den ersten Schritt, eine Vereinheitlichung der Binnendaten eines Landes voraus. Im Bereich der Gesundheitsberichterstattung gibt es keine länderübergreifenden Projekte und Vorhaben, etabliert haben sich solche im Bereich anderer Sozialer Probleme (Einkommen und Beschäftigung: LIS/LES; Lebenslagen: EuReporting, World Value Survey, ISSP, Eurobarometer usw.)

- (Sozialstaat-)Beobachtung: Diese neuere Funktion überwacht (auch) das Funktionieren der sozialstaatlichen Einrichtungen. Solche Funktionen sind aufgrund der nationalstaatlich verfassten und ausgestalteten Sozialsysteme auf abgeschlossene Gebiete möglich. Ein Beispiel wäre die Fragestellung, ob Personen mit psychischen Störungen auch tatsächlich Zugang zu den für ihre Problemlagen spezialisierte Behandlungseinrichtungen haben.
- Evaluationsfunktion: Viele Veränderungen bei der konzeptionellen Ausgestaltung des Sozialstaates und der konkreten Umsetzung lassen sich nicht im Vorneherein hinsichtlich der Wirkungen (und Bedürfnisse der BenützerInnen von Einrichtungen) abschätzen – ein Monitoring-System kann beispielsweise Veränderungen der Krankenkassen-Richtlinien hinsichtlich der Entlöhnung von nichtärztlicher Psychotherapie und der Nachfrage nach solchen Behandlungsformen laufend evaluieren.
- Frühwarnung und Antizipierungsfunktion: Viele Problemlagen kündigen sich in kleinen Gruppen der Gesellschaft, vornehmlich an den Rändern, an. Ein Monitoring-System kann diesen Menschen in marginalisierten Lebenslagen besondere Aufmerksamkeit zuteil werden lassen und mit Vorschlägen zur Prävention bewirken, dass Problemlagen nicht zu Sozialen Problemen auswachsen.

Monitoring-Systeme können aber auch nicht als universelles Mittel der Problemfrüherkennung, -dokumentierung und –bearbeitung dienen, sie weisen auch einige Schwachpunkte und Problembereiche auf. Die wichtigsten sind im Kontext des vorliegenden Themenkomplexes die Datenquellen sowie methodische Aspekte.

Grundsätzlich bestehen zwei Datenquellen: Prozessorientierte Registerdaten sowie Befragungsdaten aus breiten Surveys oder speziellen Stichproben. Die prozessproduzierten Daten werden v.a. für Abwicklung von Organisationszwecken gebraucht, Organisationen (z.B. Spitäler, psychiatrische Kliniken) halten nur die Vorgänge für dokumentationswürdig, die den Zwecken des Organisationshandelns dienen. Diese speziellen Bedürfnisse fliessen in das zugrundeliegendes Verständnis für die zu erhebenden Tatbestände ein und bewirken, dass sich die angewandten Erhebungskriterien in der Regel nicht mit wissenschaftlichen Ziel- und Relevanzkriterien decken. Dadurch ergeben sich Veränderungen hinsichtlich der Perspektive und der verwendeten Sprache, beiden kommt eine bestimmte organisationsinterne Bedeutung zu, sie bewirkt aber, dass sie oft ungeeignet sind, soziale Sachverhalte bzw. die Merkmale der Akteure in geeigneter Form zu erfassen. Ein weiteres Problem dieser instanzenbasierten Daten ist, dass sie teilweise hochselektive Teilpopulationen enthalten. So ergänzen sich Selbstselektion und Zugangskarrieren auf der einen Seite und die Zuweisungspraxis durch Gatekeeper auf der anderen Seite. Vor allem Menschen mit einer hohen Frequenz, gravierenden Qualität und länger Dauer von Problemlagen haben eine viel höhere Wahrscheinlichkeit, von diesen Einrichtungen registriert zu werden. Die genannte Problematik beeinflusst insbesondere die Aussagekraft der Statistik der stat. Betriebe des Gesundheitswesens des BFS.

Demgegenüber bieten Befragungsdaten auch nicht immer einen geeigneten Ausweg: Gerade das Self-reporting fällt Personen in labiler seelischer Verfassung oder Krisensituationen schwer, Befragte können oder wollen teilweise nicht mehr Auskunft über ihre Befindlichkeit geben. Eine Übersicht über die Vor- und Nachteile von verschiedenen Frageformen und Datenquellen gibt die nachstehende Tabelle.

Tabelle 1: Gesundheit in Sozialberichterstattung und Sozialen Indikatoren: Fragemethoden und ihre Potenziale

	Frageform	Vorzüge	Probleme
Einzelfrage (an Personen), Querschnitt	allgemeiner gesundheitlicher Zustand (Personen),	kurz und sparsam	Validität Reliabilität Keine Differenzierungen (Einzelkomponenten, Schweregrad)
Fragekatalog (an Personen), Querschnitt	Beschwerdelisten	Differenzierung nach psychischer und physischer Komponente, Differenzierung nach unterschiedlichem Schweregrad	kulturspezifische Verengungen und blinde Flecken (z.B. Gewalt im sozialen Nahraum) zeitintensiv kostenträchtig ”telescoping”
Gesundheitsstatistik, Querschnitt	medizinische Diagnosen, Angaben zur Mortalität, Morbidität	leicht erhebbar, keine Fehler durch unzureichendes Erinnerungsvermögen	subjektive Seite und zeitlicher Verlauf fehlen
Gesundheitsindikatoren Längsschnitt	differenzierter gesundheitlicher Zustand, Morbidität und Mortalität	Erfassung von objektiver und subjektiver Seite, Veränderungsmessung im zeitlichen Verlauf und Life-cycle	aufwendige Erhebungen, Qualität von Erhebungsformen und Konzepten abhängig

Eine Möglichkeit, Daten aus unterschiedlichen Quellen zu vergleichen, ist die Triangulation. Darunter versteht man eine Erfassung des interessierenden (und schwer direkt oder mit einer grossen Fehlerrate zu beobachteten) Phänomens über verschiedene Zugänge und den Vergleich der Befunde mit Daten aus mehreren Quellen. Sie wird oft über die wiederholte Erfassung eines Sachverhaltes innerhalb derselbe Erhebung, eine Ergänzung um andere, weitere Daten oder durch Kollateraldaten einer Bezugsperson (also Fremdauskünften über einen Sachverhalt einer bestimmten Person) vorgenommen. Die Form der Erhebung (Self-reporting oder Befragung durch Fachleute) kann, muss aber nicht zwingend die Ursache für Differenzen sein. Wittchen hatte 1994 festgestellt, dass sich die psychiatrischen Diagnosen, die mit hochstrukturierten Fragebögen erhoben worden waren, sich sehr stark mit den unabhängigen klinischen Evaluationen decken (Kessler et al. 2000).

Dennoch ist die Übereinstimmung weit davon entfernt, perfekt zu sein. Für die Unterschiede zwischen Datenquellen kommen eine ganze Reihe von Ursachen in Frage: Sie kann Ausdruck aktiver Desinformation sein, aber auch Unwissen widerspiegeln. Hohe Konsistenz zwischen verschiedenen Datenquellen ist auch nicht unbedingt anzustreben und

als ein gutes Zeichen zu werten, sie kann auch direkt bei der gleichen Datenquelle entstehen und widerspiegelt dann lediglich ähnlich zuverlässige Wege bei der Daten-Weiterverarbeitung. Gerade bei der Fragen nach dem Stellenwert der medizinischen Diagnose und dem Vergleich mit Self-reporting-Befragungsdaten ohne klinische Diagnosen spielen wissenssoziologische und professionssoziologische Fragen nach der Konstruktion und Bedeutung von Daten für ärztliches Handeln (beispielsweise die ”Krankengeschichte”) eine grosse Rolle. So werden sich psychische Befindlichkeit aus Surveys, medizinische Diagnosen, Behandlungszahlen oder der Absatz von Psychopharmazeutika bzw. Anstieg der Beschäftigten im gesamten Gesundheitssektor bzw. ihren Teilsektoren (als Beispiele von direkten und indirekten Messungen) möglicherweise einigermassen parallel entwickeln, aber nie völlig decken[58]. Gelegentlich müssen auch Proxies, gute Annäherungen, für die Bewertung der Daten herangezogen werden. Gerade bei Medikamenten gilt, dass Kauf und Konsum nicht dasselbe ist und die alltägliche Konsumeinheiten bei Befragungen schwierig zu ermitteln sind.

Somit ergeben sich Einschränkungen bei den Forschungsfragen, je nachdem, welche Datenquelle herangezogen wird. Grundsätzlich bestehen zwei Datenquellen: Prozess- bzw. Registerdaten oder Befragungsdaten, letztere lassen sich wiederum unterteilen in solche, die in allgemeinen Vielzweckstudien wie das Schweizer Haushalt Panel, in speziellen Gesundheitssurveys in Studien mit Personen mit bestimmten Krankheitsbildern erhoben worden sind.

Tabelle 2: Datenquellen, Forschungsfragen und -Grenzen

	Prozess/Registerdaten	Befragungsdaten
Datenlieferant	statistische Ämter, (Sozial-)Versicherungen, Institutionen	Interviewgestützte Surveys
Analyseebenen	individuell-unspezifisch aggregiert-unspezifisch	Individuell-spezifisch
Datensorten	einmalige oder mehrmalige Querschnittsdaten ”objektive” Daten	Einmalige oder mehrmalige Querschnitts- oder Längsschnittdaten ”objektive” und ”subjektive” Daten
Möglichkeiten (1)	Kosten-Nutzen-Analysen, Ursachenanalysen	Bewertungen, Einschätzungen, dynamische Verläufe, Wirkungs- und Erfolgsanalysen
Grenzen	Wenig bis keine personenspezifische Hintergrundinformationen zu ”objektiven” Daten	Validität ”subjektiver” Daten, finanzielle Mittel

(1) vgl. Glatzer 1975

Beispiele für Registerdaten sind die Bestände der Medizinstatistik oder der SUVA, Beispiele für Befragungsdaten sind die Datenbestände der Schweizerischen Gesundheitsbefragung, des Schweizer Haushalt Panels oder des GfS-Gesundheitsmonitors.

[58] Beispiele sind hier die BFS-Berichte ”Beschäftigte im Gesundheitswesen. Ergebnisse der Betriebszählung 1995”, die auf der Volkszählung von 1990 basierende Dokumentation ”Gesundheitsberufe in der Schweiz” sowie ihre Ausgabe auf Kantonsniveau ” Gesundheitsberufe in der Schweiz. Kantonsprofile 1992/93”. Hinweise auf spezialisierte Einrichtungen enthält auch der Bericht über ”Stationäre sozialmedizinische Institutionen. Überblick Schweiz und Kantone 1991”.

Weitere Probleme sind das Verhältnis von theoretischem Konstrukt und Indikator (Angemessenheit, angemessene Repräsentation, Bedeutungsdimensionen), das der bruchstückhaften und punktuellen Messung (Phänomene können nie in ihrem ganzen Ausmass und Komplexität sowie ihrer nahtlosen Entwicklung beobachtet und untersucht werden), die rare-Event-Problematik (gerade bei Ausdrucksformen von psychischen Problemlagen wie Suizid) und das Verhältnis von kollektiven Merkmalen und individuellen Lagen (Steinkamp 1993, Turner & Lloyd 1999). Auch Aussagen über grössere soziale Einheiten müssen prinzipiell möglich sein. Diese haben wiederum beträchtlichen Einfluss auf individuelle Lagen und determinieren diese individuellen Lebenslagen und Lebenskontexte. Teilweise fehlt die Deckung der Sozialeinheiten bei Statistiken mit ”natürlichen” Sozialeinheiten (Fälle vs. Personen/PatientInnen).

Für Monitoring-Systeme gibt es also keine umfassenden Lösungen, die allen Ansprüchen genügt (Blackman 1999). Es sind daher eine Reihe von Kompromissen einzugehen. Zudem lassen sich auch Prioritäten angeben, welche Elemente eines solchen Systems vorrangig zu verwirklichen sind. Es lassen sich aber eine Reihe von minimalen Anforderungen angeben, die ein solches Monitoring-System erfüllen sollte:

- Beschreibung des Untersuchungsgegenstandes: Der Untersuchungsgegenstand muss hinreichend exakt gegenüber anderen Phänomenen wie etwa Gewalt abgegrenzt werden können. Er umfasst in seiner ganzen Breite Aspekte von affektiven Handlungen, Persönlichkeitszügen, psychosozialen Ressourcen, emotionaler Ausgeglichenheit, aber weiter auch seine interaktionalen und sozialen Voraussetzungen wie menschliche Beziehungen, Wohlbefinden, Lebensqualität, öffentliche Sicherheit sowie Bedarf und Beanspruchung von Versorgungsdiensten.
- Sensitivität: Das System sollte in der Lage sein, auch kleine Veränderungen des Untersuchungsgegenstandes zu registrieren und zu dokumentieren. Dabei ist vor allem die Richtung der Entwicklung wichtig. Ein zweiter Punkt sind kulturelle Differenzen – durch diese sollte möglichst wenig ”zusätzliche Varianz” erzeugt werden.
- Abdeckung der ganzen Breite der Versorgung: Bei den prozessproduzierten Verwaltungs- und Registerdaten ist einer Gesamtabdeckung der Erhebung von Daten einzelner per Stichprobenziehung ermittelter Institutionen den Vorzug zu geben. Ausserdem sollten auch Aspekte der Vorsorge, Gesundheitsförderung und der Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention eingeschlossen werden sowie die ganze Kette von Struktur, Prozess, Qualität und Ergebnis des Versorgungssystems abgedeckt werden.
- Daten aus unterschiedlichen Quellen und Niveaus: Es müssen Daten und Informationen aus unterschiedlichen Quellen und Verarbeitungsniveaus verwendet werden und zu einem kohärenten Gesamtbild verarbeitet werden können.
- Relevanz Planung und Entscheidungsfindung: Das Monitoring-System soll nicht nur bestehende Entwicklungen nachzeichnen und dokumentieren, sondern – durch den Bezug auf regionale oder kantonale Strukturen und hinreichender Sensitivität – auch ein relevantes Hilfsmittel bei der Planung und Entscheidung im Bereich der Gesundheitsversorgung sein.
- Vergleichbarkeit mit dem europäischen Ausland: Sekundär ist eine gute Vergleichbarkeit mit anderen Datenbeständen aus dem europäischen Ausland anzustreben.

- Guter Zugang zu den Zielgruppen: Es sollen prinzipiell keine Gruppen von Personen ausgeschlossen werden. Wo Datenquellen wie die prozessorientierten Verwaltungs- und Registerdaten eine hohe Selektivität aufweisen, sind weitere Quellen zur Ergänzung heranzuziehen.

Um die wichtigsten vier Analysen (Ursachen-, Wirkungs-, Erfolgs- und Kosten-Nutzen-Analysen) vornehmen zu können, sind zudem drei Typen von Variablen zu integrieren:

- prädisponible Variablen (wie Alter, Geschlecht, Persönlichkeitsstruktur usw.);
- situative Variablen (Familienstruktur, sozialer Status, Sozialversicherungs- und Krankenkassenstatus, Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen) und
- disponible Variablen (Freizeit, Gesundheitseinstellung, Zufriedenheit mit Versorgung u.a.).

Damit sind die konzeptionellen und methodischen Ansprüche umrissen, die an ein Monitoring-System zu stellen sind. Bei einem Indikatorensystem ist wenigen, sorgfältig ausgesuchten Indikatoren der Vorzug zu geben, diese sollten so valide und reliabel wie möglich sein. Über die Inhalte, die Informationen, die in einem solchen Monitoring-System gesammelt, aufbereitet und verbreitet werden sollen, ist bisher kaum etwas gesagt worden. Die Auswahl dieser Inhalte wird im nächsten Kapitel diskutiert.

Indikatorensysteme und Einzelindikatoren zur psychischen Gesundheit

Psychische Gesundheit und Wohlbefinden ist ein breites Feld – das wurde bereits oben in der Einleitung erwähnt. Wir verstehen hier psychische Gesundheit als Teil der Gesamtgesundheit. Sie ist das Ergebnis einer ganzen Reihe von Voraussetzungen, Interaktionen und Wechselwirkungen mit individuellen und sozialen Ressourcen und Erfahrungen. Die positiv gefasste psychische Gesundheit bezieht sich dabei auf die Fähigkeit von Menschen, ihre Umgebung wahrzunehmen, zu verstehen und zu interpretieren, sich diesen Faktoren ggf. anzupassen, sich mit anderen Menschen verständigen zu können und in einem produktiven Austausch mit der Umwelt zu stehen. Es sind vor allem vier Faktoren, welche die psychische Gesundheit determinieren: individuelle Charakteristiken und Erfahrungen, soziale Interaktionen, soziale Strukturen und Ressourcen sowie der soziokulturelle Wertekanon. Demgegenüber umfassen psychische Krankheiten ein breites Spektrum, das mit schweren mentalen Störungen und einer Reihe von Symptomen unterschiedlicher Dauer und Intensität sowie verschiedenen Konsequenzen begleitet ist. Etliche dieser Erscheinungen werden als Teil des normalen Lebens hingenommen und finden nur gelegentlich Eingang entweder in die professionellen Versorgungssysteme (wo sie in Prozessdaten registriert werden) oder in die epidemiologischen Studien (vgl. die oben erwähnten rare-event-Situationen).

Ausgehend von unserer im zweiten Kapitel dargelegten Definition eines Monitoring-Systems im Bereich psychischer Gesundheit/Krankheit lässt sich ein auf dem Stressprozess beruhendes theoretische Modell und Indikatorensystem bezeichnen (vgl. Pearlin 1989, Thoits 1995, Turner & Lloyd 1999, Meyer 2000). Das Modell weist vier zentrale Konzept und Subkonzepte auf:

a) Psychische Gesundheit: positiv, negativ, Folgen von Belastungen

b) Belastungen: Stress, Mangellagen

c) Ressourcen: personale und soziale (Netz und Status)

d) Bewältigung und Verhalten: Coping, Gesundheits- und Krankheitsverhalten (inkl. Inanspruchnahme)

Ergänzend zu diesen Struktur- oder Basisdaten (hierzu zählen wir die soziodemografischen Grunddaten) treten die "Vertiefungsdaten", sie geben Auskunft über bestimmte Krankheiten, Zustände oder Eigenschaften. Als "Sonderdaten" bezeichnen wir Daten, die für einzelne, beispielsweise rotierende Schwerpunkte zusätzlich, aber nicht in den gleichen Intervallen (oder gleicher Reichweite) wie die Grund- und Vertiefungsdaten erhoben werden. "Kombinationsdaten" schliesslich ermöglichen über die Verknüpfung von Daten konkrete Resultate oder spezifische Sachaussagen.

In den folgenden Tabellen gehen wir von den oben dargelegten vier Konzepten (psychische Gesundheit, Belastungen, Ressourcen und Bewältigung/Verhalten) aus und entwickeln daraus ihre Unterdimensionen, die Indikatorenbereiche und die einzelnen Indikatoren.

Tabelle 3: Dimensionen und Indikatoren für psychische Gesundheit

Dimensionen	Unterdimensionen	Bereiche	Indikatoren
1. Psychische Gesundheit	Wohlbefinden[1] (subjektive Lebens-qualität, positive psych. Gesundheit)		Lebenszufriedenheit Wellbeing, Happiness, Lebenssinn, Kohärenzgefühl (SOC)
	psychische Beschwerden und psychische Krankheit (negative psych. Gesundheit)	leichte psychische Beschwerden (subklinisch)	Verstimmtheit, Nervosität, Depressivität, affektive und kognitive Beeinträchtigungen etc.
		Psychische Krankheit (psych. Störungen nach ICD-10; Dilling et al. 1993): Diagnosen, Schweregrad Chronizität	Diagnosen: Diagnosegruppen, Tracerdiagnosen. insbesondere: Affektstörungen (F3) Demenz (F00 - F03) substanzenbedingte Störungen (Alkohol, Drogen; F1) Schizophrenien (F2) Rating Schweregrad mit CGI in PSYREC Dauer und Anzahl Behandlungen
	Krankheitsfolgen	krankheitsbedingte Beeinträchtigungen	in Arbeit, Beziehungen etc.

Anmerkungen: oft gleichzeitig personale Ressourcen

Tabelle 3: Dimensionen und Indikatoren für psychische Gesundheit (Fortsetzung)

2. Belastungen	Sozialer Stress	Life Events chronischer Stress Dailiy Hassles	Biographie-, krankheits- und berufsbezogen
	Mangellagen (strukturelle Benachteiligung)	Mangellagen in verschiedenen Lebensbereichen	Einkommen, Arbeit, Wohnen, Bildung etc.
	Umwelt	Gewalt Kriminalität Immissionen	Opfer von Gewalt, Befürchtungen, Opfer eines Verbrechens zu werden
3. Ressourcen	personale Ressourcen	subjektive Überzeugungen, Identität Kenntnisse und Fähigkeiten	Kompetenzerwartung, Kontrollüberzeugung (Mastery), Selbstwertgefühl, Hardiness, Kohärenzgefühl (SOC) (vgl. oben: Wohlbefinden) kognitive und soziale Kompetenzen
	soziale Ressourcen	soziales Netz soziale Unterstützung	"objektive" Vernetzung subjektive, erhaltene und geleistete Unterstützung
	sozialer Status und Prestige	[vgl. Mangellagen unter Belastungen]	
4. Bewältigung und Verhalten	Coping	Emotional-kognitiv, Handeln	Copingskalen, subjektives Krankheitskonzept
	Gesundheits- und Krankheitssverhalten	Gesundheitsverhalten Verhalten bei Beschwerden und Krankheit	Stressmanagement, Entspannung etc. Selbstbehandlung (inkl. Medikamente) Laiensystem-Behandlung Profess. Behandlung

Die obenstehende Tabelle umfasst die Dimension der psychischen Gesundheit mit ihren vier Konzepten psychische Gesundheit, Belastungen, Ressourcen und Bewältigung/Verhalten. In diesen Dimensionen sind praktisch alle individuenzentrierten Angaben zusammengefasst. Gleichzeitig ist hier auch implizit die potenzielle Nachfrageseite nach Leistungen des Gesundheitssystems mit enthalten – unabhängig davon, ob diese auch tatsächlich beansprucht werden.

Die andere Seite, die Angebote und Produkte bilden zusammen mit Versorgungslücken den Inhalt der nächsten Tabelle.

Tabelle 4: Indikatoren für professionelle Versorgung

Dimension	Unterdimensionen	Indikatorenbereiche	Indikatoren
Versorgung	Angebot-Seite	Allgemeinmedizin	Anzahl niedergelassene AllgmeinmedizinerInnen
			Anzahl Einrichtungen
		Ambulante, teilstationäre und stationäre Psychiatrie	Anzahl niedergelassene PsychiaterInnen
			Anzahl ambulater, teilstationärer und stationärer Einrichtungen
		Nichtärztliche Psychotherapie, Ergotherapie u.a.	Anzahl Mitglieder in Fachverbänden Anzahl PsychotherapeutInnen und andere nichtärztliche TherapeutInnen
		Versorgungsdichte, Versorgungsstruktur von niedergelassenen ärztlichen und nichtärztlichen Psycho-therapeutInnen	Anzahl, Arbeitsort Form der Therapie (nicht delegiert, delegiert)
		Versorgungsdichte, Versorgungsstruktur von Versorgungs-Institutionen	Ort Leistungsauftrag
	Produkte	Ärztliche und nichtärztliche Psychotherapie	Therapieformen: Allgemein
		Ambulante, teilstationäre und stationäre Psychiatrie	Allgmein Kinder- und Jugendpsychiatrie Gerontopsychiatrie Psychosomatik Konsiliarpsychiatrie Forensische Psychiatrie
		Medikamente	Verschreibungen Verkauf Konsum
	Versorgungs-lücken	Auslastungsfaktoren	Zurückstellungen Ablehungen von Eintritten/ Behandlungen
		Angebotsfaktoren	Zugangshürden (Weg, Zeit, Kosten) zu Institutionen/ PsychotherapeutInnen Kostendeckung durch Krankenversicherungen
		Individuelle Gründe	Beurteilung der Schwere und der Behandelbarkeit des Problems

Zu den Angebotsangaben zählen wir sowohl Leistungen verschiedener Anbieter als auch Produkte (Therapien, Medikamente). Versorgungslücken lassen sich prinzipiell auf zwei Arten eruieren: Einerseits durch die direkte Befragung der Akteure beispielsweise in Surveys, andererseits auf die Statistiken der Anbieter und den Vergleich dieser Daten mit weiteren Strukturangaben. Zu diesen weiteren Strukturangaben gehören soziodemografische Angaben der Untersuchungseinheiten (Individuen und Haushalte/Familien) sowie der sozialer Status (Bildung, Einkommen, Arbeit) und die Leistungen der Krankenversicherung in der betreffenden Region. Auf der Ebene von Institutionen zählen die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen, der Krankenversicherungsleistungsstruktur sowie die Gemeinde- bzw. Kantonszugehörigkeit zu diesen Angaben.

Die Strukturangaben oder Basisdaten dienen vor allem dazu, die Einzelangaben zu vergleichbaren Indikatoren (mit "Nennern") hochzurechnen, also die Anzahl Behandlungsfälle pro 1000 EinwohnerInnen oder pro Gemeinde, Kanton usw. zu bestimmen. Solche Strukturangaben gibt es aber nicht nur auf individueller Ebene, auch auf professioneller Ebene sind sie wichtig (Versorgungsdichte, Versorgungsbreite), sie spielen auch auf institutioneller Ebene eine Rolle (Leistungsauftrag) und bilden die Rahmenbedingungen für die Berechnung und Erklärung von Angaben auf Kantonsniveau. Wir orientieren uns für die oben aufgeführten Strukturangaben an den Vorgaben des WHO World Health Report[59], den OECD Health Data[60] sowie dem Health Information Exchange and Monitoring System (HEIMS) der EU[61]. Mit den oben dargestellten beiden Tabellen sind die Indikatorenbereiche umrissen worden. Im folgende Schritt werden diese Indikatoren einzeln dargestellt und mit den Datenquellen zusammengeführt.

Tabelle 5: Indikatoren und Datenquellen für Psychische Gesundheit

Dimensionen	Indikatorenbereiche	Indikatoren	Datenquelle[1] und Anmerkungen
1. Psychische Gesundheit	[oft gleichzeit personale Ressourcen]	Einzelfragen und standardisierte Instrumente zu Lebenszufriedenheit Wellbeing, Happiness, Lebenssinn, Kohärenzgefühl (SOC)	SHP (Zufriedenheiten) SGB (weitere Befindlichkeiten, SOC-Fragebogen)
	leichte psychische Beschwerden (subklinisch)	Einzelfragen und standardisierte Instrumente zu Verstimmtheit, Nervosität, Depressivität, affektive und kognitive Beeinträchtigungen	SHP (allgemeine Verstimmtheit, Nervosität; nur EInzelfragen), SGB (detaillierte Angaben)
	Psychische Krankheit (psych. Störungen nach ICD-10; Dilling et al. 1993): Diagnosen, Schweregrad Chronizität	Diagnosen: Diagnosegruppen, Tracerdiagnosen. Insbesondere: Affektstörungen (F3) Demenz (F00 - F03) substanzenbedingte Störungen (Alkohol, Drogen; F1) Schizophrenien (F2) Rating Schweregrad mit CGI in PSYREC[2] Dauer und Anzahl Behandlungen	BFS-Medizinstatistik: Auftrennung nach wichtigsten Diagnosengruppen erforderlich (unterschiedliche Behandlungsdauern, Auswirkungen und Ursachen für psycho-sozialen Bereich) Zusatzmodul Psychiatrie
	krankheitsbedingte Beeinträchtigungen	Einzelfragen zu Auswirkungen in Arbeit, Beziehungen etc.	SGB (detaillierte Gründe und Ursachen), SHP (Gründe für Ausscheiden aus Arbeitsleben)

Anmerkungen:

- *Datenquellen: SGB: Schweizerische Gesundheitsbefragung*[62]
  SHP: Schweizer Haushalt Panel[63]
  SAKE: Schweizerische Arbeitskräfte-Erhebung[64]
  BFS: Bundesamt für Statistik[65]
  IV (BSV): Daten der Invalidenversicherung[66]

[59] Vgl World Health Organization (1998) (ed.): World Health Report 1998. Life in the 21st Century. A Vision for all.
[60] Vgl. OECD (Hg.): Health Data. Paris, OECD (1991, 1993, 1995, 1996, 1998).
[61] Vgl. http://europa.eu.int/ISPO/ida/text/english/care.htm
[62] Fragebogen, Indikatoren, Labels: SGB 1997. Bundesamt für Statistik, Neuenburg
[63] Fragebogen der ersten und zweiten Befragungswelle: Schweizer Haushalt Panel, Neuenburg
[64] Fragebogen für SAKE: Bundesamt für Statistik, Neuenburg.
[65] Detailkonzept für Statistik der medizinischen Institutionen. Bundesamt für Statistik, Neuenburg.
[66] Detailstatistiken zur Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.

- *PSYREC: Psychiatriestatistik des Kt. Zürich*

Tabelle 5 (Fortsetzung): Indikatoren und Datenquellen für Psychische Gesundheit

Dimensionen	Indikatorenbereiche	Indikatoren	Datenquelle[1] und Anmerkungen
2. Belastungen	Life Events chronischer Stress Daily Hassles	Direkte Indikatoren: Ereignislisten; indirekte Indikatoren: Veränderungen in wichtigen Lebens-bereichen, Belastungen	SGB, SHP (detailliert), SAKE (arbeitsbezogen), IV (BSV): Gründe für Rentenbezug
	Mangellagen in verschiedenen Lebensbereichen: Einkommen, Arbeit, Wohnen, Bildung etc.	Unterschreitung von Grenzwerten und Schwellen bei Einkommen, Berufs-status, Bildungsstand, Wohn-dichte, Wohnungsgrösse	SAKE, SHP, SGB (mit Einschränkungen in einigen Lebensbereichen)
	Gewalt, Kriminalität Immissionen	Opfer eines Verbrechens, Life Event	SGB, SHP (teilweise)
3. Ressourcen	subjektive Überzeugungen, Identität Kenntnisse und Fähigkeiten	Kompetenzerwartung, Kontrollüberzeugung (Mastery), Selbstwertgefühl, Hardiness, Kohärenzgefühl (SOC) (vgl. oben: Wohl-befinden), kognitive und soziale Kompetenzen	SGB, bei Kontrollüberzeugung nur auf Gesundheit bezogen
	soziales Netz soz. Unterstützung	Einzelfragen und standar-disierte Instrumente zu "objektiver" Vernetzung subjektive, erhaltene und geleistete Unterstützung	Tw. SGB (Teilnahme an Selbsthilfegruppen), v.a. SHP (5 Teilnetze: Grösse, praktische und emotionale Unterstützung)
4. Bewältigung und Verhalten	Coping: emotional-kognitiv, Handeln	Einzelfragen und standar-disierte Instrumente wie Copingskalen, subjektives Krankheitskonzept; auch Konsum psychotroper Substanzen	SGB
	Gesundheitsverhalten Verhalten bei Beschwerden und Krankheit	Einzelfragen und standardisierte Instrumente zu Stressmanagement, Entspannung etc. Selbstbehandlung (inkl. Medikamente) Laiensystem-Behandlung Profess. Behandlung	SGB (wenig Hinweise zu Selbstbehandlung, bei Anlaufstelle für Gesundheitsproblem auch Nennung von Laiensystem möglich; körperliche Betätigung in Freizeit, Ernährungsgewohnheiten)

Anmerkungen:

- *Datenquellen/Abkürzungen: SGB: Schweizerische Gesundheitsbefragung*[67]
  SHP: Schweizer Haushalt Panel[68]
  SAKE: Schweizerische Arbeitskräfte-Erhebung[69]
  BFS: Bundesamt für Statistik[70]
  IV (BSV): Daten der Invalidenversicherung[71]

Die obenstehende Tabelle zeigt, dass die Datengrundlagen für ein Monitoring-System zur psychischen Gesundheit in der Schweiz auf der Ebene der psychischen Gesundheit prinzipiell vorhanden sind. Ein Grossteil der Daten lässt sich der Schweizerischen Gesundheitsbefragung

[67] Fragebogen, Indikatoren, Labels: SGB 1997. Bundesamt für Statistik, Neuenburg
[68] Fragebogen der ersten und zweiten Befragungswelle: Schweizer Haushalt Panel, Neuenburg
[69] Fragebogen für SAKE: Bundesamt für Statistik, Neuenburg.
[70] Detailkonzept für Statistik der medizinischen Institutionen. Bundesamt für Statistik, Neuenburg.
[71] Detailstatistiken zur Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.

(SGB) entnehmen. Hier liegt denn auch der Schwachpunkt: Nur alle fünf Jahre erfolgt eine Datenerhebung bei der SGB.

Damit muss darüber nachgedacht werden, ob und welche Daten vom (jährlich) erhobenen Schweizer Haushalt Panel (SHP) bezogen bzw. dort zusätzlich implementiert werden könnten. Der Spielraum für weiter Fragen erscheint auf dem Hintergrund der Ausrichtung als breites Untersuchungsinstrument für sozialwissenschaftliche Zwecke sehr eng, ein Ausbau eines Moduls ginge einher mit einer Reduktion eines u.U. wichtigen andern.

Zudem gilt es, die Validität der Daten abzuschätzen. Hier wird man - je nach Standpunkt und Forschungszweck - bei vielen Befragungsdaten Abstriche machen müssen. Ein Zusammenführen von Daten unterschiedlicher Herkunft und Struktur bietet aber auch den geigneten Rahmen für die Weiterentwicklung methodischer Ansätze oder Forschungsstrategien und hilf bei der Entwicklung von Proxies für Bereiche, die als vordringlich eingestuft werden müssen, aber aufgrund fehlender Daten nicht empirisch erfasst werden können.

Ganz andere Datenquellen müssen für den Bereich der professionellen Versorgung herangezogen werden. Als Indikatorenbereiche hatten wir die Allgemeinmedizin, die ambulante und stationäre Psychiatrie, die nichtärztliche Psychotherapie sowie Medikamentenkonsum, Angebots- und Auslastungsfaktoren sowie die (subjektive) Einschätzung des Bedarfs bezeichnet.

Tabelle 6: Indikatoren für professionelle Versorgung

Indikatorenbereiche	Indikatoren	Datenquellen[1]	Anmerkungen
Allgemeinmedizin	Anzahl niedergelassene Allgmeinmediziner-Innen	FMH-Statistik	Enthält auch Nicht-FMH-Titelträger
	Anzahl Einrichtungen	BFS: Statistik der stationären Betriebe des Gesundheits-wesens	
Ambulante und stationäre Psychiatrie	Anzahl niedergelassene PsychiaterInnen	FMH-Statistik	
	Anzahl ambulante Einrichtungen	Statistik einzelner Kantone (ZH, SG, GE)	Anzahl Einrichtungen, fehlt für viele Kantone
	Anzahl stationärer und teilstationärer Einrichtungen (Allgemein Kinder- und Jugendpsychiatrie Gerontopsychiatrie Psychosomatik Konsiliarpsychiatrie Forensische Psychiatrie)	BFS: Statistik der stationären Betriebe des Gesundheits-wesens	Anzahl Einrichtungen. BFS: Leistungsangebot der Leistungserbringer, unterteilt in medizinischer Dienst, psychiatrischer Dienst, psychologischer Dienst, Sozialdienst, Seelsorge usw. Im Kt. ZH: in Psychiatriestatistik für ambulanten und teilstationären Bereich, Statistische Berichte über Stationäre Behandlung in psychiatrischen Kliniken, Psychotherapiestationen und Institutionen für Suchtkranke des Kantons Zürich
Nichtärztliche Psychotherapie	Anzahl Mitglieder in Fachverbänden Anzahl PsychotherapeutInnen	FSP, SPV: Ver-bands-Mitglieder-statistik; BFS: Beschäftigte im Gesundheitswesen SAKE: Berufe	Grauzone: nicht organisierte Mitglieder SAKE-Daten für Proxi-Bildung
Ärztliche und nichtärztliche Psychotherapie	Therapieformen Allgemein	SGB: behandelnde Person Verschreibung von Medikamenten	Nur wichtigste Angaben enthalten
Medikamente	Verschreibungen Verkauf Konsum	SGB Verkaufsstatistiken EVE: Kosten SGB: Konsum	Unterteilung nach Ver-schreibung/Selbstmedikation Aufgegliedert nach einzelnen Typen von Medikamenten
Auslastungs-faktoren	Zurückstellungen Ablehungen von Eintritten/ Behandlungen	Interne Statistiken der Leistungs-erbringer	Betten, Belegung, Plätze Beispiel: in Kt. Zürich und Kt. St. Gallen: Besetzung von Notbetten Bettenbelegung über 100% Anzahl Umleitungen und Verlegungen (keine systematische Erfassung) ambulante Einrichtungen: Wartezeiten
Angebotsfaktoren	Zugangshürden (Weg, Zeit, Kosten) zu Institutionen/ PsychotherpeutInnen Kostendeckung durch Krankenversicherungen	SGB: Krankenver-sicherungsstatus	Inklusive Angaben zur Franchise, Typ der Versicherung (HMO usw.), Beiträge an Krankenver- sicherung
Individuelle Gründe	Beurteilung der Schwere des Problems	SGB: Grund des Arztbesuchs	Hinweis auf Einschätzung

Anmerkungen:

- *Datenquellen/Abkürzungen: FMH-Statistik: Mitgliederstatistik der FMH*[72]
  BFS: Statistiken des Bundesamt für Statistik
  SGB: Schweizerische Gesundheitsbefragung
  EVE: Einkommens- und Verbrauchserhebung[73]

[72] FMH-Ärztestatistik, FMH, Bern.
[73] Bundesamt für Statistik, Bern. Siehe auch: Künzig (2000).

Aus obenstehender Tabelle geht hervor, dass für viele Bereiche eines Monitoring-Systems Daten vorhanden sind – sie sind allerdings bisher nie zusammengeführt und auf ein einheitliches Vergleichsniveau (Zeitpunkt und Rhythmus der Erhebung, Abdeckung und Repräsentativität usw.) gebracht worden.

Auf der Ebene der bisher vorhandenden Datenbestände sind drei Hauptmängel festzustellen: Erstens wieder die tiefe Befragungsfrequenz der Schweizerischen Gesundheitsbefragung, zweitens die bisher fehlende systematische und landesweit koordinierte Sammlung und Aufarbeitung der internen Daten der Leistungserbringer für die Ermittlung der Auslastungsfaktoren und drittens - wir kommen bei den abschliessenden Empfehlungen darauf zurück – die fehlenden Registerdaten über ambulante Versorgung sowie die spärlichen Angaben zur Selbstbehandlung sowie Laienhilfen.

Strukturdaten – darunter verstehen wir bei Individuen (und Haushalten) weitere Angaben, die zwar nichts die Gesundheit selber aussagen, aber die mit der psychischen Gesundheit in mittelbarem und unmittelbaren Zusammenhang stehen – sind bei Surveys mit Individuen oder Haushalten als Befragungs- oder Untersuchungseinheiten Alter, Geschlecht, Wohnort, aber auch Angaben zu Einkommensstruktur, Arbeitssituation und zur Krankenversicherung (Budgetanteile am, Einkommen usw.). Solche Strukturdaten spielen aber nicht nur für einzelne Menschen eine grosse Rolle, auch die Versorgungssysteme im Bereich der Gesundheit unterliegen Einschränkungen und Rahmenbedingungen. Zu solchen zählen wir die Versorgungsstruktur selber, aber auch den Leistungsauftrag sowie die Leistungen der Krankenversicherungen im jeweiligen Gebiet.

Tabelle 7: Weitere Struktur- und Basisangaben

Indikatorenbereiche	Indikatoren	Datenquellen[1]	Anmerkungen
Soziodemografische Angaben Soziale Lage und Schicht	Alter, Geschlecht, Wohnort Sozialer Status (Bildung, Einkommen, Arbeit) Krankenversicherung	SGB, SHP, SAKE, EVE, SGB, SHP, SAKE SGB	Basisdaten bei allen Surveys Nur bei SGB enthalten
Versorgungsdichte, Versorgungsstruktur	Anzahl, Arbeitsort Form der Therapie (nicht delegiert, delegiert)	Mitglieder-statistiken FMH, FSP, SPV	Leistungsangebot Facharzttitel, Facharztabschlüsse, Praxiszulassungen
Versorgungsdichte, Versorgungsstruktur	Ort Leistungsauftrag	BFS: Statistik der stationären Betriebe des Gesundheits-wesens	Betriebsaufwand und –ertrag, Defizitdeckung, Investitionsrechnung, Separatrechnungsaufwand und –ertrag Betriebsdefinition Rechtsform Wirtschaftsstatus Kt. ZH: Statistische Berichte über Stationäre Behandlung in psychiatrischen Kliniken, Psychotherapiestationen und Institutionen für Suchtkranke des Kantons Zürich
Ausgestaltung der Rahmenbedingungen	Gemeinde-/Kantonszugehörigkeit Krankenversicherungs-struktur	BSV: Statistik über Kranken-versicherung	Makrodeterminanden: Ort, Krankenversicherungs-bestimmungen

Anmerkungen:

- *Datenquellen/Abkürzungen: SGB: Schweizerische Gesundheitsbefragung*
  SHP: Schweizer Haushalt Panel
  SAKE: Schweizerische Arbeitskräfte-Erhebung
  EVE: Einkommens- und Verbrauchserhebung
  BFS: Bundesamt für Statistik
  BSV: Bundesamt für Sozialversicherungen

Auch hier zeigt sich, dass die wichtigsten Strukturdaten vorhanden und die Daten prinzipiell zugänglich sind. Es zeigt sich aber auch exemplarisch, dass und wie die Daten auf unterschiedlichen Niveaus anfallen. Zwar lassen sich mit Multi-Level-Analysen viele Daten auf unterschiedlichen Erhebungsniveaus miteinander verbinden und mit Strukturgleichungsmodellen Daten auf gleichem Niveau, aber unterschiedlicher Skalen- bzw. Itemkonstruktion miteinander verbinden, aber die Datenquellen selber können nicht miteinander verbunden werden. Wir kommen im nächsten Kapitel darauf zurück.

Evaluation der bestehenden Datenquellen

Vorhandene Datenquellen

Wir hatten uns bereits oben einige Male zu den Datenquellen geäussert. Befragungsdaten sind hinsichtlich Präzision nicht auf der gleichen Gütestufe wie Registerdaten, aber, das hatten wir auch festgestellt, diese können auch fehlinterpretiert werden und eine tiefe Übereinstimmung zwischen verschiedenen Quellen ist nicht per se problematisch sein - das kann vielmehr als Hinweis auf die Komplexität oder der Vielschichtigkeit des zu dokumentierenden Gegenstandes aufgefasst werden.

Dennoch sind einige Fragen an die Datenquellen an die Datenquellen zu richten:

- Wie ist die Periodizität der Erhebung: Erfolgt eine Erhebung dauernd (Registerdaten), periodisch oder ad hoc (bei hoch angesehener Dringlichkeit des Problems)
- Wie lang sind die Zeitintervalle?
- Welches ist der Ursprung der Daten: technisch-wissenschaftlich, Verwaltungsdaten, Qualitätssicherung, hauptsächlicher bisheriger Verwendungszweck?
- Welches ist die Relevanz des Indikators: Wie gut repräsentiert der Indikator das Thema/Problem?
- Wie genau sind die Daten? Welche Möglichkeiten der Triangulation und Validierung gibt es?
- Sind die Daten vollständig? Sind alle Personen oder nur ein Teil des Samples befragt worden? Fehlen bestimmte Personengruppen in Registern systematisch?
- Wie steht es um die Erhältlichkeit der Daten? Wer ist zuständig für Erhebung, Verarbeitung, Auswertung?

Die wichtigsten im dritten Kapitel aufgeführten Datenquellen für regelmässige Befragungen sind die Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB), das Schweizer Haushalt Panel (SHP), die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und die Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE).

Tabelle 8: Befragungsdaten und Prüfkriterien

Kriterien	SGB[1]	*SHP*[1]	SAKE[1]	EVE[1]
Periodizität der Erhebung	alle 5 Jahre	jährlich bis 2003	jährliches rotierendes Panel	ab 2001 alle 2 Jahre
Ursprung der Daten	Verwaltung und wissenschaftlich	wissenschaftlich	Verwaltung und wissenschaftlich	Verwaltung und wissenschaftlich
Relevanz der Indikatoren	subjektive Einstellungen und Verhalten	subjektive Einstellungen und Verhalten	Biographie und Verhalten	Konsum und Verhalten
Überpüfungs-möglichkeit für Genauigkeit	nur interne Validität und Plausibilität	nur interne Validität und Plausibilität, erweiterbar durch Fremd-Rating innerhalb des Haushaltes	externe Überprüfung durch Gebrauch von Registern möglich	nur interne Validität und Plausibilität, erweiterbar durch Fremd-Rating innerhalb des Haushaltes
Vollständigkeit	sehr junge Menschen und Betagte fehlen, Personen in Institutionen: nur 1992/93	Drop-out-Rate hoch, keine Menschen in Institutionen oder ohne Festnetz-Anschluss 1999	Personen, die nicht arbeiten, fehlen systematisch	Personen mit tiefer sozialer Integration und wenig Schreib-kenntnissen fehlen
Erhältlichkeit und Zuständigkeit für Erhebung, Verarbeitung, Auswertung?	über BFS BFS	über SHP SHP und interessierte ForscherInnen	über BFS BFS	über BFS BFS

Anmerkungen:

- *Datenquellen/Abkürzungen: SGB: Schweizerische Gesundheitsbefragung*
  SHP: Schweizer Haushalt Panel
  SAKE: Schweizerische Arbeitskräfte-Erhebung
  EVE: Einkommens- und Verbrauchserhebung

Hinsichtlich der Periodizität sind das SHP sowie die SAKE erwähnenswert, beide erheben ihre Daten im Einjahresrhythmus. Beim SHP ist die Finanzierung nach 2003 offen, es ist derzeit nicht klar, ob das Panel danach in das BFS migriert werden wird, mit Nationalfondsgeldern weiter verlängert oder eingestellt werden wird. Die EVE weist mit Zweijahresabständen bereits zu lange Perioden zwischen den Erhebungen auf, die der SGB sind mit fünf Jahren für eine gesellschaftliche Dauerbeobachtung eindeutig zu lang.

Ursprung: Nur das SHP ist eine explizit wissenschaftliche Omnibus-(Vielzweck-)Erhebung, bei den anderen Datenquellen vermengen sich Verwaltung und Wissenschaft in unterschiedlichem Ausmass. Grundsätzlich werden die prinzipiell für die Verwaltung gesammelten Daten des BFS auch wissenschaftlichen Zwecken zugänglich gemacht. Einschränkungen ergeben sich hier bei der SAKE, das rotierende Panel macht echte Längsschnitte über einen Zeitraum von über fünf Jahren unmöglich.

Relevanz der Indikatoren: Hier widerspiegelt sich der ursprüngliche Hauptzweck der Daten - bei der SAKE steht die Arbeitswelt im Vordergrund, bei der EVE der Konsum, bei der SGB Gesundheit. Vielen Ansprüchen muss die Datenbasis des SHP genügen, ihre Daten erhalten

erst durch die Vielfalt von weiteren Angaben aus nicht gesundheitsbezogenen Lebensbereichen ihre besondere Relevanz.

Überprüfungsmöglichkeit: Das SHP sowie die EVE bieten theoretisch über die Möglichkeit der Kombination von Selbst- und Fremdbeurteilung einen gangbaren Weg für die Überprüfung der Validität von Angaben. Praktisch stehen dem finanzielle und befragungstechnische Hindernisse entgegen. Bei der SGB lassen sich die Angaben nicht extern validieren, bei der SAKE werden für einige Angaben Registerdaten angefügt, womit sich in allerdings nicht gesundheitsbezogenen Fragebereichen eine Überprüfung vornehmen lässt.

Vollständigkeit: Bei der SGB fehlen ganz junge und ältere Menschen - damit werden gesellschaftlich sehr relevante Personengruppen (Drogen, Teenager-Schwangerschaften, Betagte usw.) a priori ausgeschlossen. Das SHP beispielsweise erhebt die Daten dieser Personen über Proxi-Angaben durch die Referenzpersonen mit. Bei der SAKE fehlen die nicht arbeitenden Menschen - und damit ebenfalls einige gesellschaftlich relevante Gruppen.

Erhältlichkeit: Alle Daten sind für Beträge zwischen zehn Franken (SHP) und einigen hundert Franken pro Jahr bei den oben genannten zuständigen Stellen problemlos erhältlich.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass sich keine der Datenquellen für ein Gesundheitsmonitoring uneingeschränkt eignet. Für das SHP sprechen die Breite der Indikatoren aus anderen Lebensbereichen, für die SGB die Datenbreite und -tiefe. Bei der SAKE und der EVE müssten spezielle Gesundheitsindikatorenmodule angefügt werden; für die von uns weiter oben beschriebenen Zwecke (Arbeitssituation von Menschen im Gesundheitswesen und Konsum von Gesundheitsprodukten) sind beide hinreichend genau und weisen auch eine vertretbare Erhebungsfrequenz auf.

Ähnlich prüfen wir jetzt die weiteren Datenquellen, die amtliche Statistik und Registerdaten hinsichtlich ihrer Brauchbarkeit für ein Monitoring-System. Die Quellen und Register lassen sich zu drei Bereichen gruppieren: Der BFS-Statistik (Medizinstatistik, Krankenhausstatistik und Statistik der sozialmedizinischen Institutionen), der BSV Statistik (IV-Daten) sowie den Berufsregistern der Verbände und Standesorganisationen FMH, FSP und SPV. Aus naheliegenden Gründen entfällt das Kriterium der Überprüfungsmöglichkeiten der Validität.

Tabelle 9: Registerdaten, weitere Daten und Prüfkriterien

Kriterien	BFS- Statistik der stationären Betriebe des Gesundheits-bewesen	BSV-IV-Statistik	Berufsregister FMH, FSP, SPV
Priodizität der Erhebung	jährlich	jährlich	kontinuierlich
Ursprung der Daten	Leistungserbringer	Leistungserbringer, Versicherungen	Verwaltung und Verbands- bzw. Standespolitik
Relevanz der Indikatoren	Fälle und Institutionen	Fälle	Zulassungen und Mitgliedschaft
Vollständigkeit	einzelne Kantone verweigern bei einigen Bereichen die Mitarbeit Erfassungslücken im ambulaten Bereich der Versorgung; Erfassungslücken im subklinischen Bereich	Erfassungslücken im subklinischen Bereich	Personen, die nicht in einem der Berufsverbände registriert sind, fehlen systematisch
Erhältlichkeit und Zuständigkeit für Erhebung, Verarbeitung, Auswertung?	über BFS BFS	über BSV BSV	Unklar Einzelne Verbände

Anmerkungen:

- *Datenquellen/Abkürzungen:*
  BFS: Bundesamt für Statistik
  BSV: Bundesamt für Sozialversicherungen

Der Vorteil der Registerdaten liegt auf der Hand: Sie werden laufend erhoben und zu jährlichen Berichten (bei amtlichen Stellen) bzw. internen Zwecken (bei den Verbänden) aufbereitet. Allerdings werden die Daten nur für bestimmte Zwecke gesammelt und können nicht beliebig anderen Auswertungen zugeführt werden; so wird das Fall-Konzept der amtlichen Statistik erst in den kommenden Jahren durch das Personenkonzept (über Verbindungscodes usw.) ersetzt und damit die Basis eines späteren biografischen Konzeptes gelegt werden, mit dem Event-History-Analysen möglich sind.

Vollständigkeit: Registerdaten sind in der Regel hinreichend vollständig für die geografische Einheit, die sie abdecken - aber nur wenn die Grenzen, die zur Registrierung führen, überschritten werden und die Einrichtungen gleichzeitig auch Datenlieferanten für die beauftragten statistischen Ämter sind. Gerade im ambulanten Bereich bestehen hier grosse Erfassungslücken, weil niedergelassene TherapeutInnen und ambulante Institutionen keine Datenzulieferer sind. Aber schon vor dieser Hürde bestehen ebenfalls systematische Lücken bei Personen mit psychischen Problemen, die aber nicht diagnostiziert werden. In Berufsregistern fehlen zudem zwangsläufig immer bestimmte Personen, die entweder nicht den Aufnahmekriterien entsprechen oder andere Berufe ergreifen.

Erhältlichkeit: Verwaltungsdaten sind ungleich schwieriger erhältlich als Daten, die (auch) für wissenschaftliche Zwecke genutzt werden. Die FMH publiziert regelmässig Statistiken über ihre Mitgliedschaft und zur Versorgungssituation, die PsychologInnenverbände verbreiten lediglich Basisdaten (u.a. um die standespolitische Durchschlagskraft ihrer Anliegen zu dokumentieren bzw. zu erhöhen).

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass Registerdaten hinsichtlich ihrer Periodizität gut abschneiden, sie werden meistens zu jährlichen Berichten verarbeitet. Auch hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Relevanz sind nur wenige Abstriche zu machen - wenn die durch diese Datenquellen generierten isolierten Statistiken nicht mit weiteren Angaben verknüpft werden sollen.

Damit decken sich die bisher verfügbaren Daten aus Befragungen und Registern nicht - oder nur in bestimmten Jahresabständen. Zudem bestehen Unterschiede bei den statistischen Grundeinheiten - Daten fallen in den Registern entweder auf Fall- oder Institutionsebene, bei Befragungen entweder auf Haushalt- oder Individualebene an. Trotz etlicher sozioökologischer Aspekte ist Gesundheit indes primär eine individuelle Entität. Damit sind einige konzeptionelle Vorannahmen zu treffen, um diese Ebenen miteinander zu einem homogenen Monitoring-System zu verschmelzen. Auf dieses Problem kommen wir bei den anschliessenden Diskussion und Empfehlungen zurück.

Anschluss- und Ausbaumöglichkeiten

Für die Schliessung der oben festgestellten Lücken können wir zwei Ansprüche an die Datenquellen formulieren:

- Befragungen: Sie sollten möglichst regelmässig erfolgen, mit einer minimalen Anzahl Fragen (ggf. als Modul an verschiedene Befragungen anhängen) sowie einem ausreichend grossen Sample.
- Register: Regelmässige Erfassungsintervalle, ausreichende Erfassungssensitivität (Fälle vs. Personen, klinisch vs. Subklinisch, ambulant vs. Stationär).

Zuerst zu den Befragungsdatenquellen.

Tabelle 10: Befragungsdaten und Eignung für Anschluss- und Ausbaumöglichkeiten

Datenquelle	Grösse und Bezug	Kommentar
SAKE	17700 Personen, Working Forces Surveys	Sample soll auf rund 45000 Personen aufgestockt werden. Gesundheitsmodul wäre möglich, mit dem Design (rotierendes Panel) sind nur begrenzt Längsschnittanalysen möglich
EVE	9300 Haushalte (1998)	Sample soll auf rund 2200 Haushalte verkleinert werden und alle 2 Jahre (ab 2001) befragt werden. Gesundheitsmodul wäre möglich. Nur wiederholter Querschnitt möglich.
Familien-Mikrozensus	1994/1995: 6000 Personen, im Rahmen der UN Family and Fertility Surveys	Zu lange Perionden zwischen den Befragungen, theoretisch wären viele Ländervergleiche möglich.
ISSP	erfolgen in 32 Ländern, pro Land rund 1000 Befragte (CH: ca. 1200).	wechselnde Themen, keine über Gesundheit, 1999: Soziale Ungleichheit, 2000: Umwelt, 2001: Soziale Netze, 2002: Familien und veränderte Geschlechtsrollen.
Eurobarometer	Rund 1000 Befragte pro Land, EU-Raum.	Lebenszufriedenheit und Zukunftserwartung (Hauptschwerpunkt: Einstellungen und Wissen im Bereich Politik). Geeignet für Einstellungen zu Gesundheit und Gesundheitsversorgung
Panel des IHA-GFM	unterschiedliche Grösse	Konsum und Einstellungen, Gesundheitsmodul wäre möglich (und Zusammenhang mit Konsum untersuchbar)
GfS-Befragungen	unterschiedliche Grösse	Konsum und Einstellungen, Gesundheitsmodul wäre möglich (und Zusammenhang mit Konsum untersuchbar)

Es liessen sich an praktisch alle Untersuchungen Fragemodule zur psychischen Gesundheit anhängen und integrieren, aufgrund rein praktischer Überlegungen (Periodizität, Untersuchungsschwerpunkt und -konzept) scheiden allerdings eine Reihe von Datenquellen wie die ISSP Surveys oder der Familien-Mikrozensus aus. Von der Grösse der Stichprobe und der breiten Einschlusskriterien erscheint vor allem das Sample der EVE attraktiv; die SAKE berücksichtigt wichtige Personengruppen nicht, kann aber brauchbar sein für die EVE-Zwischenjahre. Alle anderen Untersuchungen und vor allem die kommerziellen Panels der Befragungsinstitute eignen sich als Ergänzungen für bestimmte Einzelindikatoren, aber (auch aufgrund der Fragen um Zugriffsberechtigung) nicht für eine systematische Verwendung im Rahmen eines Monitoring zur psychischen Gesundheit.

Auch aus Registerdaten lassen sich Hinweise über die psychische Gesundheit gewinnen. Eine Reihe von Quellen liessen sich ergänzend verwenden.

Tabelle 11: Registerdaten und Eignung für Anschluss- und Ausbaumöglichkeiten

Datenquelle	Zuständigkeit	Kommentar
Statistik über Kranken-versicherung	Bundesamt für Sozialversicherungen BSV Einzelne Krankenkassen	Analyse der Krankenversicherungsdaten; Fälle-, Episoden-, Biografie-Ansatz sind möglich. Systematisch fehlen Daten zu selbst bezahlten psychotherapeutischen Versorgung
Todesursachen-statistik	BFS	Geeignet für die Erfassung von Suiziden
Statistik von Gatekeeper-modellen, beson-ders HMO‘s	Leistungserbringer	Umfassende Daten zum Behandlungsverlauf (inklusive Kosten)
Swiss Re-Medizinstatistik	Swiss Re	v.a. somatische Faktoren enthalten, umfasst die Daten von rund 200000 Policeninhabern

Drei Datenquellen erscheinen für die Ergänzung der amtlichen Statistik nennenswert, sie erfüllen hinsichtlich Breite und Regelmässigkeit der Erfassung die Kriterien: Die Statistik der Krankenversicherung liesse sich gezielt analysieren und durch das Episoden- bzw. Biografiekonzept die Schwäche der amtlichen Register (Fall-Konzept) überwinden. Die Todesursachen-Statistiken geben Hinweise auf Suizide. Vielen Daten zu Behandlung und Kosten werden von den Leistungserbringern in Gatekeeper-Modellen aus inner- und ausserbetrieblichen Gründen gesammelt. Und die Medizinstatistik der Swiss Re, die zwar vorwiegend somatische Daten enthält, birgt auch Angaben zu psychischen Krankheiten (bei Abschluss einer Police bei einem Erstversicherer oder als Ursache für einen Todesfall).

Im Gegensatz zu den Daten von wissenschaftlichen Unterschungen oder den amtlichen Statistiken bestehen hier grössere Hürden beim Zugriff, da die Medizinstatistik der Swiss Re die (streng gehütete) Basis der Tarifierung von Lebensversicherungen ist. Vor allem die Verwendung der Daten von Krankenversicherungen drängt sich hier auf, auch hier wären aber noch Detailfragen über Zugangsmodalitäten usw. zu eruieren.

Internationale Entwicklungen

In vielen Bereichen der Statistik, aber auch der Forschung zeichnet sich eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor allem mit den Ländern aus der EU ab. Eine Reihe von solchen Forschungsvorhaben ist bereits oben genannt worden (u.a. ISSP, Eurobarometer, Familien-Mikrozensus), daneben existieren aber noch weitere regelmässige Panels, die das Thema Gesundheit zumindest in einem Modul mit enthalten. Hier ist vor allem das European Community Household Panel (ECHP) der EUROSTAT erwähnenswert. Ebenfalls von Eurostat publiziert wird das aus Daten der administrativen Statistik, aber auch um Daten der FAO, WHO, Eurobarometer, OECD und weiterer spezialisierter Stellen und Einrichtungen zusammengesetzte Kompendium „Eckzahlen in Gesundheit 2000“ (EU 2001). Neuere Vorhaben wie VIDENE (vgl. untenstehende Tabelle) oder INDEPTH wenden sich vom Vielzweck-Befragungskonzept ab und versuchen, über die Integration von Daten aus unterschiedlichen Quellen eine Plattform für interdisziplinäre Gesundheitsberichterstattung zu entwickeln.

Zu den wichtigsten internationalen Vorhaben gehören:

- European Community Household Panel (ECHP), EUROSTAT
- Demographic and Health Surveys (USAID) in 42 Ländern
- Living Standards Measurement Surveys (LSMS), The World Bank in 21 Ländern
- Multiple-indicator cluster surveys (MICS), UNICEF, mehr als 50 Länder
- Virtual Descriptive Epidemiology Network (VIDENE), WHO
- International Network of field sites with continuous Demographic Evaluation of Populations and their Health in developing countries (INDEPTH)

Für die Schweiz ist vor allem der in VIDENE und INDEPTH verankerte Netzwerkgedanke wichtig, bei der die Schaffung von gemeinsamen Standards ein Ziel ist – denn eine Harmonisierung innerschweizerischer Datenbestände ist ebensowenig in Sicht wie eine perfekte grenzüberschreitende Allzwecklösung. So ist beispielsweise das SHP nur beschränkt mit dem ECHP kompatibel.

Als wichtigster Punkt im Rahmen eines Zwischenfazit erscheint der Hinweis, Zusammenarbeit rasch grenzüberschreitend voranzutreiben und schnell auf eine Standardisierung der Datenerfassung- und Verarbeitungskriterien hinzuwirken.

Indikatoren und Berichtsformen für ein Monitoring

Aus der Breite der oben dargelegten Indikatoren eignen sich die in den nachstehend aufgeführten zwölf Indikatoren der Psychischen Gesundheit als Grundlage für ein schweizerisches Monitoring. Ein Monitoring-System kann seine Funktion nur dann erfüllen, wenn es gelingt, unterschiedliche Zielgruppen zu erreichen. Man kommt deshalb nicht umhin, bereits in einer frühen Konzeptphase ergänzend zum System von Indikatoren ein System von Berichten zu implementieren. Im zweiten Teil dieses Kapitels erläutern wir die möglichen Berichtsformen für ein Monitoring.

Indikatoren

Wir gliedern diese Indikatoren in die vier Bereiche Psychische Gesundheit und Krankheit (4 Indikatoren), psychosozialen Determinanten (3 Indikatoren), Folgen psychischer Krankheit (2 Indikatoren) und Krankheitsverhalten/professionelle Behandlung (3 Indikatoren).

Tabelle 12: Schlüsselindikatoren zu psychischer Gesundheit und Krankheit

Indikator	Einzelindikator	Quelle	Anmerkung(en)
1. Indikator: Lebensqualität als subjektives Wohlbefinden	Indikator der Lebenszufriedenheit	Schweizerisches Haushalt-Panel (SHP)	Vorschlag für zukünftige Surveys, z.B. für Schweizerische Gesundheits-befragung (SGB): WHOQoL-Skala, Kurzform
2. Indikator: leichte psychische Beschwerden	***Skala aus 4 Items (in SGB) oder Einzelfragen (in SHP)***	Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB), Schweizerisches Haushalt-Panel (SHP)	subklinische psychische Störungen werden erfasst
3. Indikator: Psychische Störungen mit Krankheitswert	***grober Einzelindikator: Professionelle Behandlung wegen psychischen Gesundheitsproblemen oder wegen „Depressionen", SGB*** Differenzierungsmöglichkeit: die Häufigkeit (absolut und als Rate, bezogen auf Bevölkerung) relevanter Diagnosegruppen oder Tracerdiagnosen in der stationären Behandlung, Quelle: Med. Statistik BFS (Statistik der stationären Betriebe des Gesundheitswesens)[74]	Schweizerische Gesundheits-befragung (SGB), Med. Statistik BFS (Statistik der stationären Betriebe des Gesundheits-wesens)	medizinisch diagnostizierbare psych. Störungen nach ICD-10 oder DSM-IV In der Schweiz gibt es keine epidemiologischen Daten zu psychischen Störungen in der Gesamtbevölkerung, die auf medizinisch definierten Diagnosen beruhen. Proxies: Daten zur Inanspruchnahme professioneller Behandlungen wegen psych. Störungen. Die Inanspruch-nahme professioneller Behandlungen wird allerdings nicht nur durch Vorhandensein und Schweregrad der Krankheiten, sondern auch durch diverse psychische, kulturelle und sozioökonom. Faktoren mitbestimmt
4. Indikator: Substanzbedingte Störungen und Suchtverhalten	***grober Einzelindikator:*** ***problematischer Alkoholkonsum, SGB*** ***Alternativen, Differenzierungs-möglichkeiten:*** ***- Untersuchungen zum Drogen- und Alkoholkonsum der SFA (Schweiz. Fachstelle für Alkohol- und Drogenprobleme, Lausanne)*** - Diagnosen der stationären Behandlungen, vgl. 3. Indikator,	***Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB)*** ***Schweiz. Fachstelle für Alkohol- und Drogenprobleme, Lau-sanne (SFA)*** Med. Statistik BFS	Zu diesem Indikatoren gehören Störungen durch Alkohol, Drogen, Medikamentenmissbrauch, diverse weitere Suchtformen

[74] relevant sind insbesonders folgende Diagnosegruppen:
Affektstörungen, bes. Depressionen (F3 nach ICD-10)
Demenzen, bes. Alzheimer (F00 - F03)
substanzenbedingte Störungen, bes. alkohol- oder drogenbedingt (F1)
Schizophrene Psychosen (F2)
Persönlichkeitsstörungen (F6)

B. Psychosoziale Determinanten

Tabelle 13: Schlüsselindikatoren zu psychosozialen Determinanten

Indikator	Einzelindikator	Quelle	Anmerkung(en)
5. Indikator: ***Struktur des persönlichen sozialen Netzes***	Alleinwohnen bzw. Einpersonenhaushalte Alternativen: Grösse des sozialen Netzes aus SHP; Vertrauensperson vorhanden aus SGB	Volkszählung, Mikrozensus, SGB, SHP	
6. Indikator: Soziale Unterstützung	Wahrgenommene soziale Unterstützung	Schweizerisches Haushalt-Panel (SHP)	Subskala der LUNST-Skalen
7. Indikator: Sozialer Stress	chronische soziale Belastungen	Schweizerisches Haushalt-Panel (SHP)	Subskala der LUNST-Skalen notwendig wäre zusätzlich eine Life-Event-Skala in SHP und SGB

Die wichtigsten Datenquellen der oben aufgeführten sieben Indikatoren sind hinsichtlich der Tiefe die Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB), hinsichtlich der Aktualität die des Schweizerischen Haushaltpanels (SHP) und bezüglich ausgewählter Schwerpunkte die der Medizinstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) bzw. der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und Drogenprobleme (SFA).

Wichtig erscheint und der Hinweis, dass die Daten vorhanden und zugänglich sind und (auch die des SHP bis Mai 2001) vorliegen, eine Baseline des Monitoring Psychische Gesundheit ist also bereits im laufenden Jahr (2001) möglich.

C. Folgen psychischer Krankheiten

Tabelle 14: Schlüsselindikatoren zu Folgen psychischer Krankheiten

Indikator	Einzelindikator	Quelle	Anmerkung(en)
8. Indikator: Dauernde Arbeitsunfähigkeit wegen psychischer Krankheit	IV-Rente wegen psychischer Krankheit	Statistik der IV	
9. Indikator: Suizide	Anzahl Suizide, potenziell verlorene Lebensjahre wegen Suiziden	Statistik der Todesursachen, Bundesamt für Statistik (BFS)	Die Häufigkeit von Suiziden wird allerdings nicht nur durch psychische Störungen, insbesondere Depressionen und Suchtkrankheiten, sondern auch durch diverse psychische, kulturelle und sozioökonom. Faktoren mitbestimmt.

Bemerkenswerterweise sind bestimmte Folgen psychischer Krankheiten seit langem relativ gut statistisch erfasst, ebenso bemerkenswert ist allerdings auch die Tatsache, dass sich an den Grauzonen im Vorfeld der statistischen Erfassung in den letzten Jahren kaum etwas geändert hat. Dies hat den Vorteil, dass die Zahlenreihen relativ weit zurück reichen; dadurch können Entwicklungen rekonstruiert werden.

Tabelle 15: Schlüsselindikatoren zu Krankheitsverhalten und professionellen Behandlungen

Indikator	Einzelindikator	Quelle	Anmerkung(en)
10. Indikator: (Selbst-) Behandlung mit Psychopharmaka	Konsum von Psychopharmaka	Schweizerische Gesundheits-befragung (SGB)	Alternativen und Ergänzungen wären die finanziellen Aufwendungen für den Medikamentenkonsum (aus der Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE) oder die Absatzzahlen der Pharmaindustrie bzw. Umsätze der Apotheken und (über die Krankenkassen erfassten) Arztpraxen. Allerdings werden viele Medikamente gar nicht eingenommen, diese Quellen würden den realen Konsum überschätzen.
11. Indikator: Anzahl psychiatrischer Hospitalisationen	absolute Häufigkeiten und Hospitalisationsraten (in Promillen der Bevölkerung)	Med. Statistik des BFS	***Eintritte in Psychiatrische Kliniken*** Differenzierungsmöglichkeiten: - Hospitalisationsraten nach Diagnosegruppen, vgl. Indiktor 3 (Proxies für psych. Krankheiten) - Freiwilligkeit des Eintritts undFürsorgerischer Freiheitsentzug; aus dem Psychiatr. Zusatzmodul der Med. Statistik BFS - Erstbehandlung vs. Wieder-behandlung; aus dem Psychiatr. Zusatzmodul der Med. Statistik BFS - Verschied. soziodemograph. Merkmale der stationären Psychiatriepatienten, Merkmale der stationären Behandlung, Art der Zuweisung und Nachbehandlung; Daten aus dem Psychiatr. Zusatzmodul der Med. Statistik BFS
12. Indikator: Aufenthaltsdauer in psychiatrischen Kliniken	Ein- und Austrittsdaten	Med. Statistik oder Administrative Statistik aus der Statistik der stationären Betriebe des Gesundheits-wesens BFS	Bisher noch keine Auswertungen der Med. Statistik, obwohl die Daten seit 1998 jährlich durch das BFS gesammelt werden.

Ein grosser Vorteil der Med. Statistik ist, dass die Datensätze auf Einzeldaten aller Behandlungsfälle beruhen und deshalb nach soziodemographischen, diagnostischen und behandlungsbezogenen Merkmalen differenziert analysiert werden können. Zu nennen ist allerdings auch ein Nachteil: obschon die Daten seit 1998 jährlich, obligatorisch und gesamtschweizerisch vom BFS gesammelt werden, lagen bis anfangs 2001 noch keine Auswertungen vor.

Die Daten der Administrativen Statistik liegen nur auf aggregierter Ebene vor. Ausserdem wird dort nicht die Dauer der tatsächlichen Behandlungen erfasst, sondern aus Pflegetagen und Anzahl Austritten eines Kalenderjahres berechnet. Diese Berechnung ignoriert Behandlungen, die über 1 Jahr dauern, was bei somatische Akutbehandlungen praktisch nie, in der Psychiatrie jedoch bei 2 % aller Behandlungsabschlüsse vorkommt. Vorteil der Administrativen Statistik: Einige Auswertungen liegen seit 2000 vor.

Berichtsformen

A. Kernbericht

Auf ca. zwanzig Seiten werden für eilig lesende Personen die Verteilungen der 12 Indikatoren präsentiert: pro Indikator max. eine Seite mit Tabellen oder Abbildungen und dazu je max. eine Seite mit inhaltlichem Kommentar zum Verständnis und zur Interpretation der Tabellen/Abbildungen; etwa so wie im „Almanach der Schweiz“ von 1978 (hrsg. vom Soziologischen Institut der Universität Zürich, 1978, Verlag P. Lang, Bern).

Dieser Kernbericht ist attraktiv aufgemacht, kompakt und leicht lesbar. Eilig lesende Personen können in 30 Minuten einige wesentliche Informationen erfassen.

Zielpublikum: Personen aus Behörden, Politik und Medien (nicht für Hochschulen und Wissenschaft)

B. Hintergrundbericht

Das Monitoring psychische Gesundheit versteht sich als umfassendes Berichtssystem zu einem bestimmten Thema, allerdings ohne eigene Erhebungen. Es greift in der vorliegenden Konzeption lediglich auf bereits bestehende Datenbestände zurück, macht aber den Primärdatenerhebern konkrete Vorschläge für die Weiterentwicklung bestehender Instrumente, spezieller Surveymodule und der Erschliessung bzw. Verbindung von bestehenden prozessgenerierten Datenquellen.

Ein Aufgabenkatalog ist bereits im zweiten Kapitel umrissen worden. Fünf Aufgaben gehören zu einem umfassenden Monitoring:

- Datenbeschaffung und –dokumentierung
- Kontrolle und Qualitätssicherung
- Dokumentation
- Auswertung und Berichte
- Kontakt mit NutzerInnen

Anstelle der Datenerhebung und einer Feldphase, die für Primärdatenerhebungen üblich sind, tritt die Datensammlung aus unterschiedlichen Quellen und Aggregationsniveaus, zudem ist meistens eine Nachbearbeitung der Daten auf den kleinsten gemeinsamen Nenner (hinsichtlich der Inhalte) und eine Neuberechnung der Gewichtungen erforderlich.

Der Hintergrundbericht könnte etwa die nachstehenden Berichtspunkte beinhalten.

Tabelle 16: Struktur und Gliederung eines Monitoring-Berichtes zur psychischen Gesundheit

Teile des Monitoring-Hintergrundberichtes
1. Zusammenfassung, allgemeine Aussagen
2. Ziele und Vorgehensweise des Monitoring, Folgen und Nutzen (vermiedene Folgen)
3. Rahmenbedingungen der Gesellschaft für psychische Gesundheit
4. Psychische Gesundheit und Krankheit
5. Psychosoziale Determinanten
6. Folgen psychischer Krankheiten
7. Krankheitsverhalten und professionelle Behandlungen
8. Hinweise auf die im Kernbericht nicht berücksichtigten Bereiche der Versorgung:
• Merkmale der Versorgung: Einrichtungen (präventiv, kurativ), Beschäftigte (präventiv, kurativ)
• Leistungen, Leistungsaufträge, Angebote und Inanspruchnahme der Anbieter und Einrichtungen
• Ausgaben, Kosten und Finanzierung (Krankenversicherungen, Kantone)
• Steuerung
9. Tabellenanhang

Die oben dargestellte Struktur hat sich in anderen Bereichen der Sozialberichterstattung und beispielsweise auch in der viel breiter angelegten deutschen Gesundheitsberichterstattung bewährt. Einzelne methodische Hinweise sowie die Tabellen sind vor allem für ExpertInnen aus den Bereichen Verwaltung, Politik, Planung, Statistik, Forschung und Wissenschaft unverzichtbar. Das Konzept erleichtert auch die Bearbeitung und die Vorbereitung der jährlichen Folgeberichte, da bestimmte Teile wie Methodik nach einem Basisbericht lediglich modifiziert, aber nicht neu geschrieben werden müssen.

Folgerungen

In der Schweiz bestehen zwar einige Institutionen und Untersuchungen, die sich in regelmässigen Abständen mit Aspekten der psychischen Gesundheit beschäftigen. Die gegenwärtige Situation ist aber unbefriedigend, weil die Datentiefe bei vielen Befragungen fehlt oder unzureichend ist (Ausnahme: SGB), Befragungen ein zu kleines Sample aufweisen und kaum Analysen auf kantonalem Niveau möglich sind (beispielsweise SHP), wichtige Untersuchungen zu unregelmässig erfolgen (SGB, EVE), oder wichtige Personengruppen nicht berücksichtigt werden (SAKE). Die prozessgenerierten Registerdaten schliessen diese Lücken nur teilweise: Bei diesen werden ausserklinische und ambulante Bereiche ausgeblendet und das Fall-Konzept deckt sich nicht mit dem Personen-Biografie-Konzept von Befragungen.

Wir empfehlen deshalb, ausgehend von der oben entwickelten Baseline, einen weiteren schrittweisen Aufbau eines integrierten Monitoring mit den folgenden vier Etappen:

a) Einrichtung der grundlegenden Voraussetzungen eines Observatoriums (institutionelle Anbindung, Finanzierungsgrundlagen).

b) Erste rasch erfolgende Basisberichterstattung, gestützt auf die bereits bestehenden Untersuchungen. Zu dieser Basisberichterstattung gehört in dieser Phase ein Arbeitsplan, der sich den Erhebungsrhythmen bestehender Untersuchungen anpasst: Eine breite Berichterstattung alle fünf Jahre mit den Daten der SGB, eine kürzere in den

Zwischenjahren mit dem SHP und ggf. weiteren Befragungen (EVE, SAKE) sowie den jährlichen Registerdaten, insbesondere die Statistik der stationären Betriebe des Gesundheitswesens des BFS.

c) Späterer Ausbau der Berichterstattung durch Schliessung der zeitlichen Lücken bei Befragungen durch den Anbau von Modulen bei geeigneten bestehenden Befragungen (EVE, SAKE, Panels der Befragungsinstitute). Ebenso sind die Lücken bei der Erfassung von ambulanten Behandlungen mit weiteren Datenbeständen (BSV, Krankenkassen) in absehbarer Zeit zu schliessen.

d) Rasche Integration des Monitorings psychische Gesundheit in nationale und internationale Netzwerke der allgemeinen und spezialisierten Gesundheitsberichterstattung. Bei diesen Netzen ist auf eine Standardisierung der Datenerhebung, -bearbeitung und Veröffentlichung hinzuwirken. Gleichzeitig sind auch die methodischen Grundlagen (Erhebungs- und Analyseverfahren) zu untersuchen und zu verbessern und diese Erkenntnisse in geeigneter Form (Publikationen, Seminare, Kurse, interaktive Online-Angebote) weiterzugeben. Auch diese Etappe erfordert eine Aufstockung der finanziellen und personellen Ressourcen, sie lässt sich parallel, vor oder nach dem dritten Schritt umsetzen.

Ein so ausgestaltetes Monitoring-System für psychische Gesundheit kann Unterschiedliches auf verschiedenen Ebenen leisten. Die systematischen Verbindung von Daten aus unterschiedlichen Quellen und Aggregationsniveaus ermöglicht viele Beiträge für die Identifizierung und Gewichtung von Problemlagen im Bereich psychischer Gesundheit. Darüber hinaus sind internationale Vergleiche, die Sozialstaatbeobachtung und Veränderungen der Rahmenbedingungen, wie sie im drittem Kapitel beschrieben worden sind, möglich. Vielleicht gelingt es hier auch, den impliziten Anspruch, eine Frühwarnung und Antizipierungsfunktion wahrnehmen zu können, einzulösen. Dann erhielte das in diesem Bericht in Umrissen dargelegte Monitoring psychische Gesundheit eine Praxisnähe, die es ermöglicht, einen nennenswerten Anteil der Bevölkerung vor und während Problemlagen zu unterstützen sowie zur Gesundheitsförderung anzuregen.

Literatur

Blackman Donal K., Kamimoto Laurie A., Smith Suzanne M. (1999): Overviw: Surveillance for selected public health indicators affecting older adults – United States. Morbidity and Mortality Weekly Report 48(SS08): 1-6.

Bohle Hans Hartwig (1999): Angewandte Sozialforschung und soziale Indikatoren. In: Albrecht Günter, Axel Groenemeyer, Friedrich W. Stallberg (Hg.): Handbuch Soziale Probleme. Opladen, Westdeutscher Verlag; 729-767.

Brückner Gunther (1997): Gesundheitsberichterstattung des Bundes. In: Noll Heinz-Herbert (Hrsg.): Sozialberichterstattung in Deutschland. Konzepte, Methoden und Ergebnisse für Lebensbereiche und Bevölkerungsgruppen. Weinheim und München, Juventa; 47-71.

Bundesamt für Statistik (2000): StatSanté 1/2000. Informationen über das Projekt "Statistik der stationären Betriebe des Gesundheitswesens". Neuchâtel, Bundesamt für Statistik.

Calmonte Roland, Spuhler Thomas, Weiss Walter (2000): Gesundheit und Gesundheitsverhalten in der Schweiz 1997. Neuchâtel, Bundesamt für Statistik.

Dilling H., Mombour W., Schmidt M.H. (1993) (Hg.): Internationale Klassifikation psychischer Störungen: ICD-10 Kapitel V (F), Klinisch-diagnostische Leitlinien. Huber, Bern u.a.

Dumont Jeannine (1999): Spannungsfeld zwischen Wahrnehmung und Verhalten. Medikamentennutzung und Public Health: Paradigmatische Anforderungen und ihre Umsetzung am Beispiel einer Repräsentativstudie zum Thema ”Medikamentenkonsum in der Schweiz”. Zürich, GfS.

Dumont Jeannine, Longchamp Claude (2000): Keine Sparmassnahmen auf Kosten der medizinischen Qualität. Kernaussagen zum ”Gesundheitsmonitor 2000”. Zürich, GfS.

Europäische Kommission, Eurostat (2001) (Hg.): Eckzahlen in Gesundheit 2000. Luxembourg, Europäische Gemeinschaft.

Gerhardt Uta (1999): Gesundheit und Krankheit als soziales Problem. In: Albrecht Günter, Axel Groenemeyer, Friedrich W. Stallberg (Hg.): Handbuch Soziale Probleme. Opladen, Westdeutscher Verlag; 402-418.

Glatzer Wolfgang (1975): Soziale Indikatoren des Gesundheitsbereichs: Resümee und Ergänzungen zur Diskussion. In: Zapf Wolfgang (Hg.): Soziale Indikatoren. Konzepte und

Forschungsansätze III. Frankfurt/New York, Campus; 81-108.

Habich Roland, Noll Heinz-Herbert (1994): Soziale Indikatoren und Sozialberichterstattung. Internationale Erfahrungen und gegenwärtiger Forschungsstand. Bern, Bundesamt für Statistik.

Hibbett Mark J., Jagger Carol, Polge Catherine, Cambois Emmanuelle, Ritchie Karen (1999): Cross-European mental health indicators. A dream or a reality? Eur J Public Hlth 9: 285-289.

Höpflinger, F. & Wyss, K. (1997): Gesellschaftliche Dauerbeobachtung im SPP Zukunft Schweiz. Working Paper 1, SPP Zukunft Schweiz.

Hupkens C. (1997): Inwieweit werden Gesundheitsthemen durch Umfragen und Erhebungen in der Europäischen Union abgedeckt? Luxembourg, Eurostat-Bericht WP/3/1998/E/10/DE; Brüssel, Europäische Kommission.
Karstedt Susanne (1999): Soziale Probleme und soziale Bewegungen. In: Albrecht Günter, Axel Groenemeyer, Friedrich W. Stallberg (Hg.): Handbuch Soziale Probleme. Opladen, Westdeutscher Verlag; 73-110.

Kessler Ronald C., McGonagle Katherine A., Zhao Shanyang, et al. (1994): Lifetime and 12-month prevalence of DSM-III-R psychiatric disorders in the United States. Arch Gen Psychiatry 51: 8-19.

Kessler R.C., Zhao S. (1999): The prevalence of mental illness. In: Horowitz A.V., Scheid T.L. (eds.): A Handbook for the Study of Mental Health. Cambridge, Cambridge University Press; 58-78.

Kessler R.C. (2000): Psychiatric Epidemiology: selected recent advances and future directions. Bull World Health Organ 78(4): 464-74.

Kessler R.C., Wittchen, H.-U., Abelson J, Zhao S. (2000): Methodological issues in Assessing Psychiatric Disorders with Self-Reports. In: Stone A.A., Turrkan J.S., Bachrach

C.A., Kurtzman H.S., Cain V.S. (Eds.): The Science of self-report: Implications for Research and Practice. New Jersey, Erlbaum; 229-255.

Künzi Kilian (2000). Wer zahlt für die Soziale Sicherheit und wer profitiert davon? - Eine Inzidenzanalyse der Spialtransfers in der schweizerischen Einkommens- und Verbrauchserhebung 1998. Bern, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro BASS).

Meyer Peter C., Neuenschwander Martin, Christen Stephan (1998): Leistungsevaluation durch psychiatrische Basisdaten im Kanton Zürich. In: Hell D., Bengel J., Kirsten-Krüger M. (Hg.): Qualitätssicherung der psychiatrischen Versorgung. Basel, Karger: 118-132.

Meyer Peter C., Hell Daniel (2000): Psychiatrisch-psychotherapeutsiche Versorgung. In: Kocher Gerhard, Oggier Willy (Hg.): Gesundheitswesen Schweiz 2001. Solothurn, Verlag Konkordat Schweizerischer Krankenversicherer.

Meyer, Peter C. (2000): Rollenkonfigurationen, Rollenfunktionen und Gesundheit. Zusammenhänge zwischen sozialen Rollen, sozialem Stress, Unterstützung und Gesundheit. Opladen, Leske + Budrich.

Pearlin, Leonard I. (1989): The Sociological Study of Stress. Journal of Health and Social Behavior, 30, 241-256.

Rüesch Peter, Meyer Peter C., Hell Daniel (2000): Wer wird psychiatrisch rehospitalisiert? Psychiatrische Hospitalisierungsraten und soziale Indikatoren im Kanton Zürich. Gesundheitswesen 62: 166-171.

Schwartz S., Susser E., Susser M. (1999): A future for epidemiology? Annu Rev Public Health 20: 15-33.

Steinkamp Günther (1993): Soziale Ungleichheit, Erkrankungsrisiko und Lebenserwartung: Kritik der sozialepidemiologischen Ungleichheitsforschung. Sozial- und Präventivmedizin 38: 111-122.

Thoits, Peggy A. (1995): Stress, Coping, and Social Support Processes: Where Are We? What Next?. J Hlth Soc Behav, Extra Issue, 53-79

Turner R. Jay, Lloyd Donald A. (1999): The stress process and the social distribution of depression. J Hlth Soc Behav 40: 374-404.

Les grandes enquêtes internationales des sciences sociales

Dominique Joye, SIDOS, Neuchâtel

1. Introduction

La présentation des grandes enquêtes internationales, initiées ou utilisées principalement par les sciences sociales, à commencer par le monde académique, peut apparaître comme une tâche simple dans la mesure où ces recherches, peu nombreuses, peuvent être énumérées. Cependant, si on prend la peine d'analyser un certain nombre de critères pour les définir, on se rend compte qu'elles prennent une place tout à fait particulière parmi les instruments d'observation du changement social, thème qu'il s'agira de développer.

Dans cet article, il s'agira d'abord de revenir sur certains éléments de définitions, avant de présenter plus en détail le contenu, l'histoire et d'expliquer l'incontestable succès des grandes enquêtes internationales des sciences sociales.

2. Premières définition de l'observation du changement social aux grandes enquêtes

Les enquêtes décrites ici se veulent périodiques et internationales. Elles se destinent dès lors à une tâche de mesure des différences, des évolutions ou des constantes dans le temps et/ou dans l'espace.

2.1 Le temps ou l'observation du changement social

Suivre le changement social, tâche dans laquelle les grandes enquêtes ont leur rôle à jouer, suppose l'observation des stabilités et des changements de divers indicateurs dans le temps. Quelles sont les caractéristiques de ces indicateurs?

a) Du point de vue du contenu, ils se situent à la croisée entre indicateurs « objectifs » et « subjectifs ». En effet, on peut imaginer des situations où les individus sont « satisfaits », alors même que les conditions objectives sont mauvaises et vice-versa. En d'autres termes, le relevé, pour être exhaustif et significatif, doit prendre en compte les représentations et appréciations autant objectives que subjectives.

b) Dans le même ordre d'idée, et cela ressort de la comparaison des approches retenues entre pays, on s'aperçoit d'une tension entre la mesure d'un « bonheur individuel », qui suppose que c'est l'individu qui est d'abord responsable de son destin, et la mesure des prestations fournies par la société comme conditions de base à ce que d'aucuns, à la suite de Marshall (Van Steenbergen 1994), appellent la citoyenneté sociale. En d'autres termes, l'analyse doit alors autant se fonder sur des données individuelles que sur des données agrégées.

Il en découle que l'observation du changement social est nécessairement à la croisée entre la statistique officielle et la recherche universitaire. En effet, la première, pour des raisons institutionnelles notamment, a approfondi la mise à disposition des données « objectives », en particulier dans le domaine économique, tandis que la recherche universitaire en sciences sociales a davantage investigué les valeurs et représentations qui sous-tendent les opinions.

Il ne s'agit pas ici de se lancer dans une polémique sur l'utilité respective des données individuelles ou agrégées, dans la mesure où les deux approches sont nécessaires : on a autant besoin de définir les conditions cadres que la manière dont les individus se les approprient pour définir leur possibilité d'action. Il ne s'agit pas non plus d'opposer des indicateurs « subjectifs » et « objectifs ». Ces mots, « objectif », et « subjectif » comme corollaire, restent largement ambigus. En effet, quand un individu décrit ses conditions de vie, une part d'interprétation est toujours présente. A l'inverse, évoquer ses opinions n'est pas dénué de toute objectivité.

L'accent mis par les différents partenaires lors de la récolte d'information amène donc à une spécialisation de facto :

a) pour les sciences sociales, des données d'attitude et d'opinion

b) pour les offices de statistique, la recherche de données décrivant au mieux les conditions de vie et l'état de l'économie[75].

C'est dans ce contexte que l'on peut comprendre la place spécifique des grandes enquêtes internationales des sciences sociales.

2.2 L'espace ou les vertus du comparatif

L'aspect international devient de plus en plus important dans les sciences sociales aujourd'hui. On pourrait expliquer cette tendance par le développement d'une mobilité géographique qui relativise les frontières institutionnelles et, en corollaire, développe une argumentation en termes de globalisation et de "métropolisation" comme équivalent d'une nécessaire modernité. Sans reprendre ces grands thèmes, qui méritent d'ailleurs un examen attentif à partir des données,[76] il faut souligner les buts et les vertus de l'analyse comparative internationale dans le cas qui nous intéresse.

Si l'on reprend l'argumentaire développé dans le cadre du programme « Demain la Suisse », le but poursuivi en impliquant la Suisse dans des actions comme l'ISSP ou les Eurobaromètres est double : rendre la Suisse plus visible dans le contexte international et contribuer au développement de la recherche en Suisse en la situant dans des réseaux internationaux. Pendant plusieurs années, la Suisse a été négligée par la recherche internationale en sciences sociales, car peu d'enquêtes y étaient réalisées. En outre, c'était le fait d'équipes isolées et l'adoption d'une archive de données suisse comme moyen d'échanges et d'information étant relativement récent, l'accès aux données internationales pour les Suisses, ainsi que l'accès pour les chercheurs étrangers aux données suisses étaient limités.

La participation aux enquêtes internationales ne signifie pas seulement un échange de données, mais implique aussi le partage d'une culture de travail, la possibilité de travailler en réseau. Si l'on regarde l'évolution de la recherche européenne et la manière dont le sixième programme cadre se construit, la quête d'outils d'infrastructure et la mise en réseau de la recherche constituent une priorité politique de plus en plus claire.

---

[75] Ceci entraîne d'ailleurs une série d'habitus de la part des répondants : une enquête sur le comportement électoral sera probablement mieux comprise et admise si elle émane d'un institut universitaire. A l'inverse, la légitimité d'une enquête officielle sur la force de travail tend probablement à augmenter les taux de réponse.

[76] Ainsi, ce ne sont pas toutes les formes de mobilité qui s'accroissent uniformément. Par exemple, les mouvements pendulaires ont remplacé bon nombre de migrations dans le cadre national.

2.3 La culture des enquêtes des sciences sociales

Comme nous l'avons vu, le monde académique attache une grande importance aux données d'opinions, de représentations et de valeurs comme éléments constitutifs des systèmes sociaux. Cet accent particulier implique des acteurs et donc une culture spécifiques. C'est probablement en développant une réflexion sur les utilisateurs des enquêtes des sciences sociales que l'on parviendra à mieux en comprendre les conditions de production :

a) Le critère d'excellence dans le monde scientifique est la publication et donc la reconnaissance par les pairs ; l'intérêt se porte avant tout sur des articles d'analyses et d'explication et moins sur des fréquences. Dans le même ordre d'idée, ce n'est pas le fait de produire des données qui intéresse au premier chef, mais l'interprétation qu'on en fait.

b) Dans le même sens, alors même que les effectifs de ces enquêtes peuvent paraître relativement restreints au yeux des offices nationaux,[77] les chercheurs académiques s'en contentent, l'accent étant mis sur l'analyse des relations entre variables plutôt que sur l'estimation de la fréquence d'un paramètre dans la population.

c) Enfin, l'analyse des attitudes, qui se base sur des échelles, demande des techniques particulières[78] pour maîtriser une information abondante en termes de variables, et pour réduire la variance des indicateurs.

Ces caractéristiques expliquent l'existence d'une culture particulière parmi les utilisateurs de ces enquêtes, culture parfois assez différente de celles des producteurs de statistiques officielles pour lesquels le souci de précision est d'un autre ordre et la recherche du « chiffre exact » beaucoup plus valorisée.

3. Les grandes enquêtes

Lorsque l'on aborde la question des grandes enquêtes utilisées par les sciences sociales, il est de bon ton de distinguer les enquêtes longitudinales et transversales.

Les panels, comme archétypes de données longitudinales, ont joué un rôle important tant du point de vue institutionnel que scientifique. Il suffit de penser au GSOEP allemand qui s'est en partie constitué pour répondre aux difficultés d'accès aux données officielles, à cause de l'interprétation des règles de protection de la sphère privée.[79] Dans le cas britannique, le BHPS, proche dans sa structure du GSOEP, a joué un rôle important par les possibilités d'analyse qu'il offrait aux chercheurs.

Malgré l'immense richesse des panels, les analyses exploitant totalement de telles données restent limitées à des cercles spécialisés, car l'usage des données impose un certain nombre de contraintes. De plus, malgré les efforts de standardisation, voire de création d'outils spécifiques, les panels restent marqués par les conditions nationales qui les ont vu émerger.

Par contraste, les enquêtes transversales ont permis à un nombre plus grand d'utilisateurs de se confronter aux données et d'élaborer de nouvelles théories, et ce particulièrement dans un contexte comparatif. Nous aimerions insister plus particulièrement sur trois d'entre elles.

---

[77] De l'ordre de 1'000 répondants par pays, ce qui représente quand même in fine des effectifs importants sur l'ensemble de l'Europe !

[78] Mentionnons par exemple le succès des techniques d'analyse factorielle (ACP ou AFC) ou l'importance des méthodes de « scaling » ou d'échelles.

[79] En Suisse, l'ESPA a aussi été construite sur la base d'un panel rotatif. L'optique a cependant toujours été de favoriser son utilisation plutôt que de la restreindre.

3.1 L'ISSP

Comme le rappèle son site web (http://www.issp.org), l'ISSP a une longue histoire :

« L'ISSP est parti d'une collaboration bilatérale entre l''Allgemeinen Bevölkerungsumfragen der Sozialwissenschaften' (ALLBUS) du 'Zentrum für Umfragen, Methoden, und Analysen' (ZUMA) à Mannheim, en Allemagne et le 'General Social Survey' (GSS) du 'National Opinion Research Center' (NORC) à l'Université de Chicago. Aussi bien l'ALLBUS que le GSS sont des études répliquées régulièrement, constituant des séries temporelles. L'ALLBUS a été réalisé tous les deux ans depuis 1980 et le GSS pratiquement annuellement depuis 1972. En 1982, la ZUMA et le NORC dédièrent un segment de l'ALLBUS et du GSS à un petit ensemble de questions sur le travail et ses valeurs ainsi que sur des domaines importants de la vie sociale comme l'avortement ou le féminisme. En 1984, cette collaboration fut renouvelée, cette fois-ci pour traiter les différences de classe, l'égalité et le Welfare state.
À la même époque, vers la fin de 1983, le 'Social and Community Planning Research' (SCPR) à Londres qui démarrait une série d'indicateurs sociaux, appelé le 'British Social Attitudes Survey' (BSA), similaire à l'ALLBUS et au GSS, obtenait des fonds de la 'Nuffield Foundation' pour les meetings nécessaires à la poursuite de la collaboration internationale. Des représentants de la ZUMA, du NORC, du SCPR de la 'Research School of Social Sciences, Australian National University' organisèrent l'ISSP en se mettant d'accord de 1) développer ensemble des modules sur d'importants domaines des sciences sociales, 2) réaliser ces modules comme supplément de 15 minutes à des enquêtes nationales régulières (ou une enquête spéciale si nécessaire), 3) inclure un ensemble de variables démographiques et 4) rendre accessible aussi vite que possible les données à la communauté scientifique. »

Conçu comme extension à des enquêtes existantes, la forme adoptée par l'ISSP est celle d'un questionnaire qui peut être donné ou administré sous la forme « papier-crayon ». La limite admise par les différents membres du groupe est de soixante « ticks » c'est à dire soixante coches au crayon dans les cases prévues à cet effet, les variables démographiques n'intervenant pas dans ce compte.

Le questionnaire est élaboré en anglais britannique et c'est à la charge de chaque équipe de réaliser la traduction. Une règle intéressante mérite d'être signalée : même si la langue est semblable à celle d'un autre pays – et c'est le cas de la Suisse par rapport aux voisins allemands, français et italiens – la traduction doit être faite localement et ensuite, éventuellement, comparée avec celles proposées par les autres pays. Cette manière de faire introduit un contrôle supplémentaire et, surtout, assure que le questionnaire soit bien adapté aux réalités locales.

Comme le montre le tableau 1, les thématiques abordées touchent des grands thèmes des sciences sociales, des inégalités sociales au rôle du gouvernement en passant par la religion, le travail ou l'environnement. Il faut souligner que ces thématiques sont reprises, plus ou moins régulièrement, en respectant alors une règle qui demande que les deux tiers des items soient conservés, la sélection étant faite d'après la qualité des échelles, mais aussi d'après leur usage dans les publications : la comparaison est ainsi possible dans l'espace mais aussi dans le temps.

Tableau 1 Les thématiques abordées

1985 Role of Government I	1994 Family & Changing Gender Roles II
1986 Social Networks I	1995 National Identity I
1987 Social Inequality I	1996 Role of Government III
1988 Family & Changing Gender Roles I	1997 Work Orientations II
1989 Work Orientations I	1998 Religion II
1990 Role of Government II	1999 Social Inequality III
1991 Religion I	2000 Environment II
1992 Social Inequality II	2001 Social Networks II
1993 Environment I	2002 Family and Changing Gender Roles III
□	2003 National Identity II

Au final, ce projet collectif apparaît comme un succès remarquable, 37 pays sont membres du groupe aujourd'hui, plus de 1000 publications comparatives ont été recensées, dont beaucoup dans les meilleures revues scientifiques.[80]

3.2 Les Eurobaromètres

Les Eurobaromètres (http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/) constituent une autre série qui a été largement utilisée par la recherche académique. Nés il y a environ 25 ans, il s'agit d'enquêtes réalisées deux fois par année, sur un échantillon de 1000 personnes environ dans chacun des pays de l'Union Européenne. Initiés et dirigés par l'Union Européenne, les questions permettent autant de tracer une « cote d'amour » de l'Europe institutionnelle auprès des citoyens que d'aborder des thématiques spécifiques où l'on retrouve, par exemple, l'environnement.

L'utilisation de ces enquêtes forme un exemple typique d'analyse secondaire, puisque les chercheurs s'y attelant n'ont pas participé à la formulation des questions. Cette distance entre producteurs de données et utilisateurs n'a pas empêché des débats passionnants entre les chercheurs. Par exemple, toute la problématique sur les « changements de valeurs » s'est largement appuyée sur les Eurobaromètres et les travaux d'Inglehart dans ce contexte leur doivent beaucoup. La bibliographie des ouvrages et articles qui les utilisent n'est pas établie systématiquement, mais plus de 500 références sont néanmoins mentionnées.[81]

La participation de la Suisse à ce programme est récente : sous l'impulsion du programme « Demain la Suisse », la première édition a été réalisée en 1999, le SIDOS étant responsable de l'organisation du champ et de la mise à disposition des données. Cette enquête fut très rapidement un des jeux de données le plus demandé au SIDOS.

3.3 L'ESS

Malgré leur succès, les deux séries d'enquêtes que nous venons de mentionner souffrent d'un certain nombre de handicaps. Pour l'ISSP, nous pensons d'abord à la longueur maximale du questionnaire qui limite les possibilités d'étude en profondeur de certains sujets. Le grand

[80] La bibliographie de l'ISSP est tenue à jour sur le site mentionné : http://www.issp.org.
[81] Pour un exemple, cf. P. Bréchon et B. Cautrès (éds), *Les enquêtes Eurobaromètres, analyse comparée des données socio-politiques*, L'Harmattan, Paris, 1998.

nombre de pays représentés entraîne des contraintes pour construire des indicateurs comparables et pertinents, les contextes nationaux étant très différents les uns des autres. Pour les Eurobaromètres, les questions sont fortement influencées par le cadre politique de l'Union Européenne. Mentionnons enfin que les effectifs retenus dans les deux enquêtes sont certes importants, mais insuffisants pour certaines analyses.

Ce sont ces limites qui expliquent pour une part la volonté de constituer un nouveau projet d'une haute qualité scientifique, l'ESS (European Social Survey, http://www.esf.org/social/sp/ESS/), dont les promoteurs viennent des milieux académiques. Les attentes des initiants reflètent explicitement cette préoccupation : une heure de prise d'information, échantillon strictement probabiliste et d'une taille supérieure à 2'000 répondants par pays participant. Enfin, il est prévu une réalisation périodique, tous les deux ans.

Ce nouveau projet a été extrêmement bien évalué, recueillant la note maximale de 100 points sur 100 par les experts scientifiques en charge de ce dossier. Une première réalisation est prévue en 2003, avec, au moins, une quinzaine de pays européens y participant. Enfin, il est à souligner que l'ESS prévoit aussi une diffusion large et rapide, utilisant les moyens techniques les plus modernes à disposition des archives pour assurer un accès simple aux données, voire des possibilités d'analyse en ligne.

4. L'accès aux données

L'accès aux données et aux métadonnées[82] est un élément crucial pour permettre une utilisation raisonnable et efficace de ces enquêtes. Cet aspect a été particulièrement soigné dans le cas de l'ISSP et des Eurobaromètres et a retenu une grande attention dans l'élaboration de l'ESS.

Pourquoi l'accent sur les métadonnées est-il si important ? Dans une enquête « **simple** », réalisée par une équipe de recherche dans un pays particulier, l'essentiel de l'information reste dans les mains de l'équipe en charge du projet. Ce n'est qu'au moment de l'éventuel archivage que cette information doit être reconstituée et formalisée, dans la mesure du possible, pour que d'autres puissent y avoir accès.[83] Dans un **projet international**, la division du travail implique, dès le départ, une organisation de l'information plus élaborée, que ce soit à cause de la taille des équipes en personnel ou à cause de la grande complexité liée aux différents contextes. Par exemple, les questions utilisées n'ont pas toutes exactement le même sens dans les différents pays, que ce soit à cause des traductions ou simplement à cause des différents systèmes sociaux et politiques.[84] Les nécessaires adaptations des questionnaires doivent être explicitées pour que les chercheurs puissent ensuite utiliser les données de manière appropriée.

Une des conditions de succès, respectées dans les enquêtes décrites ci-dessus, est la mise à disposition quasi immédiate des données par les archives de données, soit directement, soit au travers du réseau qu'elles forment. Ainsi par exemple, le SIDOS qui est membre du CESSDA, le réseau européen des archives de données pour les sciences sociales, sert de relais entre les chercheurs helvétiques et les fournisseurs internationaux de données.

---

[82] Les métadonnées se définissent essentiellement comme l'information sur les données elles-mêmes et leurs conditions de production.

[83] Un tel mode d'organisation est d'ailleurs loin d'être optimal en termes de conservation et d'utilisation de l'information et témoigne de structures de recherches restées très artisanales.

[84] Pensons par exemple aux idiosyncrasies nationales des système politiques ou éducatifs.

Enfin, dans la mesure où il s'agit de produits importants, riches et complexes, ces enquêtes ont été, pour les archives, l'occasion de développer des outils d'accès spécifiques aux données, à commencer par des bases de données, largement accessibles en ligne, qui leur sont dédiées. D'autres logiciels ont été développés pour l'harmonisation des données. Bref, ce sont des plates-formes idéales pour une réflexion sur les nouveaux outils de publication de données.

5. Conclusion

Chacune de ces enquêtes peut être vue, sous un angle ou un autre, comme une « success story ». Parmi toutes les raisons qui expliquent ce bilan positif, nous aimerions, en conclusion, en rappeler trois.

D'abord, la formation d'une culture des utilisateurs permet des échanges fructueux et le développement ou la validation de modèles théoriques pertinents. Dans ce cadre, la dissémination des données à travers l'enseignement, y compris les écoles d'été, a joué un rôle important. Cela est d'autant plus facile et motivant qu'il s'agit d'enquêtes internationales, où beaucoup d'utilisateurs peuvent retrouver des données sur leur pays. De plus, les thématiques sont suffisamment larges pour que l'acquisition des connaissances nécessaires pour y accéder ne soit pas dissuasive.

La qualité de la documentation et la rapidité de l'accès aux données comptent aussi beaucoup dans ce contexte. Dans ce sens, l'investissement des archives de données fut tout à la fois un moyen important pour développer des compétences nouvelles et un formidable outil de promotion de l'analyse empirique en sciences sociales.

Enfin, par rapport à la question du changement social et du monitoring politique qui sous-tend ce colloque, l'utilité des enquêtes évoquées ici est incontestable, que ce soit comme instrument d'apprentissage ou comme outil de connaissance.

V

Methodische Probleme

Les problèmes de méthode

Methodological Problems

Werkstatt "Methodische Probleme": Einführung

Beat Hulliger, Bundesamt für Sttistik, Neuchâtel

Als Vorsitzender der Werkstatt "Methodische Probleme" des Symposiums über Sozialberichterstattung erlaube ich mir, einige Bemerkungen aus der Sicht eines Methoden-Statistikers zu machen. Ich hoffe natürlich, dass dies ein nützlicher Beitrag zur Diskussion über Sozialberichterstattung, Monitoring und spezieller über Indikatoren ist. Allerdings kann ich in den wesentlichen Aspekten auch nur Fragen aufwerfen oder Forschungsbedürfnisse anmelden.

Indikatoren

Indikatoren sind statistische Kennzahlen, die für einen räumlichen und zeitlichen Vergleich herangezogen werden. Meistens treten Indikatoren in Systemen auf. Manchmal werden verschiedene statistische Kennzahlen verschiedener Dimensionen in einem Globalindex zusammengefasst. Ein prominentes Beispiel ist der Human Development Index, welcher auf den drei Variablen Bruttoinlandprodukt pro Kopf, Sterblichkeit und Einschulung aufbaut. Die statistisch-methodischen Probleme bei einfachen Indikatoren sind gut erforscht. Z.B. sind die Eigenschaften und Probleme eines Indikators wie durchschnittliche Anzahl SchülerInnen in einer Schulklasse bekannt. Die methodischen Probleme der heutigen Diskussion über Indikatoren liegen anderswo.

Indikatoren werden dazu verwendet, einen komplexen Sachverhalt, welcher nicht direkt beobachtbar ist, wenigstens indirekt zu überwachen ("monitoring"). Oft handelt es sich dabei um einen sozialen Sachverhalt, ein so genanntes Konstrukt. Z.B. soll das Bildungssystem überwacht werden. Es können aber auch ökologische oder ökonomische Phänomene gemeint sein.

Wir haben also eine "Blackbox" vor uns, von der wir weder den vollständigen Input, noch die Aktivität, noch den vollständigen Output messen können, die wir aber trotzdem überwachen wollen. Es scheint mir nützlich, bei der Entwicklung und Diskussion von Indikatoren 7 Schritte oder Phasen zu unterscheiden:

1. Beschreibung des zu überwachenden Sachverhalts und Festlegung der Ziele
2. Herleitung von Kandidaten für Indikatoren
3. Auswahl der Kandidaten für Indikatoren
4. Daten-Erhebung
5. Berechnung von Indikatoren, Aggregation zu Gesamtindices, Darstellungen
6. Evaluation der Indikatoren
7. Erhebung der Indikatoren zur Norm

Im Folgenden beschreibe ich kurz die einzelnen Schritte und ihre methodischen Probleme. Dabei versuche ich, den methodischen Beitrag der Statistik besser heraus zu arbeiten.

Schritte bei der Entwicklung von Indikatoren

Bei der Beschreibung des zu überwachenden Sachverhalts und der Festlegung der Ziele (Schritt 1) kommt vor allem die Fachwissenschaft zum Zug. Sie muss die Teile des Phänomens und die Wechselwirkungen untereinander und mit der Umwelt beschreiben. Und sie muss in der Diskussion mit den Benutzern die Bedürfnisse abklären und die Ziele der Indikatoren festlegen. Die Statistik kann hier durch die Analyse von bestehenden Untersuchungen einen Beitrag leisten.

Nach einer guten Beschreibung des Phänomens können mögliche Kandidaten für Indikatoren mit Methoden der Fachwissenschaft deduktiv hergeleitet werden (Schritt 2). Hier kann die Statistik als inferentielle Wissenschaft meistens keinen direkten Beitrag leisten.

Oft steht nach diesem Schritt der Herleitung eine Vielzahl von Kandidaten zur Verfügung, welche zum Teil sehr ähnlich sind. Es können nicht alle Kandidaten verwendet werden. Darum müssen einige Kandidaten ausgewählt werden (Schritt 3). Die Auswahl berücksichtigt Messbarkeit, Kosten, Datenlage. Die Fachwissenschaft versucht auf Grund von theoretischen Ueberlegungen eine Auswahl zu treffen, die den zu überwachenden Sachverhalt möglichst gut abbildet. Falls bereits Messungen von einigen Kandidaten vorhanden sind, kann die Statistik eine Hilfestellung geben, indem sie die Abhängigkeiten und Variabilitäten der Kandidaten quantifiziert (vgl. Schritt 6). Die eigentliche Bestätigung der Auswahl kann aber erst in der Evaluation (Schritt 6) erfolgen.

Für die ausgewählten Kandidaten können nun Daten erhoben werden (Schritt 4). Dabei stellen sich eine ganze Menge praktischer Probleme der Daten-Erhebung, -Erfassung und Aufbereitung. Statistische Methoden und fachwissenschaftliche Methoden werden hier breit angewandt, um zu optimalen Ergebnissen zu kommen.

Die Berechnung von Indikatoren und deren Aggregation zu Gesamtindices (Schritt 5) ist eine Hauptaufgabe der Statistik. Allerdings können gewisse Fragen wie die "richtige" Gewichtung der Teile eines Gesamtindex weder von der Statistik noch von der Fachwissenschaft ohne weitere Daten beantwortet werden. Der meist grafischen Darstellung der Indikatoren sollte sicher noch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die Frage stellt sich nun, wie die Indikatoren im Hinblick auf ihre Aussagekraft bezüglich des zu überwachenden Phänomens insgesamt zu beurteilen sind (Schritt 6). Hier ist das Potential der Statistik in der bisherigen Diskussion über Indikatoren sicher noch nicht voll ausgeschöpft. Die Untersuchung der Eigenschaften, der Abhängigkeiten und die Quantifizierung der Variabilität von Indikatoren gehört zu den Aufgaben der Statistik. Insbesondere interessiert die Frage der Sensitivität der Indikatoren oder der Indices auf Annahmen (Gewichtungen, Stationarität, Vergleichbarkeit von Grunddaten), die ihrer Konstruktion zu Grunde liegen und auf tatsächliche Veränderungen im zu überwachenden Sachverhalt. Die Frage der Kosten-Effizienz von Indikatoren-Systemen wird ebenfalls in diesem Schritt untersucht.

Um die Statistik vollumfänglich anwenden zu können, fehlt aber oft ein wesentliches Element. Die Statistik, als induktive Wissenschaft, benötigt im Kontext dieser Diskussion im Wesentlichen eine genügend grosse Menge von Daten über zwei Variablen-Mengen: Eine Variablen-Menge X, die aus den erhobenen Indikatoren besteht, und eine Variablen-Menge Y, welche die tatsächlich wichtigen Aspekte des zu überwachenden Phänomens messen. Wir können uns Y im Moment als eine sehr viel teurere und bessere Variante von X vorstellen, sozusagen Eichwerte für unser Indikatoren-System, welche wir z.B. über einen gewissen

Zeitraum erheben konnten. Die Statistik kennt viele Methoden um ein Modell f(X) zu erstellen, welches die Variablen-Menge Y mit möglichst kleinem Fehler vorhersagt: $Y \approx f(X)$. Dabei arbeitet die Statistik eng mit den Fachwissenschaften zusammen, welche Möglichkeiten und Grenzen von Modellen aus ihrem Blickwinkel beurteilen muss. Die Statistik kann über das Modell hinaus die Güte der entsprechenden Vorhersage quantifizieren.

Falls keine gute Variablen-Menge Y vorliegt, kann u.U. mit quantifizierten Expertenmeinungen eine Annäherung erreicht werden. Falls gar keine Variable Y zur Verfügung steht, ist die statistische Evaluation der Güte der Indikatoren X auf Sensitivitäts-Analysen und Simulationen beschränkt.

Nach der Evaluation der Indikatoren kann eine Schlaufe zu Schritt 2, 3,4 oder 5 sinnvoll und notwendig sein.

Falls die Qualität der Indikatoren als genügend beurteilt wird, können die Indikatoren in einem politischen Prozess zur Norm erhoben werden (Schritt 7). Das bedeutet, dass sich die politischen Akteure darauf einigen, im Wissen um die Qualität der Indikatoren, diese als vorläufige Diskussions-Basis zu akzeptieren und nicht dauernd wieder in Frage zu stellen. Zum Beispiel ist der Landesindex der Konsumentenpreise eine solche Norm.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Schritte zur Entwicklung von Indikatoren dargestellt und die Stärke des Beitrags der Fachwissenschaften, der Statistik und der Politik aus meiner Sicht aufgeführt.

Nr	Schritt	Fachwiss.	Statistik	Politik
1	Sachverhalt/Ziele	xx		xx
2	Kandidaten	xx	x	
3	Auswahl	x	x	
4	Datenerhebung	x	xx	
5	Berechnung/Aggregation	x	xx	
6	Evaluation	xx	xx	
7	Normierung	x	x	xx

Die Beiträge zur Werkstatt "Methodische Probleme"

Die Beiträge von Paul Röthlisberger und Stefan Wild-Eck befassen sich weitgehend mit der konzeptionellen Grundlegung und mit der Herleitung und Auswahl von Indikatoren über die Lebensqualität. Trotz der vielen offenen Fragen scheint die Diskussion über die Dimensionen von Lebensqualität genügend weit fortgeschritten, um zumindest eine Auswahl von Kategorien zu ermöglichen. Darüber hinaus wird die Aggregierung verschiedener Indikatoren von Lebensqualität in einen Gesamtindex kritisch diskutiert. Paul Röthlisberger veranschaulichte beispielhaft das Vorgehen bei der Konstruktion eines Index der Lebensqualität. Bezüglich unseres Entwicklungs-Schemas von Indikatoren, bewegt sich Stefan Wild-Eck im Bereich der Schritte 1, 2 und 3, während Paul Röthlisberger darüber hinaus den Schritt 5 (Berechnung von Indikatoren und Gesamtindizes) betrachtet. Beide Autoren thematisieren auch die Bedeutung des Schrittes 7 (Normierung).

Antoine Gualtierotti geht einen Schritt über die Diskussion von Indikatoren hinaus, indem er die Frage nach der Analyse der Mechanismen, die für die Kosten im Gesundheitswesen

verantwortlich sind in den Vordergrund stellte. Die dabei anstehenden Probleme der Daten-Analyse sind nicht minder anspruchsvoll als die Diskussion über Indikatoren. Um die Arbeit Gualtierottis in unser Schema zu zwingen, kann sie am besten als ein Beitrag zu den Schritten 3, 5 und 6 aufgefasst werden.

Vicente Carabias zeigte mit der Social Compatibility Analysis (SCA) einen der Herleitung von Indikatoren verwandten Problemkreis auf. Welche Dimensionen sollen für die Beurteilung des Einflusses eines Projekts auf die Gesellschaft herangezogen werden und mit welcher Bewertung sollen sie verglichen werden? Versucht man die Arbeit von Carabias in unser Schema zu zwingen, dann behandelt sie vor allem die Schritte 1 bis 5. Da die SCA keinen allgemein gültigen Status beansprucht, fällt interessanterweise der Schritt der Normierung (7) bei der SCA weitgehend weg.

Bei der Diskussion verschiedener methodischer Probleme (statistischer und fachwissenschaftlicher) von Indikatoren zeigt sich immer wieder, dass der grafischen Darstellung von Indikatoren ein hoher Stellenwert zukommt.

Die Diskussion um die Nützlichkeit und Zulässigkeit von Gesamtindices erfasst meiner Ansicht nach die Problematik nicht richtig und ist zum Teil sinnlos: Ein echt multivariates Phänomen kann man nie ohne Informationsverlust in eine einzige Dimension abbilden. Das bedeutet weder, dass Gesamtindices nutzlos sind, noch dass verschieden Gesamtindices gleichwertig sind. Es bedeutet, dass man das altbekannte statistische Problem der Komplexitätsreduktion und damit des Informationsverlustes als solches anerkennt und darstellt.

Abschliessend erlaube ich mir die Bemerkung, dass dem Schritt 6, der möglichst objektiven und quantifizierten Evaluation von Indikatoren, in der Diskussion um Indikatoren zu wenig Bedeutung beigemessen wird. Die Entwicklung und Verbesserung von Indikatoren erfolgt in Schleifen. Wenn man dabei nicht immer wieder an den selben Punkt der Diskussion zurückfallen will, dann müssen Erfahrungen aus den bisherigen Schleifen, d.h. aus bisherigen Indikatoren-Systemen, beschrieben, quantifiziert und analysiert werden. Es bedeutet auch, dass der Aufwand, um Eichwerte (Variablen Y) zu erheben, letzten Endes nicht gescheut werden darf.

The Social Compatibility Analysis (SCA): An Instrument to assess & evaluate the social impacts of planned projects

V. Carabias-Hütter und H. Winistörfer, Zürcher Hochschule, Winterthur

Abstract

New strategies and solutions for eco-efficient energy use and material cycles, both technological and non-technological, will not only influence the ecological and the economic environment, but also the *social environment*. If the potential social impacts of such strategies and solutions are ignored, their successful implementation may be prevented by a lack of general *public acceptance*. Therefore new methods using transdisciplinary approaches are needed to take the social dimension into account for decision-making and planning. Analysis of general political and social conditions, lifestyles and patterns of consumption behaviour by employing methods of empirical social research have given evidence for two case-studies within waste management.

In a second step, sets of indicators and criteria for *social sustainability* have been established. Originating from these indicators and criteria, methods and tools for the quantitative assessment of the social dimension of sustainability of new technologies and products have been developed, and can be combined with tools for the assessment of the ecological (LCA) and economic dimension of sustainability. This assessment will function as a quality control, and ensure that the innovative technologies and products/services meet social requirements and find general public acceptance for their implementation and transformation into practice.

In order to include social compatibility in planning processes, a *tool* similar to the environmental impact assessment is being developed: The *Social Compatibility Analysis (SCA)*. In contrast to the subjective approach where methods of the empirical social sciences are used to estimate the acceptance of those directly affected, the method proposed here is based on a set of objective evaluation criteria (e.g. discrimination, education & training, impact on inhabited areas, income distribution, information / communication, participation, transparency, risks for the population). Using the ABC-method known from business administration different priorities are assigned to the chosen criteria and to the identified partial aspects of the object of assessment respectively. The results achieved in this way reflect the subjective assessment of the user, or the consensus of a user group. The tool is therefore suitable for use in participatory processes such as acceptance dialogues as means of visualizing different evaluations and standpoints of various interest groups, thus providing a common basis for discussion and solution finding.

Application of the SCA-tool in two different case-studies (planning of a waste incineration plant, conception of sewage treatment plants) within the Swiss waste management have given evidence on: SCA is a particularly valuable tool when the social dimension of a project is concerned, when the clarification of differing stakeholder assessments is needed or when sets of solutions are to be negotiated.

From the legal point of view a distinction must be made between a *test of social compatibility,* and the *participatory possibilities* with which the public can advise or definitively decide on specific issues.

1. Introduction

Waste disposal companies have to move with the times. Gone are the days when their working practices were accepted almost without criticism. Today, more than at any time in the past, their conduct and decisions are coming under public scrutiny. Nevertheless, over a period of time the general public as a whole has become considerably less predisposed towards the construction of new waste-disposal plants (a trend clearly indicated by the situation in several Swiss towns, like in Thun). In the light of the current lack of confidence in the planning of waste-disposal at cantonal level, the authorities need to effect substantial improvements in several key areas. The dissemination and quality of information plus general public reations are two cases in point. In addition, greater transparency in the areas of assessment and planning is also required, as is the need to improve public dialogue. The latter is especially important in order to include the public in the planning processes. The authorities also need to ensure cooperation at supra-regional level.

The authorities, businesses and industries alike, have several tools at their disposal with which to reorientate waste management policies towards sustainable development: a Social Compatibility Analysis (SCA) for example, described in chapter 3.

2. Social compatibility and participation right

Until the early 1990s the concept of *social compatibility* was controversial within scientific circles, but since the Rio conference of 1992 social compatibility or amicability has, alongside environmental and economic compatibility, become a universally accepted third dimension of *sustainability*. In the direct-democratic system of Switzerland one way of achieving the social compatibility of waste management policies, plannings and facilities could be by analysing the results of polls on proposed projects.

In this context, the concept must be based on the public's *right to participate* in decision-making, which, however, entails the following problems:

a) Public or democratic sovereignty in such issues presupposes a certain level of specialised knowledge which is, in fact, often lacking.

b) Direct consultation of the voting public can only ask for a 'yes' or a 'no' position on the concrete proposal. This is inadequate when the question deals with the design or exact placement of particular proposed facilities, or when it is a question of how much risk and/or pollution load the public will accept. Even where the voting law allows more than two variants, this is still too restricted for such complex issues.

c) Certain real constraints also limit the number and type of any decisions falling within the realm of possibility. One such constraint, at least in the short term, is that existing production and consumption processes lead inexorably to a certain amount of waste, which must somehow be treated and/or disposed of. Should democratic participation lead, for example, to the outlawing of all new disposal facilities, then this is neither constructive nor legal. Thus, one cantonal grass roots initiative which would have forbidden all hazardous waste disposal sites was declared invalid due to it conflicting with overriding Swiss laws.

In order to **include social compatibility in planning processes**, a tool similar to the environmental impact assessment is being developed. In contrast to the subjective evaluation method with which the acceptance of those directly affected is estimated, our proposed

method defines objective criteria (see table 1) according to which social compatibility is evaluated. Therefore, the subjects are the intended as well as the unintended, the positive as well as the negative impacts on the fulfilment of human needs and the cohabitation of human beings, with the accent lying on psychological, social and cultural needs [1], [2].

Table 1: General Criteria for Social Compatibility

1	Participation	Participation opportunities for affected parties
2	Information + Communication, Transparency	Understanding the decision-making process, transparent information policy
3	Restriction of decision parameters	individual – collective; local – inter-regional; current – future
4	Compliance with social laws	Adherence to constitutional rights and principles, adherence to social rights
5	Occupation	Quantity → Employment level, Quality → Industry and business, required educational standard, ...
6	Education & Training	Availability, accessibility and quality of educational facilities and information channels (nursery schools, schools, further education)
7	Income Distribution	Level and distribution of income and wealth, material well-being (senior citizen provision, medical provision, unemployment benefits, etc.)
8	Living/working conditions in developing regions	child labour and forced labour working with dangerous substances, exploitative work practices
9	Discrimination	Gender, racial, religious, disability, lifestyle
10	Protection of minorities	Minorities in a democratic system, …
11	Law & Order / Crime	Presence of law & order representatives, surveillance and lighting of public utilities, …
12	Health hazards	Toxicology, health and safety at work, road safety, …
13	Nuisance	Noise, nuisance, vibration…
14	Encroachment into living space	Quantity → destruction of living space, Quality → proportion of green/recreational areas, view, sunlight, social infrastructure, rent regulations, opportunities for development, ...
15	Risks for the population	Prevention, damage limitations, liability/insurance, communication
16	Winner – loser symmetry	Between Individuals, between regions, between countries, between continents (first and third world)

3. The proposed tool: Social Compatibility Analysis (SCA)

Detailed research work has been done in the field of social compatibility of waste management policies and projects in Switzerland. Results obtained from a Delphi Expert-Questioning contributing to the social aspects of waste management in Switzerland [3] led to the development of a tool for recording and evaluating social compatibility.

The ***Social Compatibility Analysis*** [4] is based on the ABC method embodied in business administration [5]. The central concept of the Social Compatibility Analysis pivots around a set of objective criteria for social compatibility (see table 1), which, in the light of specific assessment problems, have been established as extensively as possible. Within the waste management field, for example, a specific criteria catalogue has been compiled and used in the case of a specific project in Thun [6], [7].

The user chooses several of these evaluation criteria and assigns individual aspects of the process for assessment to classes A (highly relevant social problems), B (of medium relevance) or C (of low relevance). The *Social Compatibility Analysis (SCA)* is a derivative of the ABC-Analysis which is based on the premise that a small number of A components contribute in a major way to a problem, whilst a much greater number of C components contribute in only a minor way. All those components of medium relevance are assigned to class B. Assignments to classes A and B are explained and commented (see table 2). Since A components are highly relevant to a problem, they are the main focus for improvements. The results achieved in this way reflect the subjective assessment of the user. If more than one stakeholder is involved, the result of the evaluation may represent the consensus of a user group.

The tool is therefore suitable for use in acceptance dialogues as means of visualizing the different evaluations and standpoints of various interest groups, thus providing a common basis for discussion and solution finding.

3.1 Legal dimensions of social compatibility

From the legal point of view a distinction must be made between a *test of social compatibility,* where the degree of acceptance by the public is empirically established (the public as object), and the *participatory possibilities* with which the public can advise or definitively decide on specific issues (the public as subject). Swiss law presently recognizes a number of participatory rights of the public concerning technical facilities like incinerators or roads. However, where these participatory procedures exist on the local level – mainly in the area of development planning – decisions at cantonal or federal levels can at times supersede them.

Thus the basic participatory problems are: the public's lack of specialized knowledge; the reduction to yes or no in the voting system; that a certain amount of waste simply must be dealt with; NIMBY or "OK, but only in your backyard"; the unavoidable fact that future generations are not here to help determine things that will affect them. Newer processes like mediation can help to solve these problems. Especially since these already-established participatory processes often do not consider the long-term social effects of today's decisions, the wisest course seems to be an institutionalizing of social compatibility assessments.

Table 2: Social Compatibility Analysis (SCA): An example of application in the case of a waste incineration plant. SC = Social Compatibility.

(**A** = SC is minimal, and there is a great need for further measures; **B** = SC is limited up to a point, and there is a need for further measures; **C** = SC is evident, and further action is not required)

Criteria	**Requirement & Initial Decision**	**Planning Phase**	**Construction Phase**	**Operational Phase**		**Deconstruction Phase**
				Operational Processes	Material Flows	
1 Participation	**A**[1]	**A**[2]	**C**	**A**[3]	**C**	**C**
2 Information, Communication, Transparency	**A**[4]	**A**[5]	**B**[6]	**A**[7]	**B**[8]	**C**
3 Restriction of decision parameters	**B**[9]	**B**[10]	**C**	**C**	**C**	**C**
...	...	...	...	...	...	...

[1] The population directly affected by the plant has no legal means of being involved in the decision making process (the actual need for the plant in the first place, and the decision to build it). Appropriate voluntary instruments for citizen participation should be undertaken as required.

[2] The population directly affected by the plant has no legal means of influencing either the choice of plant location or the type of technology. Canton regulations governing the construction of any new facility mean the canton is bound to initiate a plebicite concerning the project. Appropriate voluntary instruments for citizen participation should be undertaken as required.

[3] The population directly affected by the plant has no means of influencing the operational phase of the plant. The formation of a "watch-dog" group to include parties from each stakeholder group has still to be examined.

[4] …

4. Discussion

An assessment of social compatibility by the tool SCA is decision-support oriented and shows weaknesses according to the evaluation of the user. The result is subjective as much as the evaluation criteria and the categorisation into A, B or C is dependent upon the user. On this basis, comparisons between different problem areas are not possible. However, if the categorisation is clear, comparisons relative to a given task can be drawn from previous assessment periods.

A special field of application for the discussed tool is opened if the object to evaluate has several stakeholders with different opinions. In this case various subjective evaluations of different stakeholders regarding the social consequences of a particular project can be compared and brought to light, making the cost of assessment relatively low [4]. Once clearly worked out, the differences in the evaluation can be discussed and constructive solutions can be found in a participatory process.

Application of the SCA-tool in two different case-studies (planning of a waste incineration plant, conception of sewage treatment plants) within the Swiss waste management have given evidence on: SCA is a particularly valuable tool when the social dimension of a project is concerned, when the clarification of differing stakeholder assessments is needed or when sets of solutions are to be negotiated.

On the basis of our research, within the Delphi-Questioning [3], the following *criteria* must be applied *for assuring social compatibility of a waste management* programme:

- Accessibility of information, transparency of decision-making and decision-execution.
- Ensurance of participation rights for the affected public (within a direct-democratic framework); here the interests of future generations have to be considered.
- Individual and collective interests, as well as local and regional interests, must be weighed against each other, and where possible reconciled. Where conflicting, mediation processes or other conflict resolution methods must be carried out.
- Basic life opportunities (work, recreation, risk avoidance, needs for food, water and warmth) must be justly available to all.

The environmentally responsible behaviour of people must be promoted above all by means of financial incentive and educational systems.

5. Conclusions

It is both sensible and necessary to record and evaluate the social aspects relative to any given project, in as much as this approach would best serve the public interest. Authorities, producers and associations should undertake their own social compatibility analyses within the legal framework [4]. A tool like the SCA can be employed to solve conflicts by means of initiating consensus procedures. This is a particularly valuable tool when the social dimension of a project is concerned, when the clarification of differing stakeholder assessments is needed or when sets of solutions are to be negotiated.

In this process we want to develop the social-scientific aspects and operationalize them as assessment tools. An empirical assessment of all the problems surrounding public acceptance, i.e. social compatibility, is the ultimate goal. Therefore we look forward to apply the SCA in further policy areas and offer our services to interested stakeholders.

Acknowledgements

The authors gratefully acknowledge the Swiss National Science Foundation and the Zurich University of Applied Sciences Winterthur for their financial support.

References

[1] Bückmann, W. *Aspekte der Sozialverträglichkeitsprüfung*, IfZ GmbH: Berlin, 1982

[2] Staub-Bernasconi, S. *Sozialverträglichkeit - Bausteine auf dem Weg zu einer mehrdimensionalen Konzeption von Umweltverträglichkeit*, Schweizerischer Wissenschaftsrat; Forschungspolitische Früherkennung B/52: Bern, 1991

[3] Joos W., Carabias V., Winistörfer H. & Stücheli A. Social Aspects of Public Waste Management in Switzerland. *Waste Management* Vol. 19, No. 6, pp. 417-425, 1999

[4] Winistörfer, H. *Sozialverträglichkeit: Ein pragmatischer Ansatz für deren Bewertung*. Tagungsunterlagen ‚Wege zur Nachhaltigkeit in der Abfallwirtschaft – Forschung und Entwicklung für die Praxis', ABB Forschungszentrum Baden-Dättwil (Switzerland), 1999

[5] Hallay H. & Pfriem R. *Öko-Controlling: Umweltschutz im mittelständischen Unternehmen*. Campus: Frankfurt, 1992

[6] Joos W., Carabias V., Winistörfer H. & Stücheli A. Social Aspects of Public Waste Management. *R'99 Congress Proceedings* Vol. 1, pp. 316-322, 1999

[7] Winistörfer H. & Carabias V. Wie sozial verträglich ist unsere Abfallwirtschaft? Inland, *Neue Zürcher Zeitung*, 22. Dez. 1998

Die Problematik der Bildung eines validen Lebensqualitätsmasses - Ein Fallbeispiel

Stephan Wild-Eck, Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, Birmensdorf

Einleitung

Zum besseren Verständnis des Inhalts dieses Beitrages einige Worte zum Autor. Als Sozialwissenschaftler arbeitet er an einem Forschungsinstitut - dem Institut für Wald, Schnee und Landschaft in Birmensdorf - welches primär durch seine praxisorientierte naturwissenschaftliche Forschung bekannt ist. Dort beschäftigt er sich mit dem Verhältnis von Mensch und Natur, vom Menschen zu seinen Lebensgrundlagen. Das Lebensqualitätsthema ist seit längerem ein zentraler Forschungsfokus seiner wissenschaftlichen Tätigkeit. Die im vorliegenden Beitrag zum Sinn und zur Möglichkeit der Messung von Lebensqualität angestellten Überlegungen basieren zum einen Teil auf den empirischen Erkenntnissen aus einer aktuellen Forschungsarbeit (Wild-Eck 2001a) und zum anderen auf einem vertiefenden theoretischen Auseinandersetzung mit dem Begriff und dem Thema Lebensqualität.

Mit dem vorliegenden Beitrag werden zwei zentrale Ziele verfolgt. Erstens wird angestrebt, deutlich aufzuzeigen, inwiefern das Konstrukt Lebensqualität Eigenheiten aufweist, welche eine gültige und verlässliche Erfassung schwierig und für einen gesellschaftspolitischen Missbrauch verlockend machen. Zweitens wird es darum gehen, relevante Dimensionen von Lebensqualität herauszuarbeiten und darauf aufbauend mögliche Zugänge zur Erfassung von Lebensqualität aufzuzeigen.

Wer von diesem Artikel ein pfannenfertiges Rezept zur Messung von Lebensqualität erwartet, der oder die muss enttäuscht werden. Es wird nämlich dezidiert die Auffassung vertreten, dass bis zu einer validen Erfassung von Lebensqualität noch ein weiter Weg ist. Dazu, ob aktuell aufgrund des (noch) fehlenden umfassenden Wissens bezüglich Lebensqualität ganz auf dessen Messung verzichtet werden soll, oder ob eine - bewusst und transparent gehaltene - vorläufige und parzielle Erfassung sinnvoll und statthaft ist - wird eine kritisch offene Position vertreten. Einerseits wird ein pragmatisches Vorgehen, welches Dinge im Bewusstsein erfasst, dass diese Erfassung nur provisorisch sein kann und sich zwingend noch wandeln muss, für lehrreich und damit im Hinblick auf eine künftige valide Erfassung günstig gehalten. Dies deshalb, weil ein solches Vorgehen den Lern- und Erkenntnisprozess unterstützen kann. Andererseits bleibt die Befürchtung im Raum stehen, dass eine als provisorisch deklarierte Lebensqualitätsmessung auf dem Weg in den gesellschaftspolitischen Diskurs ihren Charakter wandelt und zu einer gefestigten Grösse wird. Dies ist Grund genug für eine skeptisch-kritische Haltung.

Die Verantwortlichen im organisierenden Bundesamtes für Statistik - und nicht nur sie - würden lieber heute als morgen die Lebensqualität in der Schweiz auf überzeugende und unanfechtbare Weise messen. Mit diesem Bestreben sind sie in guter Gesellschaft, ist doch die Messung von Lebensqualität seit einigen Jahren ein prominentes Thema auf internationaler Ebene. Zu nennen wären beispielsweise der HDI (Human Development Index) oder die Arbeit der unabhängigen Kommission zur Bevölkerung und Lebensqualität, wo auf unterschiedliche Art aufgezeigt wird, was Lebensqualität ausmacht beziehungsweise wie sie

gemessen werden könnte (Diener & Rahtz 2000; Independent Commission on Population and Quality of Life 1998).

Im Folgenden wird dargelegt, weshalb – obwohl die geleistete Arbeit zur Messung von Lebensqualität hoch geschätzt werden muss und eminent wichtig ist - davon auszugehen ist, dass es noch einige Zeit brauchen wird, bis ein zufrieden stellendes Verfahren zur Messung von Lebensqualität vorhanden ist und weshalb es möglicherweise grundsätzlich sinnvoll ist, einzelne lebensqualitätsrelevante Dimensionen, wie Umwelt (Evans & Bohrer 2000; Farell 2000; Wild-Eck 2001b), Gesundheit (Frisch 2000; Frumkin 2001), Beschäftigung und finanzielle Ressourcen (Bartelmus 2001; Bosch 2001; Michelson 2000; Schyns 2000), Verkehr (Banister 1996; Wild-Eck 2001a), Sicherheit (Eisner 2000; Fried 2000; Kuo et al. 1998), Mitbestimmung (Stratmann 1999) oder Lebensziele (Kasser 2000; Kasser & Ryan 1993; Kasser & Ryan 1996), je für sich zu messen, ohne daraus ein problembeladenes Gesamtkonstrukt zu bilden. Einerseits werden dazu verschiedene ungelöste oder strittige Aspekte angesprochen, die sich aus einem Überblick über entsprechende Publikationen ergeben und andererseits werden anhand der Erkenntnisse aus einer empirischen Forschung (Wild-Eck 2001a) auf einzelne dieser Aspekte Lösungsansätze skizziert.

Lebensqualität in Alltag und Wissenschaft

Lebensqualität ist nichts Dingliches, sondern ein theoretisches Konstrukt. Wie alle theoretischen Konstrukte – man denke nur an das Beispiel der Liebe !! – lässt sich Lebensqualität nicht mittels einer einfachen Messung erfassen, sondern erfordert ein System von Indikatoren, welche das, was gemeint wird, möglichst genau und verlässlich abstecken.

Gerade weil Lebensqualität in aller Leute Mund ist, von Laien wie von Wissenschaftlerinnen[85] und Politikern verwendet wird, was verschiedene empirische Studien nicht nur im deutschen Sprachraum belegen (Keith & Schalock 2000; Wild-Eck 2001a), eine sprachliche Selbstverständlichkeit darstellt, ist überhaupt nicht klar, was mit Lebensqualität gemeint wird. Übereinstimmung herrscht, dass wer von guter oder hoher Lebensqualität spricht, etwas Positives, etwas Erstrebenswertes meint, eine Zielgrösse, welche nicht in Frage gestellt wird. Oder in den Worten von Sherwood (1996): "The popularity of the term 'Quality of Life' comes in part from the fact that everyone aspires to it." Während das generelle Ziel Lebensqualität unbestritten ist, besteht Uneinigkeit darüber, was Lebensqualität beinhaltet beziehungsweise was eine hohe Lebensqualität ausmacht und wie sie erreicht werden kann.

Die grundsätzlich gute Verankerung des Begriffs sowie die mit ihm verbundene, allgemein getragene Auffassung, dass hohe Lebensqualität ein bedeutendes Ziel sei, führt einen möglicherweise dazu, zu glauben, dieser Begriff und das dahinter stehende theoretische Konstrukt sei bei genauer Betrachtung etwas klar Abgegrenztes und einheitlich mit Inhalt Gefülltes. Dem ist keineswegs so. Die Diskussion um das Konzept Lebensqualität und dessen Inhalt bildet aber die unabdingbare Grundlage für jeden Versuch Lebensqualität messbar zu machen. Fragen zu Indikatoren für Lebensqualität können nur dann sinnvoll angegangen und beantwortet werden, wenn das - jeweilige - Verständnis von Lebensqualität geklärt und damit verbundene Konsequenzen offen gelegt sind.

[85] An dieser Stelle darf die Bemerkung nicht fehlen, dass Lebensqualität vor allem in der medizinischen Forschung schon lange ein Thema ist und die Erforschung der Auswirkungen unterschiedlicher Krankheiten oder Behinderungen auf die Lebensqualität von Individuen auf eine respektable Forschungstradition blicken kann. Zu medizinischen Lebensqualitätsforschungen vgl. bspw. Agewell et al. 1995, Appollonio et al. 1997, Ferrell et al. 1995 oder Frumkin 2001.

Lebensqualität ist für Wirtschaft und Politik auch ein hervorragend zur Instrumentalisierung geeigneter Begriff (vgl. McCann 2000). Wenn Vancouver - wie die Tagespresse vermeldet (vgl. Tages-Anzeiger vom 22. Februar 2001; Sütterlin 1998) - die Stadt oder Kanada das Land mit der weltweit höchsten Lebensqualität ist (zur kontroversen Aufnahme dieses Ratings vgl. Pieth 2000 oder aus der Sicht der Innu: Calonego 2001), dann dient das der Stadt, dem Land als Marketinginstrument. Schneidet ein anderer Ort, ein anderes Land in einem Lebensqualitätsvergleich hingegen schlecht ab, dann kann dies zu Einbussen in dessen Wettbewerbsfähigkeit führen, das Lebensgefühl der dort lebenden Menschen negativ beeinflussen oder die dort politisch Aktiven zum Handeln zwingen.

Gegen eine solche Einflussnahme auf gesellschaftliche und politische Prozesse mittels eines Vergleichs der Lebensqualität an verschiedenen Orten, ist im Prinzip nichts einzuwenden. Es ist durchaus möglich, dass solche Vergleiche politisch-gesellschaftliche Aktivitäten auslösen oder verstärken, welche eine verbesserte Lebensqualität zum Ziel haben. Entschieden eingewendet muss hingegen etwas gegen nicht transparente Bewertungen und Bewertungen, welchen die notwendige Reflexion bezüglich der grundlegenden Zusammenhänge abgeht. Lebensqualitätsvergleiche, welche namentlich weder die politisch-kulturellen Eigenheiten, noch die Bedürfnisse und Bewertungsmuster der von der Bewertung Betroffenen in die Messung einbeziehen, bergen das akute Risiko, nichts über die Realität auszusagen oder Unrecht zu begründen.

Der Zugang zu Lebensqualität beispielsweise alleine über universell dieselben objektiven Indikatoren widerspricht Erkenntnissen aus Kultur vergleichenden Untersuchungen, die aufzeigen, dass räumliche und zeitliche Variationen und Unterschiede in dem, was Lebensqualität beinhaltet oder ausmacht, vorhanden sind (bspw. Dasgupta & Majumdar 2000; Lever 2000; Matsumoto 2000; für die besondere Relevanz von Naturelementen - in urbanen Räumen - auch Beatley 2000; Coles & Bussey 2000; Deelstra 2000; Donadieu, 1998; Dureau et al. 2000; Hartig et al. 1997; Kaplan 1995). Auch subkulturelle und situationsbedingte Unterschiede sind vielfach nachgewiesen (vgl. Ahmed & Thomas 2000; Appolonio et al. 1997; Bruggen van 2000; Efraty et al. 2000, Ferrell et al. 1995; Harth et al. 2000; Rogerson 1996). Darstellung 1 liefert eine beispielhafte Auswahl von Forschungen zu Lebensqualität, welche entweder spezifische Personengruppen oder thematische Bezüge fokussieren.

Darstellung 1: Forschungen zu spezifischen Aspekten von Lebensqualität beziehungsweise von bestimmten Personengruppen

Lebensqualität für / durch:	
(geistig) Behinderte	Keith & Schalock 2000
Flüchtlinge	Ahmed & Thomas 2000
langzeitig Arbeitslose	van Bruggen 2000
intrinsisch versus extrinsisch orientierte Menschen	Kasser 2000
Kinder, alte Menschen oder Frauen	Wild-Eck 2001a
Naturräume	Kaplan 1995; Hartig et. al. 1997; Deelstra 2000
Sicherheit	Eisner 2000

Lebensqualität ist somit eine hoch komplexe Angelegenheit, die sich je nach Bezugshorizont, Bezugsgruppe oder Zeit unterscheidet.

Bevor anschliessend auf die empirischen Erkenntnisse aus der Forschung von Wild-Eck (2001a) eingegangen wird, sollen darin enthaltene theoretische Reflexionen und Differenzierungen bezüglich des Lebensqualitätskonstruktes in Kürze diskutiert beziehungsweise eingeführt werden.

Lebensverhältnisse, persönliche und allgemeine Lebensqualität

Wie ein Überblick über die Literatur zum Thema verdeutlicht, bestehen nicht nur bedeutende Differenzen, wie Lebensqualität gemessen wird, sondern ebenso und weit grundlegender darin, was unter Lebensqualität verstanden wird. Zur inhaltlichen Klärung lassen sich theoretisch zwei Unterscheidungslinien feststellen. Erstens die Linie, die objektiv Vorhandenes von subjektiv Wahrgenommenem trennt und zweitens diejenige, die den Bezugshorizont entweder an einem Individuum oder einer räumlichen Grösse fest macht (vgl. dazu Darstellung 2).

Darstellung 2: Theoretische Abgrenzung und Differenzierung von Lebensqualität

	Bezugshorizont	
Zugangsweise	***Individuum***	***räumliche Einheit (Quartier, Ort, Region, Staat)***
objektiv lebensrelevante Tatsachen	persönliche Lebensverhältnisse *	allgemeine Lebensverhältnisse *
subjektiv lebensrelevante Tatsachen	persönliche Lebensqualität	allgemeine Lebensqualität

** synonym für den Begriff 'Verhältnisse' kann auch 'Bedingungen' verwendet werden*

In Wild-Eck (2001a; vgl. auch Wild-Eck 2001b) wird begründet weshalb sich Lebensqualität als bewertendes Konstrukt sinnvollerweise auf Subjekte abstützen soll und in Kontrast zu dem, was objektiv vorhanden ist, konzipiert werden muss. Aus diesem Gedankengang heraus wird eine Unterscheidung zwischen Lebens*verhältnissen* und Lebens*qualität* gemacht. Während die Lebensverhältnisse das objektiv Feststellbare umfassen (bspw. Arbeitslosigkeit an einem Ort, Einkommen eines Individuums), beinhaltet Lebensqualität das subjektiv Relevante. Die Lebensverhältnisse bilden in der vorgeschlagenen Konzeption einen - ohne Zweifel wichtigen - Prädikator für Lebensqualität. Ein enger Zusammenhang ist wahrscheinlich, doch nicht zwingend. Eine gestiegene Arbeitslosenrate an einem Ort, als möglicher Indikator für die Lebensverhältnisse, kann die Lebensqualität beeinflussen, muss dies jedoch nicht. Wie diese Veränderung wirkt, hängt von der subjektiven Verarbeitung durch Individuen ab.

Die zweite Differenzierung, welche bezüglich des Konstruktes Lebensqualität gemacht werden soll, betrifft den Bezugshorizont. Lebensqualität kann sich auf einzelne Personen beziehen (persönliche Lebensqualität). Genauso ist der Bezug an einer räumlichen Einheit möglich, an einem Ort, einer Region oder einer Nation (allgemeine Lebensqualität). Diese

Differenzierung erhält theoretisch begründet deshalb Sinn, weil davon auszugehen ist, dass unterschiedliche Einflussgrössen für die persönliche und allgemeine Lebensqualität Bedeutung erlangen. Mit anderen Worten: Für mich persönlich sind andere Dinge für eine gute Lebensqualität wichtig, als dafür, dass das Leben an einem Ort im allgemeinen eine hohe Qualität aufweist.

Während sich aus sämtlichen persönlichen Lebensverhältnissen in einer räumlichen Einheit, die dortigen allgemeinen Lebensverhältnisse aggregieren lassen, ist dies bei der Lebensqualität als subjektiv geprägtem Konstrukt nicht der Fall.

Bevor auf die empirische Bewährung der gemachten inhaltlich-theoretischen Differenzierung eingegangen wird, folgt nun noch ein Abschnitt zur Frage, wer für die Lebensqualität als subjektiv-bewertendes Konstrukt die Bewertungen liefern soll und wie diese Bewertungen 'eingefangen' werden können.

Lebensqualität von wem, für wen und wodurch ?

Wird Lebensqualität als bewertendes Mass über Subjekte erfasst, dann stellt sich unweigerlich die Frage, wer diese Subjekte sind. Grundsätzlich ist zu fragen, ob Individuen als Subjekte ihre persönliche respektive allgemeine Lebensqualität selbst bewerten sollen oder ob dies Fach- oder Expertenpersonen vorbehalten bleibt.

Für beide Zugangsweisen lassen sich Gründe anführen. Über Expertinnen und Experten, welche die für die untersuchten Subjekte relevanten und den Subjekten bewussten oder nicht bewussten Aspekte erschliessen können, lässt sich Lebensqualität durchaus messen. Allein das Vorhandensein und die Auswahl solcher Expertenpersonen stellt eine bedeutende Schwierigkeit dar und zur Erfassung einer breiten empirischen Grundlage wird ein solches Angehen den Rahmen des zeitlich und finanziell Machbaren sprengen. Ebenso bedingt jeder Zugang, bei dem die direkt betroffenen Individuen umgangen werden, eine hieb- und stichfeste Begründung weshalb dem so ist und wie dafür gesorgt wird, dass mittels dieses indirekten Zugangs deren Lebensqualität unverzerrt wiedergegeben kann.

Die letzte Aussage macht deutlich, dass eine klare Präferenz für den Einbezug der direkt Angesprochenen besteht. Dies deshalb, weil über Lebensqualität als alltagsverständlichem Konstrukt von jedermann gesprochen werden kann beziehungsweise jedermann - im Rahmen seiner oder ihrer - jeweiligen intellektuellen Möglichkeiten diesbezüglich Reflexionen anstellen kann. Methodische oder messtheoretische Schwierigkeiten, beispielsweise wie unbewusst lebensqualitätsrelevante Aspekte erfasst werden können, sollen kein Kriterium gegen diesen Zugang sein.

Wenn nun der Zugang zur Lebensqualität über die angesprochenen Individuen geschieht, dann bleibt gerade bei der Messung der allgemeinen Lebensqualität eine zentrale Frage unbeantwortet: Wer ist (direkt) angesprochen ?

Am Beispiel einer Stadt lässt sich aufzeigen, welche unterschiedlichen Kollektive als direkt Angesprochene in Frage kommen: Erstens Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt. Zweitens Personen, welche in der Stadt ihren Arbeits- oder Ausbildungsplatz haben, drittens Personen aus dem Umland, welche die Stadt wegen ihrer Infrastruktur oder ihres Angebots aufsuchen und viertens Touristinnen und Touristen, welche die Stadt besuchen.

Es ist naheliegend, dass nebst Gemeinsamkeiten, jede der erwähnten Gruppen wieder spezifische und sich unterscheidende Ansprüche an die Stadt haben, welche in ein Lebensqualitätsurteil einfliessen.

Bewusst wurde die Bewohnerschaft - als in sich bereits stark differenzierte Einheit - zuvor als Erstes genannt. Dies deshalb, weil die Ansicht vertreten wird, dass die allgemeine Lebensqualität an einem Ort von denjenigen Menschen beurteilt werden soll, welche dort ihren *Lebens*mittelpunkt haben. Diese begründete normative Prämisse, welche den Menschen an seinem Wohnort ins Zentrum rückt, bildet die grundlegende Prämisse in der Untersuchung von Wild-Eck (2001a). Die daraus später in diesem Artikel präsentierten empirischen Befunde basieren deshalb auf einem solch bewohnerzentrierten Zugang zu Lebensqualität.

Einflussgrössen auf die Lebensqualität

Die Lebensqualität als umfassendes Konstrukt beinhaltet sowohl die Dimension der persönlichen wie der allgemeinen Lebensqualität. Auf beide Dimensionen wirken dabei die Lebensverhältnisse. Wie Kozma et al. (2000) zeigen, sind es Merkmale der Person, demographische (strukturelle, positionale oder kontextuelle, vgl. auch Raselli & Wild 1994) sowie psychologische Elemente (Charaktereigenschaften & Ressourcen; bspw. Extravertiertheit, Neurotizismus), welche als Einflussgrössen auf die Beurteilung der Lebensqualität wirken.

Während Persönlichkeitsmerkmale gemäss Kozma et al. (2000) hohe zeitliche Stabilität aufweisen - man denke beispielsweise daran, dass es Menschen gibt, die grundsätzlich ängstlicher sind als andere -[86], sind Umweltbedingungen weit stärkerem Wandel unterworfen. Empirische Ergebnisse zeigen, dass Persönlichkeits- wie Umweltmerkmale von Relevanz sind, die positiven und negativen Gefühle, welche ein Individuum hat genauso wie positive und negative Erfahrungen. Das subjektive Wohlbefinden und damit die Beurteilung der Lebensqualität kann als Resultierende aufgrund von Lebensverhältnissen, Persönlichkeitsfaktoren und Umwelteinflüssen verstanden werden. Welche inhaltlichen Grössen der Umwelt in den Augen von Bewohnerinnen und Bewohnern der Stadt Zürich Einfluss auf die persönliche wie die allgemeine Lebensqualität besitzen, darüber geben die anschliessend präsentierten empirischen Befunde Auskunft.

Messung von Lebensqualität

Bei der Messung von Lebensqualität kann aufgrund entsprechender Literatur unterschieden werden zwischen der

a) von der Person unabhängigen Verwendung objektiver Indikatoren;

b) personabhängigen Bewertung objektiver Indikatoren; sowie

c) der Verwendung subjektiver Indikatoren.

[86] In der Untersuchung von Wild-Eck (2001a) weisen diejenigen Personen, die die allgemeine Lebensqualität besonders negativ bewerten, ein überdurchschnittliches Sicherheits- und Orientierungsbedürfnis auf. Dies kann als deutliches Indiz dafür gewertet werden, wie Persönlichkeitsmerkmale auf Lebensqualitätsurteile einwirken.

Messung von Lebensqualität über objektive Indikatoren

Werden objektive Kriterien, wie Einkommensverteilung, Altersstruktur, Lebenserwartung oder Höhe der Arbeitslosigkeit zur Messung von Lebensqualität benutzt, dann wird über die Verrechnung entsprechender Indikatoren ein Mass zur Qualitätsbewertung - zumeist bezogen auf eine räumliche Einheit (Ort, Region, Land) - gebildet (vgl. dazu Korczak 1995). Wie die einzelnen Indikatoren ausgewählt und gewichtet werden, wird entweder Expertinnen und Experten überlassen (prototypisch dafür: Beatley 2000) oder aber willkürlich vorgenommen. In Wild-Eck (2001a) wird ausführlich dargelegt, weshalb bei einer solchen Messung besser von Lebensverhältnissen als von Lebensqualität gesprochen werden sollte. Kurz gefasst wird dies damit begründet, weil zur Bewertung von Qualität ein Subjekt notwendig erscheint und Expertinnen und Experten mit der angesprochenen Art der Messung versuchen, möglichst objektiv die Verhältnisse (an einem Ort) für das Leben (der dort Lebenden) wiederzugeben (vgl. auch vorangehende Abschnitte).

Am Beispiel von Arbeitslosigkeit soll die mehrfache Problematik bei der Verwendung von objektiven Indikatoren zur Erfassung von Lebensqualität aufgezeigt werden: Trotz internationaler Bemühungen zur einheitlichen Erfassung von Arbeitslosen bestehen von Land zu Land unterschiedliche Vorgehensweisen (Berücksichtigung von Teilzeitarbeitslosen, Ausgesteuerten, Frühpensionierten, unfreiwillig aus dem bezahlten Erwerbsprozess Ausgeschiedenen – letzteres v.a. Frauen) und wie steht es mit dem Umgang mit Arbeitslosen, in wie fern werden diese stigmatisiert ? Was bedeuten nun 2% oder 30% Arbeitslosigkeit für die Lebensqualität ? Und wie kann die je nach Kultur oder Betroffengruppe - 'ausländische, behinderte, alte, wenig gebildete' Arbeitslose - unterschiedliche Bedeutung der Arbeit und die divergierenden Chancen beim Finden von Arbeit berücksichtigt werden ?

Während die Schwierigkeiten, welche aus der divergierenden Erfassung ‚objektiver' statistischer Masszahlen - wie der Arbeitslosigkeit - wohl in aller Regel zu lösen sind, kann der kulturell oder strukturell bedingt unterschiedliche Bedeutungsgehalt, ohne Zuzug von Subjekten, nicht erfasst werden.

Wenn nun alle Schwierigkeiten bezüglich valider Erfassung von lebensqualitätsrelevanten Indikatoren gelöst sind, stellt sich weiter die Frage, wie diese gewichtet werden sollen. Wie lässt sich aber das Gewicht intakter primärer Sozialbeziehungen im Vergleich zur medizinischen Versorgung oder der Arbeitsplatzsicherheit valide – nicht willkürlich - bestimmen ? Und zeitlicher Wandel ? Und die Interdependenz von Indikatoren ? Und die Tatsache, dass Menschen in ihren subjektiven Urteilen mindestens ebenso auf Veränderungen wie auf Absolutwerte reagieren ? Und wie steht es mit der Linearität von Indikatoren (bspw. Anteil alte Menschen, Krankenbett- oder Ärztedichte an einem Ort) ? Alles Schwierigkeiten, welche gelöst werden müssten, bevor ein wirklich verlässliches und gültiges Lebensqualitätsmass - oder wie in den vorangegangenen Abschnitten begrifflich hierfür differenziert: Lebens*verhältnis*mass - vorhanden ist.

Messung von Lebensqualität über die subjektive Bewertung objektiver Indikatoren

Beispielhaft für die personabhängige Bewertung objektiver Indikatoren sind Bewertungen von Indikatoren, wie beispielsweise der Steuerlast oder den Lebenshaltungskosten durch eine bestimmte Personengruppe. Die angesprochenen Personen geben so Auskunft darüber, wie sie die gewählten Indikatoren mit Bezug zur Lebensqualität bewerten. Problematisch ist an einem

solchen Vorgehen, dass die angesprochenen Personen nur zu den vorgeschlagenen Indikatoren Stellung nehmen und sie unter Umständen Aspekte nicht zur Sprache bringen, die für sie subjektiv lebensqualitätsrelevant sind. Je nach Wahl der Indikatoren fällt bei solchen Bewertungen, genauso wie bei 'objektiver' Bewertung objektiver Indikatoren, das Gesamturteil zur Lebensqualität so oder anders aus und entbehrt nicht einer gewissen Willkür.[87]

Messung von Lebensqualität über subjektive Indikatoren und Kombination

Wird das Lebensqualitätsurteil alleine auf subjektive Indikatoren gestützt (beispielhaft Efraty et al. 2000), beispielsweise das, was Schweizerinnen und Schweizer positiv oder negativ über die Lebensqualität in ihrem Land äussern, dann besteht die Gefahr, dass gewisse Elemente, welche hoch lebensqualitätsrelevant sind, jedoch nicht im Denken der entsprechenden Personen prominent gespeichert sind, übersehen werden. In der Studie von Wild-Eck (2001a) wird diese Problematik aufgrund empirischer Erkenntnisse in ihrer Relevanz untermauert. Dort wird eine Kombination von subjektiven Indikatoren und der subjektiven Bewertung von objektiven Indikatoren verwendet, wodurch die Vorteile beider Zugänge genutzt und die Nachteile entschärft werden können. Dieser kombinierte Zugang erlaubt es, sowohl die subjektiv relevanten Dinge zu erfassen, wie die Relevanz ausgewählter - aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnis bedeutsamer - Elemente zu erfassen. Dabei muss aber betont bleiben: Auch diese Untersuchung kann nicht mehr leisten als einen weiteren Beitrag auf dem - noch langen - Weg zu einem befriedigenden Lebensqualitätsmass.

Das Fallbeispiel – Lebensqualität in der Stadt Zürich

Methode

Die bereits mehrfach erwähnte empirische Untersuchung zur Lebensqualität in der Stadt Zürich (Wild-Eck 2001a) stützt sich auf Daten aus themenzentrierten Leitfadeninterviews. Gleichzeitig wurden die befragten Personen über ein gezieltes Sampling mit dem Ziel ausgewählt, einen Querschnitt durch die Stadtbevölkerung zu erhalten.

Aus der beschränkten Zahl von mündlichen Interviews (n=33, für ein vertiefte Auseinandersetzung mit den Stärken und Schwächen des gewählten methodischen Vorgehens vgl. Wild-Eck 2001a; Wild-Eck 2001b; Miles & Huberman 1994) resultierte eine Vielzahl von differenzierten und argumentativ untermauerten Angaben zu persönlicher wie allgemeiner Lebensqualität. Auf einen bedeutsamen Vorteil des gewählten Vorgehens im Vergleich zu stärker standardisierten Verfahren muss doch hingewiesen werden: Der gewählte Zugang erlaubt es, von Individuen sowohl zu erfahren, was für sie Lebensqualität ausmacht, wie es möglich wird, die Relevanz ausgewählter und möglicherweise lebensqualitätsrelevanter Aspekte zu ermitteln. Durch diese Kombination konnte bspw. deutlich gemacht werden, dass Naturräume in Zusammenhang mit Lebensqualität nicht von selbst genannt, in ihrer Bedeutung bei der Bewertung jedoch als sehr wichtig eingestuft werden.

[87] Für Forschungen, die subjektive Bewertungen von objektiven Tatsachen zur Bildung eines Lebensqualitätsmass berücksichtigen vgl. Vettiger & Busch (1993) oder Granzin & Haggard (2000).

Der gewählte kommunikative Zugang zur Erschliessung von Lebensqualität hat es den befragten Personen also sowohl erlaubt, die für sie bewusst relevanten Aspekte für die persönliche wie allgemeine Lebensqualität zu äussern, gleichzeitig aber auf die Bedeutung weiterer, nicht spontan mit Lebensqualität verbundene Aspekte einzugehen und diese vor dem Hintergrund der Lebensqualitätsdiskussion zu reflektieren.

Ergebnisse

Zuerst eine wichtige Erkenntnis vorneweg: Die theoretische Unterscheidung von persönlicher und allgemeiner Lebensqualität hat sich ausgezeichnet bewährt. Es werden im Überblick ganz unterschiedliche Aspekte angeführt, welche für die beiden Dimensionen von Lebensqualität von Relevanz sind (Darstellung 3).

Darstellung 3: Modell für die individuellen Bezüge zur Beurteilung der persönlichen wie der allgemeinen Lebensqualität (LQ) (nach: Wild-Eck, 2001a)

Bezugslinien	persönliche LQ	allgemeine LQ
psychische Befindlichkeit	+++	0
körperliche Befindlichkeit / Gesundheit	++	0
primäre soziale Umwelt	+++	+++
sekundäre soziale Umwelt	+	+++
infrastrukturelle Aspekte / gebaute Umwelt	0	++
natürliche Umwelt	+	+++

+++	primäre Relevanz	+	marginale Relevanz
++	sekundäre Relevanz	0	keine Relevanz

Ist die persönliche Lebensqualität Thema, dann rücken das eigene psychische Befinden, die primäre soziale Umwelt (Partnerschaft, Familie) sowie die körperliche Gesundheit ins Zentrum des Fokus, nur selten werden die sekundäre Umwelt (Nachbarschaft, Arbeitskollegium) oder Aspekte der natürlichen Umwelt (Parks, Wälder, Gewässer) thematisiert. Bei der allgemeinen Lebensqualität dagegen werden sowohl die soziale, wie die natürliche Umwelt prominent positioniert. Innerhalb der sozialen Umwelt spielen dabei sowohl Aspekte der primären (intakte Familien) wie der sekundären Umwelt (bspw. Quartierleben) eine wichtige Rolle. Nebst sozialer und natürlicher Umwelt werden, wenn auch seltener, Bezüge zur Infrastruktur (Kulturangebot, öffentlicher Verkehr etc.) hergestellt. Empirisch gestützt wird am Beispiel der Stadt Zürich zusätzlich die tendenziell positive Bewertung sowohl der persönlichen wie der allgemeinen Lebensqualität. Ebenso lässt sich feststellen, wie weitgehend unabhängig voneinander die Gesamturteile zur persönlichen und allgemeinen Lebensqualität ausfallen (Darstellung 4). Diese unterschiedlichen Urteile werden gleichzeitig argumentativ untermauert, indem beispielsweise auf die prekäre persönliche Gesundheits- oder Arbeitssituation hingewiesen, gleichzeitig die Qualität des Lebens in der Stadt gewürdigt wird, oder aber auf das Privileg hingewiesen wird, ruhig zu wohnen, dies

aber für die Stadt nur mehr (zu) selten gelte und sich der Lärm negativ auf die allgemeine Lebensqualität auswirke.

Darstellung 4: Zusammenhang zwischen Urteilen zu persönlicher und allgemeiner Lebensqualität (Quelle: Wild-Eck, 2001)

	allgemeine Lebensqualität		
persönliche Lebensqualität	sehr gut / gut	über dem Durchschnitt	durchschnittlich oder unter dem Durchschnitt
sehr gut / gut	5	6	3
über dem Durchschnitt	2	3	2
durchschnittlich oder unter dem Durchschnitt	2	2	1

Am Beispiel der Beurteilung der Relevanz unterschiedlicher Aspekte der Lebensverhältnisse für die persönliche beziehungsweise die allgemeine Lebensqualität wird zusätzlich ein hohes Abstraktionsvermögen der befragten Personen aus der Stadt Zürich aufgedeckt. So wird mehrfach gesagt, dass Sportanlagen für die persönliche Lebensqualität keinerlei Bedeutung hätten, diese Anlagen für die Qualität des Lebens in der Stadt aber von Relevanz seien, weil andere Menschen sich dort entfalten und so hohe Lebensqualität erleben könnten. Bei den Diskotheken zeigt sich nicht nur ein hohes Abstraktionsvermögen, sondern eine grosse Toleranz. Gerade ältere Menschen, welche nie in eine Disco gehen und auch kein besonderes Verständnis für diese Art der Kultur aufbringen, beurteilen die Bedeutung dieser Einrichtungen für die Lebensqualität bestimmter Gruppen (junger Menschen) durchaus für gegeben.

Für eine Messung von Lebensqualität von Interesse ist der Befund, dass es eine deutliche Differenzierung zwischen dem gibt, was zum Thema Lebensqualität spontan genannt wird und dem, was beim konkreten Ansprechen hohe Bedeutung zugemessen wird. So werden naturräumliche Elemente kaum je von selbst genannt, wenn die persönliche Lebensqualität Thema ist, bei der allgemeinen Lebensqualität kommen schon eher Antworten, welche die Relevanz von Grünflächen, Parks, Wäldern oder Gewässern für die Qualität des Lebens (in der Stadt) thematisieren. Wird den Befragten hingegen eine Liste mit einer Auswahl von potenziell lebensqualitätsrelevanter Dinge, unter ihnen auch naturräumliche, zur Bewertung vorgelegt, so ändert sich das Bild: Nun sind es gerade naturräumliche Elemente, welche Spitzenpositionen einnehmen (vgl. auch Wild-Eck 2001b).

Bei die Messung von Lebensqualität ist diesem Aspekt unbedingt Rechnung zu tragen, die empirischen Erkenntnisse machen deutlich, dass das Eine (freie Äusserung eigener Gedanken zum Thema Lebensqualität) getan werden muss, ohne das Andere (Bewertung vorliegender Aspekte) zu lassen.

Zumindest für urbane Räume sind weitere Erkenntnisse aus der Studie von Wild-Eck (2001a) im Rahmen der Diskussion von Messmöglichkeiten und -grenzen von Lebensqualität

nennenswert. Auffallend ist zum einen die allgemein weite Verbreitung und gruppenbezogen gar überragende Stellung von Ängsten, als lebensqualitätsverminderndem Faktor. Besonders durch Angst betroffene Gruppen sind alte Menschen, Frauen sowie Personen mit Kindern. Deren Ängste mögen zum Teil über Charakteristiken der Person erklärt werden, mindestens ebenso gut lassen sich die Ursachen für diese Ängste rational durch die vorhandenen Lebensverhältnisse erklären oder begründen, wie sich an der oft geäusserten Furcht vor den Gefahren des individuellen, motorisierten Verkehrs aufgezeigt werden kann, der für wenig mobile Personen und Kinder eine real existierende Gefahrenquelle darstellt. Auffallend ist im weiteren, dass finanzielle Aspekte nur selten als lebensqualitätsrelevant thematisiert werden. Dies mag zu einem Teil über den relativen Wohlstand der Befragten, als Bewohnerinnen und Bewohner einer der Städte mit dem weltweit höchsten materiellen Lebensstandard erklärt werden. Erstaunlich ist hingegen, dass die Frage der Steuern, der Höhe der Steuern, welche medial stark präsent ist und politisch ausgeschlachtet wird, im Rahmen der Lebensqualitätsdiskussion nicht auftaucht.

Grundsätzlich erlauben die Aussagen der befragten Stadtbewohnerinnen und -bewohner einen reichhaltigen Einblick in die individuelle Konstruktion von Lebensqualität, auch wie objektive Tatsachen subjektiv verarbeitet beziehungsweise umgedeutet werden. Beispielhaft für die subjektive Verarbeitung objektiver Tatbestände mag folgendes Zitat einer Person stehen, die schwer krank und ohne Arbeit ist.

"Also wenn es einem auch nicht so gut geht, wie jetzt gerade, kann man zufrieden sein. Also eben ... so lange es weiter geht, so wie es ist, da kann man auch noch zufrieden sein." (Wild-Eck 2001b)

Ein wichtiges Fazit aus der von Wild-Eck (2001a) durchgeführten Untersuchung lautet somit: Die objektiven Lebensumstände einer Person sagen nichts Zwingendes über die subjektiv resultierende Lebensqualität aus ! Ohne Einbezug von Subjekten lässt sich Lebensqualität nicht gültig erfassen.

Fazit

Wir alle möchten das, was wir vorgeben zu messen, möglichst valide und verlässlich erfassen. Je weniger klar, komplexer und diffuser das Vorgegebene, umso leichter können Mängel in der Messung verschleiert werden. Gleichzeitig wird Willkür und Missbrauch Tür und Tor geöffnet. Gerade beim Konzept Lebensqualität, welches allgemein verständlich, hochgradig alltagsrelevant sowie politisch verwertbar ist, wird mit einer Messung eine beträchtliche gesellschaftspolitische Verantwortung übernommen.

Mit dem Vorangegangenen ist aufgezeigt worden, wie vielschichtig die mit der Messung von Lebensqualität verbundenen Schwierigkeiten sind und wo präzise Antworten gefunden werden müssen, bevor Lebensqualität als Gesamtes valide erfasst werden kann. Deutlich wurde dabei Folgendes: Lebensqualität wird nur dann valide und umfassend gemessen, wenn persönliche und allgemeine Lebensqualität in ein solches Konstrukt einfliessen. Ebenso müssen Persönlichkeitsmerkmale sowie Lebensverhältnisse als objektiv vorhandener Hintergrund in einer passenden Form Eingang in die Messung finden sowie es muss eine Differenzierung zwischen individuell präsenten lebensqualitätsrelevanten Aspekten sowie der Bewertung objektiv potenziell lebensqualitätsrelevanter Aspekte stattfinden.

Aufgrund des heutigen Wissensstandes ist Skepsis erlaubt, was jede Lebensqualitätsmessung anbetrifft. Es scheint angebracht, Lebensqualität vorerst, oder überhaupt

a) über einzelne lebensqualitätsrelevante Dimensionen (bspw. Arbeit, Privatsphäre, Sicherheit, Umweltqualität)

b) gruppenspezifisch (bspw. Frauen, ältere Menschen, Kinder); beziehungsweise

c) fallbezogen (bspw. einzelner Stadtteil, einzelnes Dorf, einzelne Stadt, Region)

zu erfassen.

Aus den Erkenntnissen bezüglich dieser einzelnen Elemente wird sich mittel- oder langfristig ein Lebensqualitätsmass bilden lassen, welches höheren Ansprüchen genügt. Möglicherweise ist es aber sinnvoll, ganz darauf zu verzichten, ein hochkomplexes und zeitlichen Wandel unterworfenes Konstrukt wie Lebensqualität mit einem Mass erfassen zu wollen. Im Sinne der Überlegung von ‚small is beautiful' soll zum Schluss die Frage stehen, ob nicht gerade diejenige Strategie am ehesten erkenntnisbringend ist, welche einzelne Aspekte von Lebensqualität möglichst gut und unter umfassender Berücksichtigung der in diesem Artikel angesprochenen Problemfelder zu erfassen versucht. Ob zu einem späteren Zeitpunkt - über eine geeignete Verknüpfung der so gewonnenen validen Messinstrumente - zu einer befriedigenden Lebensqualitätsmessung gelangt wird, soll erst später und mit einem entsprechenden Mehr an Wissen entschieden werden, darf aber durchaus als Zielsetzung die weiteren Bemühungen leiten.

Literatur

Agewall, S., Wikstrand, J., Dahlof, C. & Fagerberg, B. 1995 'A Randomized Study of Quality of Life During Multiple Risk Factor Intervention in Treated Hypertensive Men at High Cardiovascular Risk', *Journal of Hypertension* 13(12): 1471-7.

Ahmed, E. A. & Thomas, H. 2000 'The Quality of Life for Refugees: A Challenge for Governance', in J. F. Benson & M. H. Roe (Eds) *Urban Lifestyles: Spaces - Places - People*, Rotterdam: Balkema.

Appollonio, I., C., C., Fratola, A. & Trabucchi, M. 1997 'Dental Status, Quality of Life, and Mortality in an Older Community Population: A Multivariate Approach', *Journal of the American Geriatirics Society* 45(11): 1315-23.

Banister, D. 1996 'Energy, Quality of Life and the Environment: The Role of Transport', *Transport Reviews* 16(1): 23-35.

Bartelmus, P. (Hrsg.) 2001 *Wohlstand entschleiern: Über Geld, Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit*, Stuttgart: S. Hirzel Verlag.

Baumol, W. J., Oates, W. E. & Blackman, S. A. B. 1979 *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Beatley, T. 2000 *Green Urbansism: Learning from European Cities*, Washington: Island Press.

Benson, J. F. & Roe, M. H. (Eds) 2000 *Urban Lifestyles: Spaces - Places - People*, Rotterdam: Balkema.

Bosch, G. 2001 'Indikatoren zur nachhaltigen Beschäftigungsentwicklung', in P. Bartelmus (Hrsg.) *Wohlstand entschleiern: Über Geld, Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit*, Stuttgart: S. Hirzel Verlag.

Bruggen van, A. C. 2000 'Social Participation and Subjective Well-Being of Long-Term Unemployed: Why is Paid Work so Hard to Substitute for ?', in E. Diener & D. R. Rahtz (Eds) *Advances in Quality of Life Theory and Research*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Calonego, B. 2001 'Flackernde Augen: Kinder im Benzinrausch' *Tages-Anzeiger*, Zürich.

Coles, R. W. & Bussey, S. C. 2000 'Urban Forestry Landscapes - Urban Lifesyles and Urban Living', in J. F. Benson & M. H. Roe (Eds) *Urban Lifestyles: Spaces - Places - People*, Rotterdam: Balkema.

Dasgupta, S., K. & Majumdar, S. 2000 'Sense of Well-Being and Perceived Quality of Life in Calcutta', in E. Diener & D. R. Rahtz (Eds) *Advances in Quality of Life Theory and Research*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Deelstra, T. 2000 'Getting There: Working Towards Places That Last', in J. F. Benson & M. H. Roe (Eds) *Urban Lifestyles: Spaces - Places - People*, Rotterdam: Balkema.

Diekmann, A. 1995 *Empirische Sozialforschung - Grundlagen, Methoden, Anwendungen*, Reinbek: Rowohlt.

Diener, E. & Rahtz, D. R. (Eds) 2000 *Advances in Quality of Life Theory and Research*, Vol. 4, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Donadieu, P. 1998 *Campagnes Urbaines*, Versailles: Actes Sud.

Dureau, F., Dupont, V., Lelièvre, E., Lévy, J.-P. & Lulle, T. (Eds) 2000 *Métropoles en Mouvement - Une Comparaison Internationale*, Paris: Anthropos Ed. Economica.

Efraty, D., Sirgy, J. M. & Siegel, P. 2000 'The Job/Life Satisfaction Relationship Among Professional Accountants: Psychological Determinants and Demographic Differences', in E. Diener & D. R. Rahtz (Eds) *Advances in Quality of Life Theory and Research*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Eisner, M. 2000 *Lebensqualität und Sicherheit im Wohnquartier*, Chur/Zürich: Rüegger.

Evans, G. L. & Bohrer, J. 2000 'Urban Parks and Green Space: Quality of Life and LA21', in J. F. Benson & M. H. Roe (Eds) *Urban Lifestyles: Spaces - Places - People*, Rotterdam: Balkema.

Farrell, T. 2000 'Urban Regeneration Through Cultural Masterplanning', in J. F. Benson & M. H. Roe (Eds.) *Urban Lifestyles: Spaces - Places - People*, Rotterdam: Balkema.

Ferrell, B., Dow, K. & Grant, N. 1995 'Measurement of Quality of Life in Cancer Survivors', *Quality of Life Research* 4(6): 523-31.

Fried, M. 2000 ‘Continuities and Discontinuities of Place’, *Journal of environmental psychology* 20(3): 193-205.

Frisch, W., B. 2000 ‘Improving Mental and Physical Health Care Through Quality of Life Therapy and Assessment’, in E. Diener & D. R. Rahtz (Eds) *Advances in Quality of Life Theory and Research*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Frumkin, H. 2001 ‘Beyond Toxicity - Human Health and the Natural Environment’, *American Journal of Preventive Medicine* 20(3): 234-40.

Glatzer, W. 1990 ‘Messung der Lebensqualität’, in L. Kruse, C.-F. Graumann & E.-D. Lantermann (Hrsg.) *Ökologische Psychologie*, München: Psychologie Verlagsunion.

Granzin, K. L. & Haggard, L., M. 2000 ‘An Integrative Explanation for Quality of Life: Development and Test of a Structural Model’, in E. Diener & D. R. Rahtz (Eds) *Advances in Quality of Life Theory and Research*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Groulx, R., Doré, R. & Doré, L. 2000 ‘My Quality of Life as I See It’, in K. D. Keith & R. L. Schalock (Eds) *Cross-Cultural Perspectives on Quality of Life*, Washington: American Association on Mental Retardation.

Harth, A., Scheller, G. & Tessin, W. 2000a ‘Soziale Ungleichheit als stadtsoziologisches Thema - ein Überblick’, in A. Harth, G. Scheller & W. Tessin (Hrsg.), Opladen: Leske + Budrich.

Harth, A., Scheller, G. & Tessin, W. (Hrsg.) 2000b *Stadt und soziale Ungleichheit*, Opladen: Leske + Budrich.

Hartig, T., Korpela, K., Evans, G. W. & Garling, T. 1997 ‘A Measure of Restorative Quality in Environments’, *Scandinavian Housing & Planning Research* 14(4): 175-94.

Independent Commission on Population and Quality of Life (Eds) 1998 *Visionen für eine bessere Lebensqualität*, Basel: Birkhäuser.

Kaplan, S. 1995 ‘The Restorative Benefits of Nature - Toward an Integrative Framework’, *Journal of environmental psychology* 15(3): 169-82.

Kasser, T. 2000 ‘Two Versions of the American Dream: Which Goals and Values make for a High Quality of Life ?’, in E. Diener & D. R. Rahtz (Eds) *Advances in Quality of Life Theory and Research*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Kasser, T. & Ryan, R. M. 1993 ‘A Dark Side of the American Dream: Correlates of Financial Success as a Central Life Aspiration’, *Journal of Personality and Social Psychology*(63): 410-22.

Kasser, T. & Ryan, R. M. 1996 ‘Further Examining the American Dream: Differential Correlates of Intrinsic and Extrinsic Goals’, *Personality and Social Psychology Bulletin*(22): 280-7.

Keith, K. D. & Schalock, R. L. (Eds) 2000 *Cross-Cultural Perspectives on Quality of Life*, Washington: American Association on Mental Retardation.

Korczak, D. 1995 *Lebensqualität-Atlas. Umwelt, Kultur, Wohlstand, Versorgung, Sicherheit und Gesundheit in Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Kozma, A., Stone, S. & Stones, M. J. 2000 'Stability in Components and Predictors of Subjective Well-Being (SWE): Implications for SWB Structure', in E. Diener & D. R. Rahtz (Eds) *Advances in Quality of Life Theory and Research*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Kuo, F. E., Bacaicoa, M. & Sullivan, W. C. 1998 'Transforming inner-city landscapes - Trees, sense of savety, and preference', *Environment and Behavior* 30(1): 28-59.

Lever, J. 2000 'The Development of an Instrument to Measure Quality of Life in Mexiko City', *Social Indicators Research* 50(2): 187-208.

Matsumoto, D. 2000 'Foreword', in K. D. Keith & R. L. Schalock (Eds) *Cross-Cultural Perspectives on Quality of Life*, Washington: American Association on Mental Retardation.

McCann, E. J. 2000 'A Nice Place to Live ? The Role of Urban Livability Rankings in the Construction of Public Policy', in J. F. Benson & M. H. Roe (Eds) *Urban Lifestyles: Spaces - Places - People*, Rotterdam: Balkema.

Michelson, W. 2000 'Home-Based Employment and Quality of Life: A Time-Use Analysis', in E. Diener & D. R. Rahtz (Eds) *Advances in Quality of Life Theory and Research*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Miles, M. B. & Huberman, A. M. (Hrsg.) 1994 *Qualitative data analysis*, 2. Edition, Thousand Oaks: SAGE Publications.

Pieth, R. 2000 'Musterland mit Makeln' *Tages-Anzeiger*, Zürich.

Raselli, G. & Wild, S. 1994 *Mensch und Umwelt: Auswirkungen individueller sowie sozio-kultureller Faktoren auf das Umweltverhalten in französischer und deutscher Schweiz*, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit: Soziologisches Institut Universität Zürich.

Renwick, R., Brown, I. & Raphael, D. 2000 'Person-Centered Quality of Life: Contributions From Canada to an International Understanding', in K. D. Keith & R. L. Schalock (Eds) *Cross-Cultural Perspectives on Quality of Life*, Washington: American Association on Mental Retardation.

Rogerson, R., Findlay, A., Paddison, R. & Morris, A. 1996 'Class, Consumption and Quality of Life', *Progress in Planning* 45(1): 1-25.

Schütz, R. 1998 'Gesundheit und Lebensqualität: "Allez, hop!" ist eine nationale Kampagne für mehr Gesundheit und Lebensqualität durch Bewegung und Sport. Sie wird vom Schweizerischen Olympischen Verband und den Krankenversicherern Helvetia, Wincare und Konkordia lanciert', *ATHLETICINFO*: 9.

Schüürmann, G. 1999 'Quality of Life and Environment in Cultured Landscapes', in Society of Environmental Toxicology and Chemistry (Eds) *9th Annual Meeting of SETAC-Europe*, Leipzig: SETAC.

Schyns, P. 2000 'The Relationship between Income, Changes in Income and Life-Satisfaction in West Germany and the Russioan Federation: Absolute, Relative, or a Combination of Both ?', in E. Diener & D. R. Rahtz (Eds) *Advances in Quality of Life Theory and Research*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Sherwood, D. H. (Ed) 1996 *Quality of Life Indicators: A Pilot Test of the Community Oriented Model of the Lived Environment*, Toronto: Canada Mortgage and Housing corporation.

Stratmann, B. 1999 *Stadtentwicklung in globalen Zeiten: Lokale Strategien, städtische Lebensqualität und Globalisierung*, Basel: Birkhäuser Verlag.

Sütterlin, G. 1998 'Eine Stadt mit Lebensqualität - Vancouver ist Kanadas Tor nach Asien. Die Stadt wächst atemberaubend schnell, verströmt aber noch immer eine entspannte Atmosphäre' *Brückenbauer*, Zürich.

Vettiger, H. 1994 *Lebensverhältnisse und Lebensqualität in städtischen Räumen der Schweiz - Möglichkeiten der Anwendung objektiver und subjektiver Raumbeobachtungsindikatoren*, Bamberg: Difo-Druck.

Vettiger, H. & Walter-Busch, E. 1993 'Lebensqualität in Schweizer Städten. soziodemographische Karten zu Resultaten von Rekrutenbefragungen und Volksabstimmungen', Zürich: Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

von Euw, R. 1998 'Meine Lebensqualität hat sich verbessert - Heute profitiert Monika Fankhauser von der Lebensqualität, die ihr die beiden von der IV bezahlten Hochleistungshörgeräte vermitteln' *Brückenbauer*, Zürich.

Wild-Eck, S. 2001a *Statt Wald - Lebensqualität in der Stadt*, Zürich: Seismo Verlag.

Wild-Eck, S. 2001b 'Wozu denn Wald ? Der Wald und die Qualität des Lebens in der Stadt', *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen* 2001(3): 77-85.

Lebensqualität in der Schweiz: Methoden und Probleme bei der Konstruktion eines Index der Lebensqualität

Paul Röthlisberger, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel

Einleitung: Was passiert, wenn sie gefragt werden „Wie geht's?"

Wenn ich das für einmal nicht als Floskel auffassen würde, sondern als ernsthafte Frage: was läuft dann in meinem Kopf ab? Wie geht es mir? Ich habe zwar wieder mal schlecht geschlafen, bin dann aber trotzdem problemlos aufgestanden, weil ich heute an einem interessanten Symposium teilnehme, von dem ich mir viel verspreche. Ah ja, gestern Abend war da noch eine Auseinandersetzung mit meiner Frau, weil wir uns nicht einig darüber waren, ob unser Sohn Nachhilfeunterricht für die Sekprüfung bekommen soll oder nicht. Aber heute Abend bin ich mit meinem besten Freund verabredet, das gibt immer sehr spannende Abende. Und auf dem Weg zum Büro habe ich doch diesen Junkie wieder gesehen, der mir öfter mal begegnet; der sieht aber schlecht aus... Schlussendlich formt sich die Antwort: „Es geht mir gut, danke."

Dabei versuche ich also in Sekundenschnelle die verschiedenen Komponenten meines Wohlbefindens vor meinem inneren Auge durch zu gehen und zu relativieren, um sie schliesslich zu einer einfachen Antwort auf der Skala *miserabel* bis *ausgezeichnet* zu verdichten.

So etwas ähnliches versuchen wir im Moment im BFS bei der Entwicklung eines Index der Lebensqualität in der Schweiz. So oft dies im Alltag auch gemacht wird – es gibt doch Leute, die nicht immer rasch eine Antwort auf die eingangs gestellte Fragefloskel finden. Vielleicht haben sie Schwierigkeiten, die verschiedensten Komponenten ihres Wohlergehens zu einer Aussage zusammen zu fassen. Oder sie spüren, dass ein aktuelles Ereignis zu sehr im Vordergrund ist und das allgemeine Befinden überdeckt usw. Analoge Probleme tauchen natürlich bei unserem Index-Projekt auf. Nach einer allgemeinen Einführung werde ich einige davon anhand eines Modell-Index kurz beleuchten.

Exkurs:

Erlauben Sie mir zuvor aber noch eine terminologisch-methodische Klärung: Index, Indikator, Variable usw. Die Begriffe werden in unserem Themenbereich nicht einheitlich verwendet. Zur Klärung daher mein Verständnis der Terminologie: Lebensqualität als theoretisches Konstrukt ist nicht direkt messbar, es ist daher eine latente Variable oder ein Indikandum, ein Anzuzeigendes, das Ziel unserer Bemühungen. Nun brauchen wir ein Instrument, das dieser latenten Variable Lebensqualität möglichst nahe kommt: Das wäre unser Indikator der Lebensqualität.

Theoretisch kann jede erhebbare Messgrösse (im technischen Sinn) als Indikator dienen. Lebensqualität ist aber ein vielschichtiges, multidimensionales Phänomen, das nicht mit einer einfachen Messgrösse - wie etwa der Wohnungsgrösse - angenähert werden kann. Es werden daher eine Anzahl von Messgrössen verwendet, die teilweise direkt als Indikatoren nutzbar sind (beispielsweise die *subjektive Gesundheit* als Indikator des allgemeinen Gesundheitszustandes), oder die zu synthetischen Indikatoren zusammengefasst werden (bspw. Aequivalenzeinkommen, das aus den Einkommensbestandteilen eines Haushaltes, der Anzahl und dem Alter der Personen im betreffenden Haushalt und einer externen Aequivalenzskala konstruiert wird). Lebensqualität wird nun durch ein ganzes System

solcher Indikatoren beschrieben, die weiter zusammengefasst werden können und schliesslich zu einer einzigen Masszahl synthetisiert werden, die als **Globalindikator** oder kurz als **Indikator** der Lebensqualität bezeichnet wird.

Ein Index erfordert nun einen weiteren Schritt, nämlich den Einbezug der Zeitachse. In der Ökonomie, die mit monetären Grössen rechnet, wird zusätzlich noch die Deflationierung, also die Kaufkraftbereinigung, notwendig. Wir begnügen uns vorläufig (aus Mangel an Zeitreihen) damit, die Indikatoren auf den Wert 100 zu standardisieren.

Nun aber zu unserem Projekt:

1. Ausgangslage

Zunächst einige Worte zur Ausgangslage. Die Konstruktion von Indikatoren der Lebensqualität taucht seit langem immer wieder auf dem Programm der Sozialindikatorenbewegung auf. Ursprünglich ging es ja dieser sozialwissenschaftlichen Richtung darum, die gängigen Wohlfahrtsmasse, wie vor allem das Bruttosozialprodukt durch Masse zu ergänzen bzw. zu ersetzen, die dazu geeigneter sind. Das BSP wurde ja auch nicht zu diesem Zweck (der Wohlfahrtsmessung) entwickelt, sondern es sollte lediglich die Kriegsbereitschft eines Landes schätzen. Dennoch hat es sich zu einem der wichtigsten ökonomischen Indikatoren entwickelt. Die grundlegende Kritik an diesem Mass ist aber nie verstummt, bezieht es doch als rein monetäre Konstruktion einige wesentliche Grössen nicht bzw. falsch (d.h. nicht ihrem nichtmonetären Wert entsprechend) ein. Beispielsweise geht etwa der Aufwand für die Reparatur von durch wirtschaftliche Aktivitäten entstandenen Umweltschäden positiv in das BSP ein.

So trat denn die Sozialindikatorenbewegung in den 60er und 70er Jahren an mit dem Ziel, die Wohlfahrtsentwicklung mittels sozialer Indikatoren zu erfassen. Es wurden verschiedene Systeme von Indikatoren entwickelt, wobei das der OECD in den 70er Jahren wohl am meisten Bedeutung erlangte. Wie wir gestern von John Martin gehört haben, ist die OECD immer noch daran, diese Systeme weiter zu entwickeln. Diese Indikatorensysteme basierten zwar auf theoretischen Konzepten, orientierten sich in der Darstellung meist an anschaulichen Lebensbereichen wie Gesundheit, Bildung, Erwerbstätigkeit, Arbeitsbedingungen, Freizeit und Haushalt, Einkommen und soziale Sicherheit, Wohnen, Verkehr, Natürliche Umwelt, Familie und soziale Umwelt, Bürger und Staat sowie Energie. Dies ist die in der BFS-Reihe Sozialindikatoren in den frühen 80er Jahren verwendete Einteilung, die sich zwar an einer Liste der OECD orientierte, letztlich aber in abgewandelter Form verwendete. Diese Reihe sah pro Bereich einen Band vor und präsentierte in jedem eine Vielzahl von Indikatoren. Neben solchen umfassenden Berichten, gab es immer wieder Bestrebungen, die Anzahl der Indikatoren zu reduzieren, indem diese zusammengefasst und schliesslich zu einem einzelnen Globalindikator verdichtet werden sollten. Stets meldeten sich aber auch die Kritiker solcher Vorhaben zu Wort und stellten den Sinn von Globalindikatoren in Frage, und der Mangel an geeigneten Daten half mit, dass nur wenige solche Projekte realisiert wurden. Auch im BFS herrschte diesbezüglich Skepsis: „Selbst mit besseren Daten wird es nicht sinnvoll sein, einen irgendwie gewichteten Gesamtindex der Lebensqualität zu konstruieren.“[88]

Nach einigen Jahren der Ruhe erlebt das Thema „Globalindikatoren“ in letzter Zeit eine Renaissance. Auch im BFS wird wieder von diesem Vorhaben gesprochen. Doch wurde bisher kein ernsthafter Versuch unternommen, das Projekt zu realisieren. Vor Kurzem wurde

[88] Bundesamt für Statistik (1981;30). Sozialindikatoren für die Schweiz, Band 1 Gesundheit, Bern

jedoch beschlossen, ein Projekt „Lebensqualitätsindex“ zu lancieren. Es ist allerdings nach wie vor umstritten, ob die Bemühungen, den Stand der Lebensqualität und ihre Entwicklung mit einer Zahl bzw. Zahlenreihe zu beschreiben, überhaupt sinnvoll sind. Auch gestern wurde dieses Thema ja mehrmals sehr kritisch angeschnitten. Und unter denjenigen, die den Sinn solcher Projekte grundsätzlich anerkennen, herrscht leider keine Übereinstimmung im Hinblick auf den einzuschlagenden Weg. So gibt es zur Zeit denn auch kein allgemein akzeptiertes Modell, das wir einfach übernehmen könnten. Es existieren aber einige entsprechende Versuche und Vorschläge; und ein Hauptproblem besteht darin, unter den bestehenden Konzepten und Methoden die für unsere Verhältnisse und Absichten geeignetsten auszuwählen oder gegebenenfalls neue zu entwickeln. Entscheidend für diese Wahl ist natürlich, wozu dieser Index letztlich dienen soll.

2. Wozu ein Lebensqualitätsindex?

Die Lebensqualität in der Schweiz soll durch eine einfache Zahl (Index) beschrieben werden. Diese Zahl bekommt ihre Aussagekraft aber erst, wenn sie mit einer anderen Grösse in Bezug gesetzt wird. In erster Linie wird dies der Stand des Indexes vor einer gewissen Zeit sein, was dann Aussagen über die zeitliche Entwicklung der Lebensqualität erlaubt (zeitliche Dimension). Wenn wir die Entwicklung in den letzten 20 Jahren beschreiben wollen, müssen wir mit den vorhandenen Daten zurecht kommen, sind also äusserst eingeschränkt. Möchten wir dagegen die künftige Entwicklung verfolgen, können wir die Datengewinnung entsprechend steuern.

Neben der zeitlichen Entwicklung interessiert aber auch der Vergleich zwischen Regionen und Ländern (räumliche Dimension). Und auch hier hat die Wahl der Perspektive (d.h. der Fragestellung) und des Horizontes (regional, national, international) einen entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung des Index und auf die Anforderungen an die Daten.

Schliesslich kann auch der Vergleich zwischen Bevölkerungsgruppen (Frauen - Männer, Alte - Junge, Schweizer - Ausländer, ...) angestrebt werden (soziale Dimension), was wiederum die Indexkonstruktion ebenso wie die vorausgesetzten Daten beeinflusst.

Für jede Dimension muss daher entschieden werden, ob und in welcher Form sie berücksichtigt werden soll. Einzelne Dimensionen beeinträchtigen sich auch gegenseitig, und es muss entschieden werden, wo das Schwergewicht liegen soll. Internationale Vergleichbarkeit etwa kann nur durch Verzicht auf die Berücksichtigung nationaler Eigenheiten erreicht werden und umgekehrt.

In jedem Fall geht es um zentrale soziale und sozialpolitische Fragen wie Gleichstellung, Chancengleichheit, regionale Disparitäten, Verteilungsgerechtigkeit und letztlich um die Frage, ob unser Sozialstaat seine Ziele erreicht. Otto Piller hat uns gestern anhand der Bundesverfassung die Ziele der eidgenössischen Sozialpolitik vor Augen geführt. Auch wenn Lebensqualität in der Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt ist, braucht es keine grossen Verrenkungen, um einige der verfassten Grundsätze als Bestandteile der Lebensqualität zu sehen.

3. Was heisst Lebensqualität?

Doch was heisst nun Lebensqualität? Ich verzichte hier darauf, die Debatte um dieses Konzept aufzurollen. Jedenfalls ist Lebensqualität kein einheitlich definierter Begriff.

Praktisch jede existierende Studie der Lebensqualität geht von einer anderen Definition aus; zumindest bei der Operationalisierung ergeben sich dann wesentliche Unterschiede. [89]

Ich möchte hier daher nur ganz kurz auf diese Frage eingehen. Gemäss der vom BFS gewählten Definition vereint die Lebensqualität die objektiven Lebensbedingungen und das subjektive Wohlbefinden. Die Lebensbedingungen werden dabei anhand der wesentlichen Lebensbereiche (Arbeit, Freizeit, Gesundheit, Wohnsituation...) erfasst. Das Wohlbefinden wird in den aktuellen Datenerhebungen über die Lebenszufriedenheit operationalisiert, indem zu jedem Lebensbereich mindestens ein Zufriedenheitsmass erhoben wird. Für die in den letzten Jahren erhobenen Daten kann daher auch zur Konstruktion eines Index mit dieser Definition gearbeitet werden. Je nach Festlegung des Zeithorizonts für den Index (z.B. die letzten 20 Jahre) wird man sich an den verfügbaren Daten orientieren müssen und eine entsprechende ad hoc-Definition wählen.

4. Nutzen und Gefahr von Globalindikatoren

Statistik ist Datenreduktion auf das Wesentliche. Ein Globalindex stellt die extremste Form der Reduktion vielfältiger Merkmale auf eine einzige Zahl dar. Damit können komplexe Phänomene oder Konzepte wie Teuerung, Wohlfahrt oder eben Lebensqualität auf die einfachst mögliche Weise dargestellt werden. Kritiker dieses Vorgehens im Bereich der Lebensqualität sind der Meinung, dass dabei gerade das Wesentliche verloren geht. Wie gerade die kürzliche Erfahrung mit dem Konsumentenpreisindex des BFS zeigt, sind Indices nicht unproblematische Instrumente. Dabei ist ein Preisindex in gewisser Hinsicht einfach zu konstruieren, da sämtliche einfliessenden Grössen dieselbe (monetäre) Einheit haben. In einem Index der Lebensqualität müssen aber so unterschiedliche Phänomene wie beispielsweise Krebserkrankung und Ausmass der Freizeit zusammengebracht werden. Sie haben keine gemeinsame Einheit, haben ganz unterschiedliche Bedeutung für die Betroffenen und für die Gesellschaft und sie treten unterschiedlich oft auf. Sollen solche Items in ein Mass einfliessen, müssen ihnen je spezifische Gewichte zugeordnet werden. Dies kann nur mittels eines Gewichtungsmodells erfolgen, wobei neben den erwähnten Faktoren noch weitere berücksichtigt werden müssen (Wichtigkeit der Lebensbereiche, Verhältnis objektiv-subjektiv usw.).

Es ist zu vermuten, dass Veränderungen des Gewichtungsmodells die Indexzahl stärker beeinflussen als dies gewisse beobachtete Veränderungen im Merkmalsraum innert Jahresfrist tun. Der Gewichtung ist daher grösste Aufmerksamkeit zu schenken, sowohl um dem Phänomen Lebensqualität auf korrekte Weise näher zu kommen, als auch, um zu möglichst breit akzeptierten Ergebnissen zu gelangen.

Indices bieten stets auch die Gefahr der unzulässigen Vereinfachung. Der LQ-Index ist daher so zu konzipieren, dass seine Veränderungen in der Zeit sowie allfällige Unterschiede bezüglich bestimmten Bevölkerungsgruppen erklärt werden können; und dies muss auch systematisch gemacht werden. Gegenläufige Entwicklungen, die sich im Gesamtindex eventuell aufheben, sollen ebenso eruiert und beschrieben werden, wie die Tatsache, dass von allfälligen Verbesserungen nicht alle im selben Mass profitieren können usw. Gemeinsam mit diesen Zusatzinformationen kann ein Index so zu einem Vehikel werden, um gesellschaftliche Entwicklungen anschaulich darzustellen und auch problematische Aspekte zu thematisieren. Indem so durch eine eingängige Ziffer die Aufmerksamkeit gewonnen werden kann, gelingt

[89] Hagerty u.a. Quality of Life Indexes for National Policy: Review and Agenda for Research, ISQOLS-Papier, 2000

es vielleicht, auf die unter der Oberfläche verborgenen wesentlichen Entwicklungen und Probleme hinzuweisen.

Dies kann aber nur gelingen, wenn der Index der Lebensqualität von einem grossen Teil der möglichen Ansprechpartner als sinnvolles Instrument akzeptiert wird. Dazu muss die Konzeption und Methodik der Indexbildung möglichst breit in allen interessierten Kreisen diskutiert werden.

5. Mikro oder Makro?

Entsprechend den oben erwähnten Zielsetzungen bezüglich zeitlicher, räumlicher und sozialer Dimension wären unterschiedliche Varianten eines Lebensqualitätsindexes zu entwickeln. Wesentlich ist zunächst die Unterscheidung bezüglich der Ebene der Datengewinnung bzw. des Aggregationsniveaus.

Mikrodaten

Hier wird mit Daten auf der Ebene von Individuen und Haushalten gearbeitet. Im Lebensbereich Gesundheit wird beispielsweise die Gesundheit einer Einzelperson „gemessen" und verwendet. Dies ermöglicht grundsätzlich, jedem Individuum für jeden Indikator einen Wert zuzuweisen und so den Globalindex beliebig zu desaggregieren. Es können also jederzeit beliebige Bevölkerungsgruppen definiert und bezüglich ihrer Lebensqualität untersucht werden. Dies natürlich unter der Voraussetzung, dass diese Gruppe überhaupt mit genügender Anzahl in der Datenbasis – in der Regel eine Stichprobe - vertreten ist. Falls die Daten alle aus der selben Erhebung stammen, können auch Indikatoren gebildet werden, die Zusammenhänge zwischen Variabeln benutzen, etwa multiple Deprivation o.ä.

Makrodaten

Dabei wird mit hochaggregierten Daten oder mit solchen auf institutioneller oder gesellschaftlicher Ebene gearbeitet. Gesundheit wird hier beispielsweise mit der Lebenserwartung oder mit Krankheitsrisiken erfasst. Desaggregierung ist nur möglich, soweit die Datenbasis entsprechende Informationen enthält. Diese sind in der Regel beschränkt auf wenige persönliche Angaben wie etwa Alter, Geschlecht und Beruf. Indices, die internationale Vergleiche anstreben – wie etwa der Human Development Index (HDI) der UNO – arbeiten mit solchen Daten. Der HDI, um bei diesem Beispiel zu bleiben, ist ein sehr einfaches, aber auch grobes Mass, das etwa Differenzen zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern zeigen kann. Ob es für den Vergleich zwischen ähnlich entwickelten Nationen taugt, ist indessen sehr umstritten.

6. Welche Indikatoren?

Welche Indikatoren beschreiben die Lebensqualität? Es gibt zahlreiche Systeme von Sozialindikatoren, die letztlich in ihrer Gesamtheit oder über eine bestimmte Auswahl die Lebensqualität beschreiben. Sie alle gehen von einem mehrdimensionalen Ansatz aus, und die Indikatoren sind nach den bereits angeführten Lebensbereichen gegliedert. Nun geht es darum, zunächst die wesentlichen Komponenten der Lebensqualität zu definieren und in einem weiteren Schritt die Indikatoren auszuwählen bzw. zu definieren, die diese Komponente optimal abbilden. Dabei spielen die oben erwähnten Überlegungen zu den anvisierten Zielen wiederum eine wesentliche Rolle.

Ein wesentliches Kriterium, das bereits zu Beginn der Sozialindikatorenbewegung aufgestellt wurde, hat jeder Indikator zu erfüllen: er muss in einem allgemein akzeptierten, zumindest deklarierten Sinn bewertet sein. Das heisst, dass eine Veränderung stets eine eindeutige Verbesserung oder aber eine Verschlechterung bedeutet, was beispielsweise bei einer Lohnerhöhung relativ klar, bei einer Zivilstandsänderung dagegen nicht so eindeutig ist.

Für unser aktuelles Indikatoren-Modell haben wir zunächst nur Indikatoren ausgewählt, die bezüglich Bewertung unproblematisch sind.

7. Wie fasst man die Indikatoren zu einem Index zusammen?

Auch hier gibt es verschiedene Ansätze der Aggregierung. Sie reichen von einfacher Addition über Mittelwertbildung (nach Standardisierung) bis zu hochkomplexen multivariaten Verfahren. Hier wird noch einiges zu investieren sein, um die verschiedenen Verfahren zu evaluieren und das für unsere Daten sinnvollste zu finden. Es ist aber auch ein erklärtes Ziel, eine möglichst leicht nachvollziehbare und damit kommunizierbare Methode anzuwenden.

Hier haben wir für das Modell wiederum einen einfachen Weg gewählt: einfache Mittelwertbildung nach Standardisierung.

8. Gewichtung

Sobald verschiedene Daten zusammengefasst bzw. verglichen werden, stellt sich die Frage der Gewichtung. Wie können beispielsweise Selbstmorde und Grippeerkrankungen in einen Indikator der Gesundheit integriert werden? Dies ist ein heikles Problem, zu dem bisher keine Patentlösung vorgeschlagen wurde. Etwas entschärft wird das Problem, wenn wir nur Daten auf Individualniveau verwenden, weil da nicht auch noch der Perspektivenwechsel mikro-makro die Gewichtung erschwert. Doch bleiben die Schwierigkeiten bestehen. Verschiedene Lösungsansätze sind möglich und können eventuell kombiniert werden. Die relativen Gewichte der einzelnen Lebensbereiche (Wohnsituation, Gesundheit, Freizeit usw.) können beispielsweise direkt abgefragt werden (subjektive Gewichte). Das Gewicht einzelner Variablen innerhalb eines Bereichs (beispielsweise der *eingeschränkten Leistungsfähigkeit* und der *psychischen Befindlichkeit*, die in den Bereichsindikator Gesundheit einfliessen) können durch Fachpersonen im jeweiligen Gebiet festgelegt werden (Expertengewichte), und schliesslich sind auch schon Gewichtungsmodelle auf empirischer Basis vorgeschlagen worden, die etwa mit faktoranalytischen Verfahren die Gewichte schätzen[90].

Obschon für das anschliessend präsentierte Modell vorläufig auf eine Gewichtung verzichtet wurde, ist dies letztlich keine Lösung, weil damit unterstellt wird, dass allen berücksichtigten Komponenten das gleiche Gewicht zukommt, was bei den erwähnten Beispielen der Realität offensichtlich nicht gerecht wird.

9. Der Index der Lebensqualität in der Schweiz

Da die Daten und die Konstruktionsmethoden für das am Symposium präsentierte Modell eines Index sehr provisorisch sind, wird hier auf eine Veröffentlichung verzichtet. Die Resultate und die Methoden werden jedoch zu gegebener Zeit publiziert.

[90] vgl. Hagerty et al.

VI

Ökonomische Konzepte

La conception économique

Actual economical Concepts

Atelier "La conception économique" : introduction"

Dominique Frei, Office cantonal de la statistique (OCSTAT), Genève

Cet atelier est un moment de réflexion et de discussion sur des orientations récentes dans le domaine de la description et de l'analyse économiques. Les trois exposés aborderont des thèmes en relation avec l'observation socio-économique et la construction d'indicateurs d'alerte, de suivi ou de contrôle.

Les trois thèmes traités ouvrent un large horizon car ils présentent des approches diamétralement différentes, répondant à des fins très diverses, et mettent en œuvre des instruments également très différents. Si la palette est large, les trois thèmes traités se caractérisent par une approche de nature transversale en réponse à des préoccupations "globalisantes".

L'élaboration d'une "Social Accounting Matrix" (SAM) vise à élargir, plus précisément à approfondir, les comptes nationaux. Il s'agit d'une approche globale, synthétique et cohérente, assez lourde, aux fondements déjà anciens; ses développements, en forme d'arborescence, sont multiples. A l'origine, dans les années quarante, par les travaux de Leontief, il s'agissait de comprendre les modifications des structures économiques, puis, en application du modèle de Leontief, de mener des travaux de prévision, voire de planification économiques, en termes modernes, de pilotage. La première SAM a été construite par Richard Stone dans les années septante, puis elles se sont développées, d'une part dans le cadre de stratégies de développement des pays du Sud, d'autre part vers les questions d'emploi, de redistribution des revenus dans les pays du Nord. Pour notre pays, SAM est encore un projet; sa concrétisation sera une contribution importante à l'observation, à l'analyse et à la préparation de politiques économiques grâce au cadre de référence cohérent qu'il offre pour rassembler et compléter des informations statistiques.

La construction d'un baromètre d'anomie est une contribution à la mesure de la durabilité des processus de développement, l'anomie étant l'absence ou la disparition de valeurs communes à un groupe social, autrement dit l'absence de principes d'organisation sociale. Novatrice, inédite, légère, cette approche tranche avec la consistance, la lourdeur (inévitable), la solidité conceptuelle de l'approche précédente. Il s'agit là de pouvoir intégrer des indicateurs de nature très hétérogène en vue d'une évaluation des processus de développement de certaines sociétés.

Enfin, "Die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes" répond à une préoccupation d'efficience du système de l'assurance- chômage et de réinsertion professionnelle. Comment mesurer cette efficience ? Quels sont les indicateurs pertinents ? Cette efficience a d'une part des conséquences financières, d'autre part des effets sociaux dont la perception est moins immédiate. Autrement dit, il importe que les bons scores d'une administration mesurés par des indicateurs correspondent à un succès social, plus précisément sociétal, de son activité. Les indicateurs doivent donc être complets et pertinents par rapport aux objectifs politiques et sociaux, et tenir compte des conditions sociales et économiques dans lesquelles l'activité des administrations publiques se déroule. Cet exposé montrera comment les indicateurs sociaux peuvent être utilisés pour guider la gestion administrative d'une politique publique.

D'ores et déjà, je tiens à remercier les conférenciers de cet atelier et les participants qui contribueront à l'animer par leurs questions et observations.

SAM (Social Accounting Matrix)

Ruth Meier et Sylvie Dousse, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel

Introduction

En préambule aux journées de la statistique publique, une question a été abordée, à savoir pourquoi des collaboratrices des comptes nationaux présentent un nouveau projet à orientation sociale, concernant l'analyse des ménages.

Une réponse facile serait de rappeler que les sciences économiques et les sciences sociales sont imbriquées. Mais nous ne voulons pas nous contenter d'une réponse aussi simpliste. C'est pourquoi nous aimerions montrer, sous l'angle de la comptabilité nationale, comment tracer un lien entre les aspects économiques et sociaux de la politique. Même si la signification politique du lien est reconnue depuis longtemps, ses répercussions dans l'analyse statistique sont moindres. Un concept général et cohérent doit encore être mis sur pied.

Pour commencer, nous allons brièvement nous intéresser aux buts de la politique économique. Puis nous montrerons, à partir de cette analyse, quel lien a pu être tiré avec le domaine social.

Objectifs de la politique économique et implications pour les statistiques macro-économiques

Rapidement, les différents objectifs de la politique économique peuvent être représentés par le schéma de l'annexe 1. Quant à celui de l'annexe 2, il montre comment intégrer ces différents éléments dans un système statistique. Nous nous contenterons ici de décrire les caractéristiques principales des comptes nationaux, au lieu de représenter en détail toute la complexité du système.

Les comptes nationaux sont une statistique économique de synthèse, dans le sens qu'ils intègrent une multitude d'informations dans un seul système cohérent, permettant de décrire l'état et le développement d'une économie nationale. Tous les flux monétaires et les transactions entre les différents acteurs sont repris dans cet ensemble pour une période déterminée. Comme la comptabilité nationale a les prétentions de donner un reflet aussi réaliste que possible de l'économie et vu l'évolution incessante des structures économiques et des besoins en information, les concepts et les définitions des comptes nationaux doivent être périodiquement révisés.

La comptabilité nationale offre une vue globale sur l'économie suisse au travers d'un système consistant, présenté sous la forme d'une séquence de comptes. Comme les relations entre agents économiques sont multiples et de nature différente, il est nécessaire d'agréger ces agents et de les classer en ensembles homogènes. Ensuite, chacun de ces ensembles est analysé comme un élément constitutif de l'économie totale. Cette approche synthétique permet de décrire en termes simples l'économie nationale. Autrement dit, il s'agit ici d'une approche macro-économique et non micro-économique.

Des outils statistiques spéciaux ont été développés afin de répondre à ces questions de liens entre l'analyse économique et sociale. Dans le cadre des journées de la statistique publique, il

nous a paru intéressant d'en présenter un, à savoir la matrice de comptabilité sociale ou Social Accounting Matrix, appelée couramment SAM, qui permet d'intégrer des aspects sociaux dans l'analyse économique.

Lien entre la comptabilité nationale et les statistiques sociales

Même dans les systèmes statistiques modernes, les données liées aux domaines économique et social sont souvent traitées de façon indépendante. Le débat politique tend clairement à montrer que les phénomènes sont liés et que la prise de décision, toujours plus complexe, exige une intégration des aspects sociaux dans les études économiques et vice versa. Ainsi, nous sommes aujourd'hui confrontés à représenter ce lien aussi dans l'analyse statistique.

Le but d'un tel système intégré est de mettre à disposition des décideurs politiques des informations statistiques complètes leur permettant de répondre à des questions autant politiques que sociales.

Pour cette raison et avec la révision du système de comptabilité nationale, une discussion a eu lieu dans les années 80 et 90, afin de voir si les aspects sociaux devaient faire partie intégrante du cadre central. Il a été décidé qu'ils seraient plutôt joints dans des comptes satellites ou des systèmes annexes. Tel est le cas de l'instrument d'analyse sociale que représente la SAM.

La comptabilité nationale est définie par des concepts internationaux exposés dans le SNA (System of National Accounts). Ce système définit la SAM de la façon suivante :

« The specific purpose of a SAM is to render a complete account of the interlinkages which exist at the meso-level, through cross-classifications of transactions involving different units or groupings of units. »

Il s'agit là d'une définition typique, comme les comptables nationaux les aiment et qu'il est possible d'expliciter à l'aide d'un exemple, aussi cité dans le SNA et qui figure dans l'annexe 3.

Outils issus de la comptabilité nationale

NAM (National Accounting Matrix)

Description

Comme il n'est pas aisé, à première vue, de comprendre une SAM, nous avons jugé utile de présenter d'abord la matrice de comptabilité nationale ou National Accounting Matrix, abrégée NAM, qui constitue la base de la SAM. La NAM n'est autre qu'une représentation de la comptabilité nationale sous forme matricielle. Elle permet donc une vue d'ensemble de la comptabilité nationale au niveau de l'économie suisse et de ses relations avec l'extérieur. Les interrelations entre les comptes sont immédiatement repérables, de même que les agrégats principaux et les soldes des comptes.

Présentation schématique

Explications

Afin de faciliter la compréhension, un schéma se trouve dans l'annexe 4. Il convient tout d'abord d'expliquer quelques concepts spécifiques au SEC95, relatifs aux comptes liés au revenu.

Le compte de distribution primaire du revenu s'intéresse aux unités et aux secteurs institutionnels résidents en tant que bénéficiaires de revenus primaires. Par revenus primaires, on entend les revenus dont disposent les unités résidentes du fait de leur participation directe à des processus de production et les revenus de la propriété.

Le compte de distribution secondaire du revenu retrace la distribution du revenu au travers de transferts, sans les transferts sociaux en nature. Il montre ainsi comment le solde des revenus primaires est affecté par des redistributions (impôts courants sur le revenu et le patrimoine, cotisations et prestations sociales, etc). Le solde de ce compte est le revenu disponible.

Le compte de redistribution du revenu en nature enregistre en plus des transferts mentionnés ci-dessus les transferts sociaux en nature. Il s'agit donc d'une mesure plus large du revenu des ménages, car il intègre les flux correspondant à l'utilisation de biens et services individuels, dont les ménages bénéficient à titre gratuit. Le solde de ce compte est le revenu disponible ajusté.

Dans la SAM, ces deux derniers comptes ont été combinés.

Enfin, le compte d'utilisation des revenus montre, pour les secteurs institutionnels qui ont une consommation finale, la manière dont le revenu disponible est consommé et épargné. Le solde de ce compte est l'épargne.

Dans la NAM, la séquence complète des comptes et les soldes comptables apparaissent. On peut y voir toutes les opérations de l'économie totale, de même que ses relations avec le reste du monde. Ce type de présentation permet de retracer chaque opération par une seule entrée.

Chaque compte est représenté par un couple ligne/colonne, les ressources apparaissant par convention en ligne et les emplois en colonne, à l'exception de la première ligne qui fait apparaître les emplois de biens et services. Quant à la première colonne, elle représente les ressources ou l'offre de biens et services.

Les totaux en ligne et en colonne permettent de s'assurer que les ressources totales (sommes en lignes) sont égales aux emplois totaux (sommes en colonnes). Dans les cases encadrées, les soldes permettent de relier un compte à l'autre. Les cases jaunes sont celles qui vont être subdivisées dans la SAM, de même que les soldes des colonnes auxquelles ces cases appartiennent.

La deuxième ligne fait apparaître la production, à laquelle on ajoute les impôts nets des subventions. Si l'on soustrait de ce montant la consommation intermédiaire et la consommation de capital fixe, qui se trouvent dans la deuxième colonne, on obtient le produit intérieur net (PIN).

Quant à la troisième ligne, elle montre les recettes de revenus primaires de l'économie totale, à savoir le PIN, les revenus de la propriété des secteurs résidents issus d'autres secteurs résidents, ainsi que les flux de revenus primaires reçus du reste du monde. En ajoutant au PIN

les revenus primaires reçus du reste du monde et en soustrayant ceux qui ont été versés, on obtient le revenu national net.

Dans la quatrième ligne et quatrième colonne, il est possible de combiner les comptes de distribution secondaire du revenu et de redistribution du revenu en nature. Si la redistribution du revenu en nature apparaît, la composante diagonale du quatrième compte comprend alors également les transferts sociaux en nature dans les transferts courants. De plus, le solde devient le revenu disponible ajusté et le compte suivant le compte d'utilisation du revenu disponible ajusté. Au niveau agrégé, il ne s'agit que d'une question de terminologie, puisque le revenu disponible total est égal au revenu disponible ajusté total et la dépense de consommation finale totale est égale à la consommation finale effective totale.

Dans la ligne du compte d'utilisation du revenu disponible (ajusté) apparaît, en plus du revenu disponible (ajusté), un ajustement pour la variation des droits des ménages sur les fonds de pension résidents (sur la diagonale) et non résidents (à droite). Quant à la colonne du même compte, elle retrace la consommation finale, de même qu'un ajustement pour la variation des droits des ménages non résidents sur les fonds de pensions, et un solde, l'épargne nette, qui fait la liaison avec le compte suivant. Et ainsi de suite jusqu'à la fin de la matrice. Dans le cadre de l'analyse sociale, ce sont avant tout ces premiers comptes qui nous intéressent. C'est pourquoi sans décrire toutes les opérations des autres comptes, nous entrons directement dans les détails de la SAM.

SAM (Social Accounting Matrix)

Description

La SAM est composée d'un ensemble de données, qui captent les interdépendances existantes dans un système socio-économique pendant une période déterminée. Elle désagrège les comptes nationaux et les utilise ensuite pour en tirer des conclusions sociales. Elle peut fournir des informations utiles sur des questions-clés comme les liens entre secteurs institutionnels ou la détermination de la distribution du revenu par groupes socio-économiques. Elle peut aussi être utilisée pour mesurer l'impact de changements exogènes, de changements de politiques ou de réformes sur l'ensemble du système socio-économique.

Plus concrètement, la SAM est une représentation élargie des comptes nationaux sous forme matricielle. Elle est très flexible et le degré de détail des informations qui en sont extraites dépend de sa classification et, bien sûr, des données à disposition. En ce qui nous concerne, la source principale que nous pouvons utiliser est l'enquête sur les revenus et la consommation.

Présentation schématique

Matrice

Explications

Afin de simplifier quelque peu le schéma, qui se trouve à l'annexe 5, nous avons supprimé les derniers comptes de la matrice, que nous avons d'ailleurs déjà vus dans le chapitre consacré à la NAM, étant donné que nous allons à présent nous intéresser à ceux qui ont été subdivisés.

Les comptes de distribution primaire du revenu, de (re)distribution secondaire du revenu (en nature) et d'utilisation du revenu disponible (ajusté) ont été divisés d'abord selon deux

catégories, à savoir les ménages et les autres secteurs. Puis, le secteur des ménages a été encore sectionné en six catégories que sont les indépendants, les agriculteurs, les salariés, les rentiers, les chômeurs et les autres (par exemple personnes en formation, hommes ou femmes au foyer). Afin de voir cela de plus près, nous avons fait un zoom sur chaque sous-matrice.

Sous-matrices

Revenus de la propriété et revenu national net

Explications

Comme le montre le schéma 6, les sous-matrices sont subdivisées. Les cellules foncées doivent être remplies par les chiffres qui seront calculés.

En emploi du compte de distribution primaire du revenu, il peut être intéressant de voir comment les revenus de la propriété et le revenu national net sont répartis entre les secteurs et à l'intérieur du secteur des ménages.

Cependant, si la distinction est facile à faire entre les ménages et les autres secteurs, elle est plus délicate à l'intérieur des ménages. Les cases « total » en ligne et en colonne devraient pouvoir être obtenues, mais la répartition entre les différents sous-groupes n'est pas évidente dans la pratique. Plus concrètement, s'il est possible par exemple de savoir quel montant de revenus de la propriété les indépendants ont reçu ou versé, il est plus complexe de savoir combien ils ont reçu des salariés et combien ils leur ont versé. Il n'est pour l'instant pas possible de connaître les revenus de la propriété croisés.

En ce qui concerne le revenu national net, il est possible de connaître sa répartition entre les ménages et les autres secteurs, de même qu'à l'intérieur du secteur des ménages.

Transferts courants et revenu disponible (ajusté) net

Explications

En ce qui concerne les transferts courants et le revenu disponible net figurant en emploi du compte de distribution secondaire du revenu, une désagrégation identique à celle des revenus de la propriété et du revenu national net est possible. Le schéma se trouve dans l'annexe 7.

Pour les transferts courants, les mêmes conclusions que pour les revenus de la propriété peuvent être tirées. Une répartition croisée à l'intérieur du secteur des ménages n'est pour l'instant pas possible. Cependant, il est déjà utile de savoir qui bénéficie des transferts et qui les verse.

Consommation finale et épargne nette

Explications

Enfin, il est possible également de désagréger la consommation finale et l'épargne nette. Le schéma est représenté dans l'annexe 8. La consommation finale est avant tout le propre des ménages et il est facile de la distinguer des autres secteurs. La séparation à l'intérieur du secteur des ménages doit aussi pouvoir être effectuée.

En ce qui concerne la désagrégation de l'épargne nette, elle peut être obtenue en soustrayant, pour chaque catégorie, la consommation finale au revenu disponible. Ainsi, on distingue l'épargne des ménages de même que l'épargne à l'intérieur du secteur des ménages entre les indépendants, les agriculteurs, les salariés, les rentiers, les chômeurs et les autres.

Utilisation

La présentation matricielle est un outil qui permet d'exploiter au maximum la souplesse du système. Il s'agit cependant de respecter certaines règles, afin d'optimaliser son potentiel. Ainsi, la classification de la SAM devrait :

- représenter correctement la stratification socio-économique
- distinguer des groupes et catégories relativement homogènes
- être composée d'ensembles socio-économiques reconnaissables à des fins politiques et utiles pour des études socio-économiques
- être basée sur des caractéristiques comparativement stables, pouvant être mesurées assez facilement et de façon fiable
- provenir d'une combinaison de sources existantes

En observant au mieux ces quelques règles, il sera possible d'aller plus loin dans l'analyse, notamment en étudiant les rapports existant entre les aspects sociaux et économiques. La SAM se concentre sur le rôle des individus dans l'économie et peut être utilisée lors d'études sur l'inégalité.

Les désagrégations effectuées ci-dessus montrent déjà un aperçu de la distribution du revenu selon le genre de revenu, des transferts, de la consommation finale et de l'épargne inter et intra sectoriel.

Potentiel

Nous avons préféré présenter un schéma de matrice réalisable dans le court terme. Cependant, un niveau de désagrégation supérieur est évidemment souhaitable et une matrice exhaustive ferait apparaître, pour chaque compte, un plus grand nombre de catégories.

En effet, le compte de biens et services peut être classé par groupes de produits (produits domestiques, importés, produits alimentaires, manufactures et construction, commerce, transport, etc), le compte de production par industries ou par branches, le compte de capital par sous-secteurs institutionnels, etc.

Il est possible aussi de faire ressortir les caractéristiques relatives à l'emploi des personnes occupées, par exemple le métier, le type de contrat de travail, le statut ou la région. De même, les caractéristiques des personnes occupées comme le sexe, le niveau de scolarité ou l'âge, peuvent être distinguées.

Tout en gardant ce potentiel à l'esprit, il faut rester réaliste quant aux sources disponibles et à leur fiabilité lorsqu'un niveau de détail très élevé est requis.

Conclusions

L'ambition d'établir une SAM pour la Suisse semble donc digne du plus grand intérêt. Sa portée tant économique, sociale que politique mérite une sérieuse réflexion. Elle permet de

montrer qu'à partir des comptes nationaux, il est possible de tirer des conclusions au niveau social. Il s'agit donc d'une utilisation judicieuse des comptes nationaux. De plus, elle constitue un lien entre les niveaux micro et macro-économiques. En effet, elle utilise à la fois des données d'enquêtes micro-économiques et des concepts macro-économiques de comptabilité nationale.

Une fois la base de la SAM établie, il s'agit de la compléter avec le maximum de données à disposition. Reste ensuite à l'exploiter en tirant des conclusions sociales pouvant servir d'aide à la décision. Pour que le travail soit profitable, il devrait fournir des renseignements nouveaux et utiles aux principaux intéressés pour leurs analyses socio-économiques. Il convient dès lors de trouver une réponse aux questions suivantes. Quelle serait l'utilisation souhaitable d'une SAM ? Quel genre d'analyse devrait-elle permettre et dans quels domaines ? Il ne faut pas perdre de vue que les sources statistiques sont limitées. De plus, il est important de s'assurer que les données sont disponibles. Dans le cas contraire, il sera peut-être nécessaire d'envisager de nouvelles enquêtes.

Bibliographie

Keuning S.J., Accounting for Economic Development and Social Change, IOS Press, Amsterdam, 1996.

Eurostat, Système européen des comptes SEC 1995, CECA-CE-CEEA, Bruxelles, 1996.

Eurostat, FMI, OCDE, ONU, Banque mondiale, System of National Accounts 1993, Bruxelles, 1993.

Eurostat, Training of European Statisticians, seconde version, Cees van den Bos – Wim van Nunspeet, Pays-Bas, 1994 seconde version.

Economic Systems Research, Journal of the International Input-Output Association, Volume 12, Numéro 4, Université de Groningen, Pays-Bas, 2000.

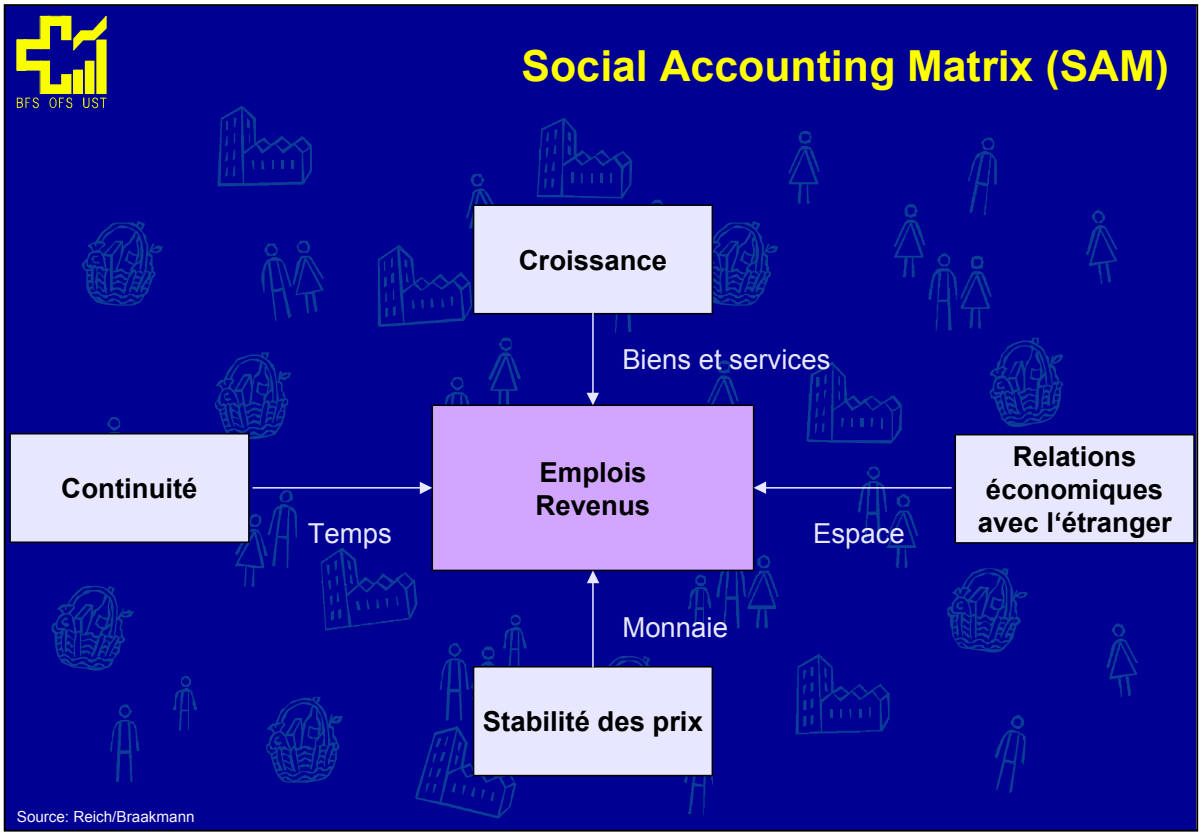
Coli Alessandra, Tartamella Francesca, A Pilot Social Accounting Matrix for Italy with a Focus on Households, Papier préparé pour la 26e Assemblée générale du IARIW (International Association for Research in Income and Wealth), Cracovie, 27 août au 2 septembre 2000.

Reininga Ted, Social Accounting Matrices and Data Construction for the Age-Model of the Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB), Papier préparé pour la 26e Assemblée générale du IARIW (International Association for Research in Income and Wealth), Cracovie, 27 août au 2 septembre 2000.

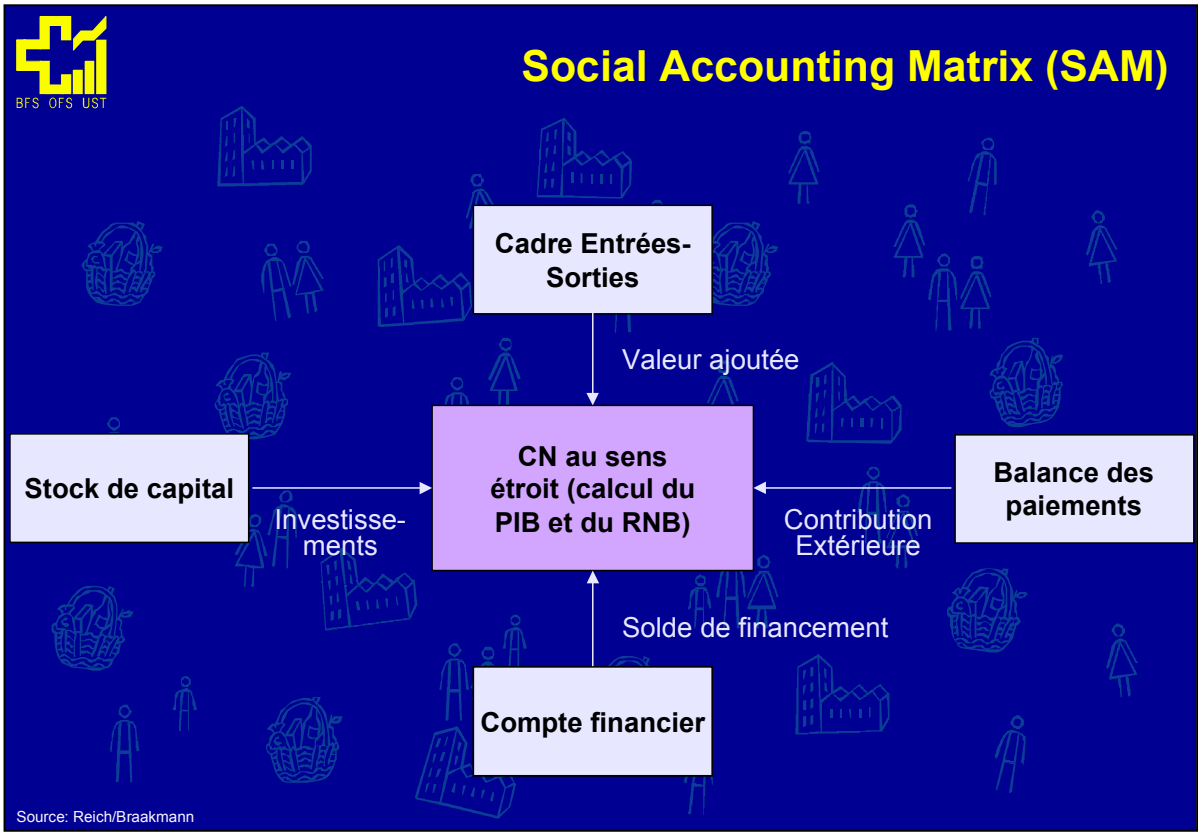
Thorbecke Erik, The Use of Social Accounting Matrices in Modeling, Papier préparé pour la 26e Assemblée générale du IARIW (International Association for Research in Income and Wealth), Cracovie, 27 août au 2 septembre 2000.

Leadership Group on Social Accounting matrices, Development of Social Accounting Matrices in the EU : Progress Report on the Leadership Group of SAMS, Papier préparé pour la séance OCDE du groupe d'experts des comptes nationaux, Paris, 26 au 29 septembre 2000.

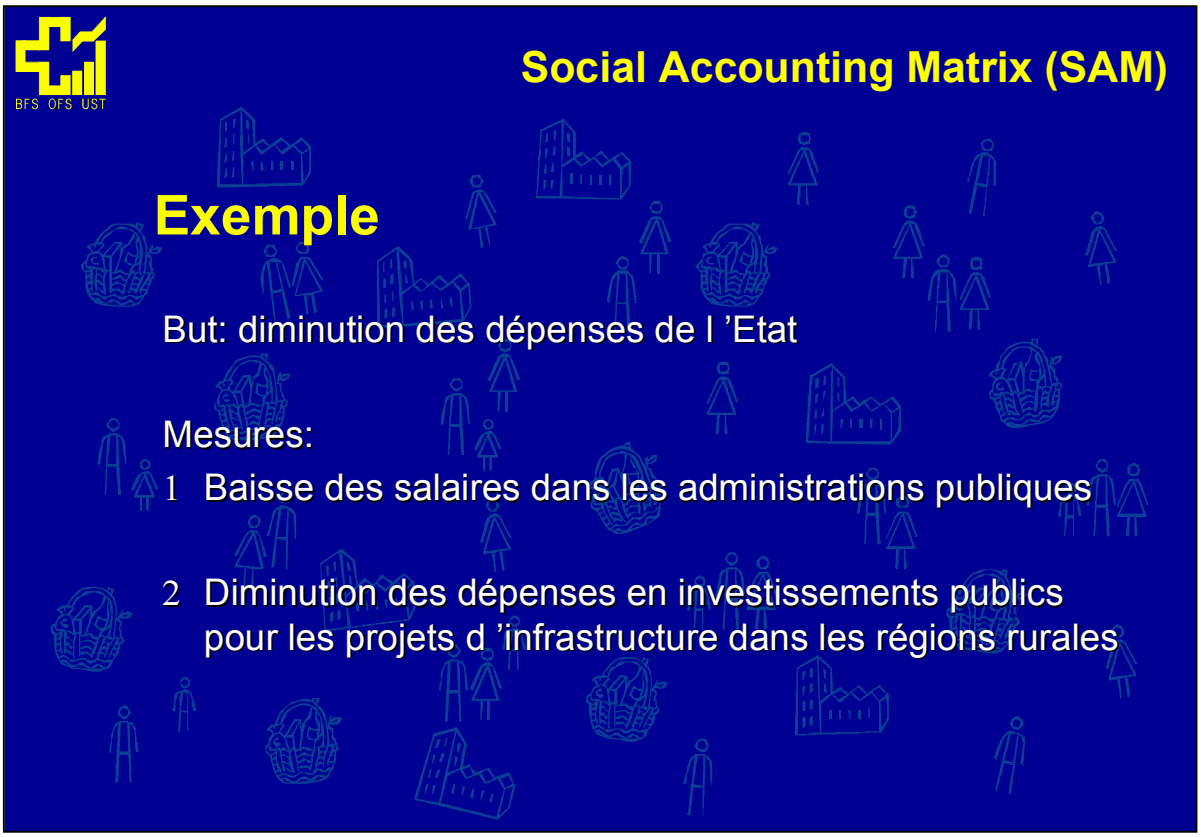
Annexe 1: Objectifs de la politique économique



Annexe 2: Système statistique



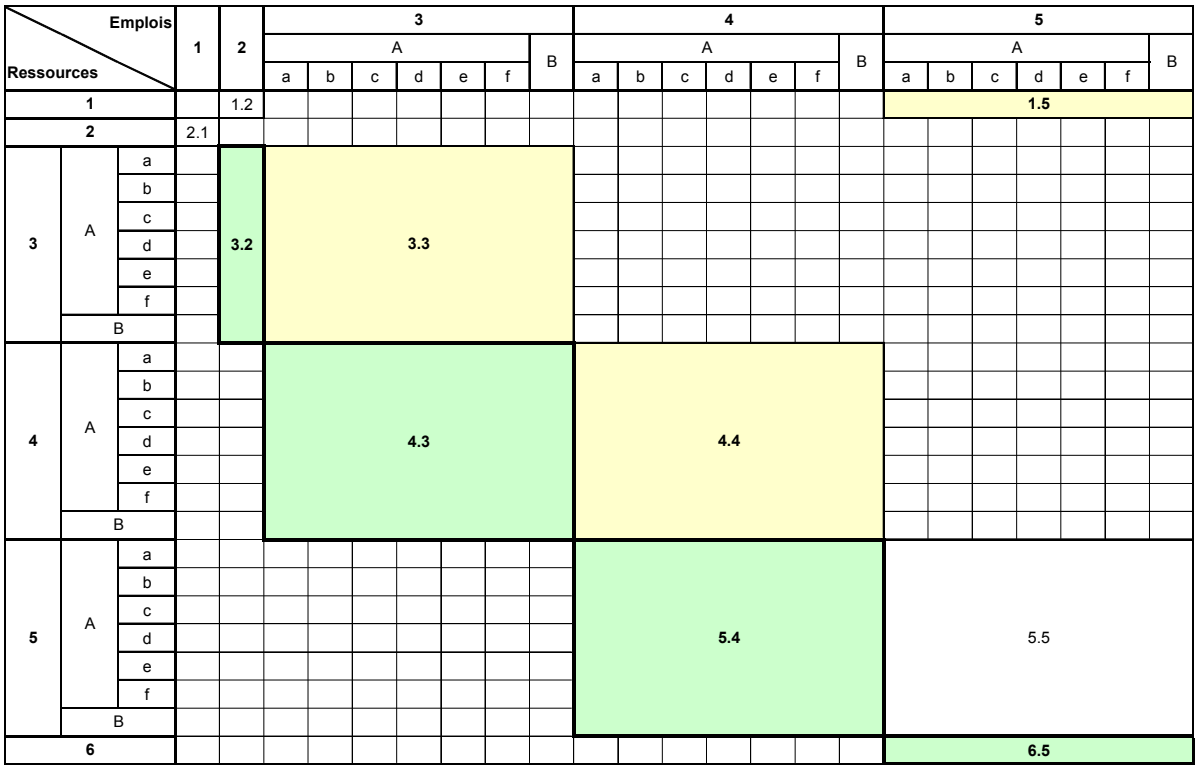
Annexe 3 : Exemple



Annexe 4 : Présentation schématique d'une NAM

Emplois / Ressources	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1		1.2			**1.5**		1.7							1.14	
2	2.1														
3		**3.2**	**3.3**											3.14	
4			**4.3**	**4.4**										4.14	
5				**5.4**	5.5									5.14	
6					**6.5**	6.6								6.14	
7		7.2					7.7					7.12		7.14	
8							**8.7**	8.8						8.14	
9												9.12			
10												10.1			
11						**11.6**			**11.9**						
12							12.7		12.9	12.10			**12.13**		
13										**13.10**	**13.11**				
14	14.1		14.3	14.4	14.5	14.6		14.8							
15															

Annexe 5 : Présentation schématique d'une NAM



Légende

1	Biens et services
2	Production
3	Distribution primaire du revenu
4	(Re)distribution secondaire du revenu (en nature)
5	Utilisation du revenu disponible (ajusté)
6	Epargne et transferts en capital
7	Acquisition d'actifs non-financiers
8	Financier
9	Autres changements d'actifs
10	Patrimoine d'ouverture
11	Variations du patrimoine
12	Patrimoine de clôture
13	Valeur nette
14	Reste du monde (RDM)
15	Total

001	Ménages
002	Autres secteurs
003	Indépendants
004	Agriculteurs
005	Salariés
006	Rentiers
007	Chômeurs
008	Autres (par ex. personnes en formation, hommes/femmes au foyer)

1.2	Consommation intermédiaire
1.5	Consommation finale
1.7	Formation brute de capital
1.14	Exportation de biens et services
2.1	Production + impôts - subventions sur les produits
3.2	PRODUIT INTERIEUR NET
3.3	Revenus de la propriété (entre secteurs résidents)
3.14	Revenus primaires reçus du RDM
4.3	REVENU NATIONAL NET
4.4	Transferts courants
4.14	Transferts courants reçus du RDM
5.4	REVENU DISPONIBLE AJUSTE
5.5	Ajustement pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension
5.14	Ajustement pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension reçus du RDM
6.5	EPARGNE NETTE
6.6	Transferts en capital
6.14	Transferts en capital reçus du RDM
7.2	Consommation de capital fixe
7.7	Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits
7.12	Variations des passifs dues à l'épargne et aux transferts en capital
7.14	Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits
8.7	CAPACITE DE FINANCEMENT DE L'ECONOMIE TOTALE
8.8	Acquisition nette d'actifs financiers (=accroissement net des passifs)
8.14	Accroissement net des passifs extérieurs
9.12	Variations des actifs dues aux autres changements
10.12	Stock d'actifs d'ouverture
11.6	VARIATIONS DE LA VALEUR NETTE DUES A L'EPARGNE ET AUX TRANSFERTS EN CAPITAL
11.9	VARIATIONS DE LA VALEUR NETTE DUES AUX AUTRES CHANGEMENTS
12.7	Variations des passifs dues à l'épargne et aux transferts en capital
12.9	Varitations des passifs dues aux autres changements
12.10	Stock de passifs d'ouverture
12.13	VALEUR NETTE DE CLOTURE
13.10	VALEUR NETTE D'OUVERTURE
13.11	VARIATIONS TOTALES DE LA VALEUR NETTE
14.1	Importation de biens et services
14.3	Revenus primaires versés au RDM
14.4	Transerts courants versés au RDM
14.5	Ajustements pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension versés au RDM
14.6	Transferts en capital versés au RDM
14.8	Aquisition nette d'actifs financiers extérieurs

Annexe 6 : Sous-matrices détaillées: revenus de la propriété et revenu national net

Ressources \ Emplois			II.1 Distribution primaire du revenu							
			Ménages							Autres secteurs
			Indépendants	Agriculteurs	Salariés	Rentiers	Chômeurs	Autres*	*Total*	
II.1 Distribution primaire du revenu	Ménages	Indépendants								
		Agriculteurs								
		Salariés			Revenus de la propriété des ménages					
		Rentiers								
		Chômeurs								
		Autres*								
		Total								
	Autres secteurs									
II.2/3 (Re)distribution secondaire du revenu (en nature)	Ménages	Indépendants								
		Agriculteurs								
		Salariés			REVENU NATIONAL NET DES MENAGES					
		Rentiers								
		Chômeurs								
		Autres*								
		Total								
	Autres secteurs									

* Par exemple personnes en formation, hommes/femmes au foyer

Annexe 7 : sous-matrices détaillées . transferts courants et revenu disponible (ajusté) net

Ressources \ Emplois			II.2/3 (Re)distribution secondaire du revenu (en nature)							
			Ménages							Autres secteurs
			Indépendants	Agriculteurs	Salariés	Rentiers	Chômeurs	Autres*	*Total*	
II.2/3 (Re)distribution secondaire du revenu (en nature)	Ménages	Indépendants								
		Agriculteurs								
		Salariés								
		Rentiers								
		Chômeurs								
		Autres*								
		Total								
	Autres secteurs									
II.4. Utilisation du revenu disponible (ajusté)	Ménages	Indépendants								
		Agriculteurs								
		Salariés								
		Rentiers								
		Chômeurs								
		Autres*								
		Total								
	Autres secteurs									

Transferts courants des ménages

REVENU DISPONIBLE (AJUSTE) NET DES MENAGES

* Par exemple personnes en formation, hommes/femmes au foyer

Annexe 8 : Sous-matrices détaillées: consommation finale et épargne nette

Emplois / Ressources	II.4. Utilisation du revenu disponible (ajusté)						
	Ménages						Autres secteurs
	Indépendants	Agriculteurs	Salariés	Rentiers	Chômeurs	Autres*	
0. Biens et services			Consommation finale des ménages				
III.1.1 Epargne et transferts en capital			EPARGNE NETTE DES MENAGES				

* Par exemple personnes en formation, hommes/femmes au foyer

Das Anomiebarometer: Ein Instrument zur Messung der Nachhaltigkeit von Entwicklungsprozessen

Rolf Schwery, Swiss Academy for Development (SAD), Biel/Bienne

Problemstellung

Es freut mich, im Rahmen dieses Symposiums ein neuartiges Instrument vorstellen zu können, welches im Ausland bereits eine gewisse Anerkennung erlangt hat. In der Schweiz ist der Begriff der **Anomieforschung** noch relativ unbekannt.

Unklare Begriffe sind oft die Ursache von Diskussionen, Auseinandersetzungen, ja offenen Konflikten. Unklare Begriffe können jedoch nicht nur entzweien, sondern auch vereinen. Der Begriff der "Nachhaltigkeit" ist dafür ein Beispiel: Der in der Agenda 21 am Umweltgipfel in Rio 1992 ins Leben gerufene Begriff hat verschiedene Völker und Vertreter verschiedener politischer Ausrichtung vereint. Die Teilnehmer hatten die Möglichkeit, den Begriff "Nachhaltigkeit" gemäss den eigenen Wünschen und Vorstellungen zu füllen. (Meinungskonsens trotz Sachdissens). "Nachhaltigkeit" ist als zentraler Begriff in die Leitbilder von NGOs und Regierungsstellen eingeflossen. Selbst in der revidierten Bundesverfassung (Art.73) der Schweiz ist das Nachhaltigkeitsprinzip aufgenommen worden.

Die vergangenen 10 Jahre haben gezeigt, dass vor allem Umweltwissenschafter sich das Prinzip der Nachhaltigkeit nutzbar gemacht haben. Nachhaltigkeit wurde anhand von Kohlendioxid-Emissionen, Siedlungsabfällen und dem Energieverbrauch gemessen. Zweifelsohne sind dies wichtige Indikatoren, die die nachhaltige Entwicklung beeinflussen, doch fehlt ein ganz entscheidender Teil – der Mensch als wirtschaftendes und kulturelles (kurz gesellschaftliches) Wesen.

Ein Entwicklungsprozess kann aus ökologischen Gesichtspunkten noch so nachhaltig sein. Wenn die Betroffenen den Prozess nicht nachhaltig unterstützen, wird jedes Projekt sein Ziel verfehlen. Wer eine ökologische Nachhaltigkeit fordert ohne die soziale Nachhaltigkeit zu überprüfen, macht (in wahrstem Sinne des Wortes) die Rechnung ohne den Wirt! Andersrum gesagt: soziale Nachhaltigkeit ist nicht alles, aber ohne soziale Nachhaltigkeit ist alles nichts!

Was versteht man unter "Nachhaltigkeit"

Gemäss der allgemeinen Definition ist eine Entwicklung nachhaltig, wenn sie gewährleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse zu beeinträchtigen[91]. Eine rigorose Durchsetzung der Nachhaltigkeit gemäss dieser Definition hätte weitgehende Folgen: Jede gesellschaftliche Entwicklung wäre zu unterbinden, denn jeder Wandel beeinträchtigt die Möglichkeiten künftiger Generationen (s. Box auf S. 254 oben).

[91] United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Rio de Janeiro, 1992.

Blue Bell, PA, June 14, 2001 -- Unisys Corporation today issued a public apology for the many human inconveniences resulting from its invention of UNIVAC I, the world's first commercial computer, introduced on June 14, 1951.
"UNIVAC was a marvel of its time," said Leo Daiuto, corporate vice president, and vice president and general manager, Product Development & Technology. "Directly or indirectly, our invention of UNIVAC led to a whole new industry and a new way of life for all of us. Today, we're still inventing bigger, faster, more cost-effective enterprise computers. But sadly," Daiuto continued, "the many benefits of the Computer Age have been accompanied by a number of transaction-based annoyances -- all unimagined 50 years ago. As the company that started it all, Unisys feels it only fitting that it mark this historic anniversary with an apology for those inconveniences."

Quelle: Pressemitteilung Unisys

Das Kapitalstockmodell der Weltbank ist in der Formulierung präziser. Es besagt, dass man von den Zinsen der Kapitalstöcke leben soll und nicht das Kapital verzehren. Das Wort "Kapital" wird breiter gefasst und beinhaltet neben dem Umweltkapital auch die Bereiche Wirtschaft und Gesellschaft.[92]

Zur Messung der Nachhaltigkeit brauchen wir also Indikatoren in drei Bereichen:

Umwelt:

Relativ einfach ist die Erfassung von Indikatoren zur Messung der ökologischen Nachhaltigkeit. Die nachhaltige ökologische Entwicklung lässt sich anhand von objektiven Indikatoren messen: CO2-, SO2- und NOx-Emissionen, Luft- und Wasserqualität, Artenvielfalt, Bodenbelastung, Bodenverbrauch, Lärmimmissionen.[93]

Wirtschaft:

Der Bereich "Wirtschaft" ist komplexer. Verschiedene objektive Indikatoren werden seit Jahrzehnten bereits erfasst, z.B. BIP/Kopf, CPI, PPP. Dazu kommen neuere Indexe zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit. Ökonomen können jedoch mit dem Begriff der Nachhaltigkeit relativ wenig anfangen und bevorzugen den traditionellen Begriff der Effizienz. Dabei gehen sie davon aus, dass "Effizienz" per definitionem auch "Nachhaltigkeit" subsummiert. Was effizient ist, muss nicht nachhaltig sein, was nachhaltig ist, muss nicht effizient sein.

Gesellschaft:

Die gesellschaftliche Nachhaltigkeit zu messen ist besonders schwierig, da die ganze Komplexität des menschlichen Handelns erfasst werden muss. Verschiedene objektive Indikatoren (z.B. Gini-Koeffizient) werden mit dem Begriff der Nachhaltigkeit in Beziehung gebracht. Der Gini-Koeffizient z.B. ist jedoch irrelevant, d.h. er schiesst auf das falsche Ziel. Eine Gleichverteilung aller Einkommen wird in der Realität kaum soziale Nachhaltigkeit bedeuten! (Marx lässt grüssen).

[92] Serageldin I., Steer A. 1994: Making Development Sustainable, from Concept to Action. World Bank. Washington, USA
[93] Agem 2001: Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven, Zürich.

Dynamik des Nachhaltigkeitsprinzips

Bis heute gibt es keine klare Definition der Nachhaltigkeit. Es wird sogar eingestanden, dass jeder Kulturkreis etwas anderes unter Nachhaltigkeit verstehen muss (Nachhaltigkeit als "regulative Idee"). Wenn jedoch der Begriff "Nachhaltigkeit" nicht nur eine Worthülse ist, sondern einen verständlichen Sinn hat, muss es eine Kernidee enthalten. M.E. hat der Begriff der "Nachhaltigkeit" mindestens zwei Eigenschaften, ohne die er nicht vorstellbar ist:

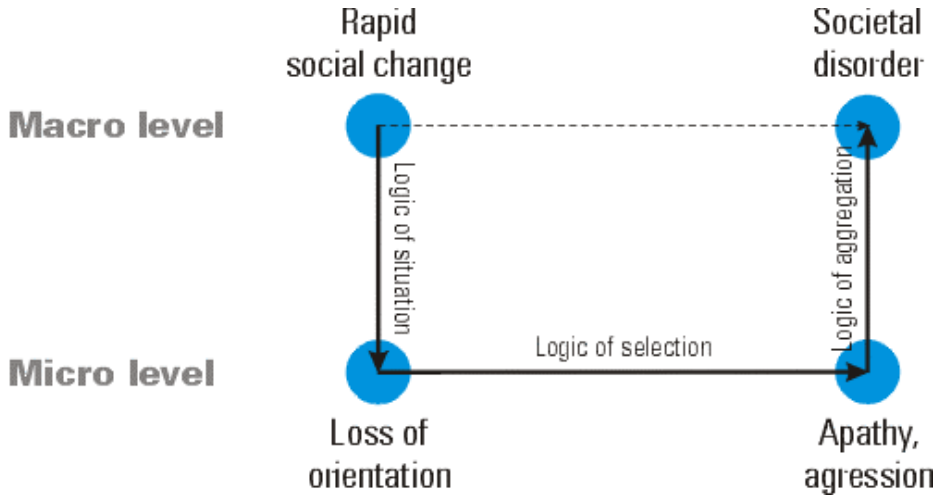
1. "Nachhaltigkeit" hat etwas mit der Zeit zu tun. nachhaltige Entwicklung hat eine zeitliche Komponente.
2. "Nachhaltigkeit" hat etwas mit den Menschen zu tun. Die Umwelt ist zwar wichtig, jedoch ein Mittel zur Erreichung des Ziels. Wenn die Umwelt das Ziel ist, dann gäbe es eine einfache Lösung: Man müsste nur die Menschen eliminieren!

Wenn wir uns einig sind, dass nachhaltige Entwicklung etwas mit "Zeit" und "Menschen" zu tun hat, müssen wir uns mit dem Thema des sozialen Wandels beschäftigen. Sozialer Wandel und Entwicklung sind immer von Instabilität begleitet. Die Frage ist, welcher Grad von Instabilität für jeden sozialen Wandel nötig ist und wo die Schwelle liegt, über die hinaus solche Instabilität eine erfolgreiche Umsetzung von (effizienten/ineffizienten) Entwicklungszielen verunmöglicht?

Um diese Frage zu beantworten reicht es nicht, wenn wir Indikatoren auf der Makroebene definieren. Uns interessiert nicht nur, wie eine Situation ist, sondern auch, wie die Situation vom Menschen als Individuum empfunden wird und wie er darauf reagiert. Ein Mensch kann "Nein" sagen, auch wenn es für ihn besser wäre, "Ja" zu sagen. (Es braucht – ökonomisch gesprochen – eine Mikrofundierung der Makrotheorie). Eine konsequente Erforschung der Nachhaltigkeit muss drei Logiken erfüllen:

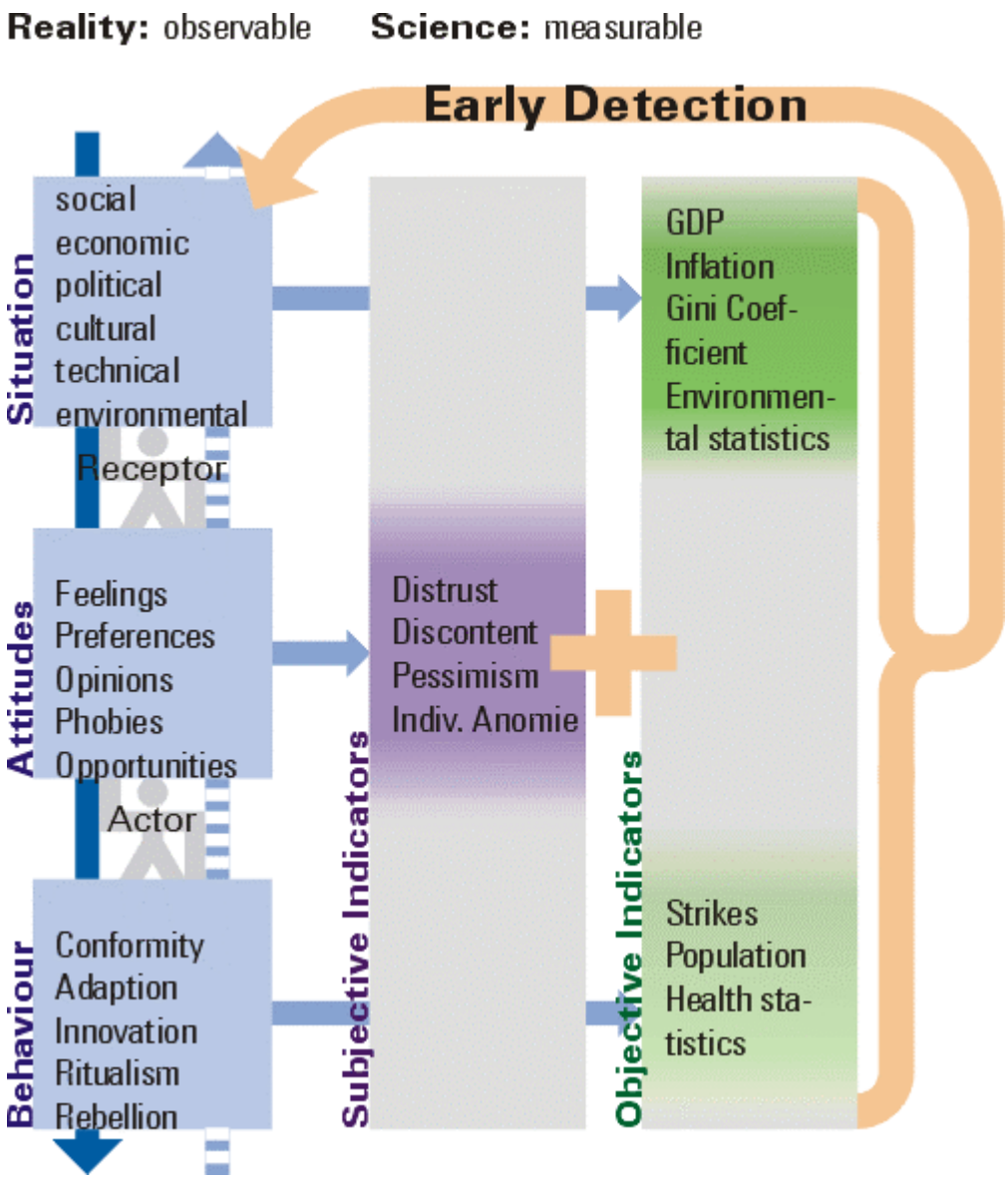
1. **Logik der Situation,** die erklärt, wie sich die Situation auf das Individuum (Rezeptor) auswirkt.
2. **Logik der Selektion,** die erklärt, wie das Individuum (Aktor) auf die Situation reagiert.
3. **Logik der Aggregation,** die erklärt, welchen Einfluss die Totalität der Reaktionen auf die Gesellschaft hat.

Macro--Micro--Macro Level



Kombination von objektiven und subjektiven Faktoren

Zur Zeit bestehen eine ganze Reihe von objektiven Indikatoren, welche auf der Makroebene angesiedelt sind. Es sind dies in erster Linie Indikatoren in den Bereichen Umwelt und Wirtschaft. Wollen wir jedoch den Bereich "Gesellschaft" in das Konzept der Nachhaltigkeit integrieren, müssen wir zusätzlich subjektive "weichen" Faktoren auf der Mikroebene erfassen. Die subjektiven Faktoren können die objektiven "harten" Faktoren nicht ersetzen. Sie stehen diesen komplementär gegenüber. Folgende Skizze zeigt das Zusammenspiel zwischen subjektiven und objektiven Faktoren:



Combining Objective and Subjective Indicators

Während die objektiven Faktoren auf der Markoebene Daten erheben, erfassen die subjektiven Faktoren auf der Mikroebene die relevanten Daten.

Dabei stellt sich ein bis heute ungelöstes Problem: Es fehlen weitgehend die theoretischen Grundlagen einer systematischen Integration von objektiven und subjektiven Daten. Die Schweizerische Akademie für Entwicklung versucht, in diesem Bereich Pioneerarbeit zu leisten.

Der Anomie-Ansatz

Um ein konsequentes Konzept der nachhaltigen Entwicklung zu formulieren brauchen wir Indikatoren, welche auf "weichen" Faktoren basieren und den Kriterien der

- Plausibilität,
- Relevanz,
- Zuverlässigkeit,
- Sensitivität und
- Erhebungsleichtigkeit

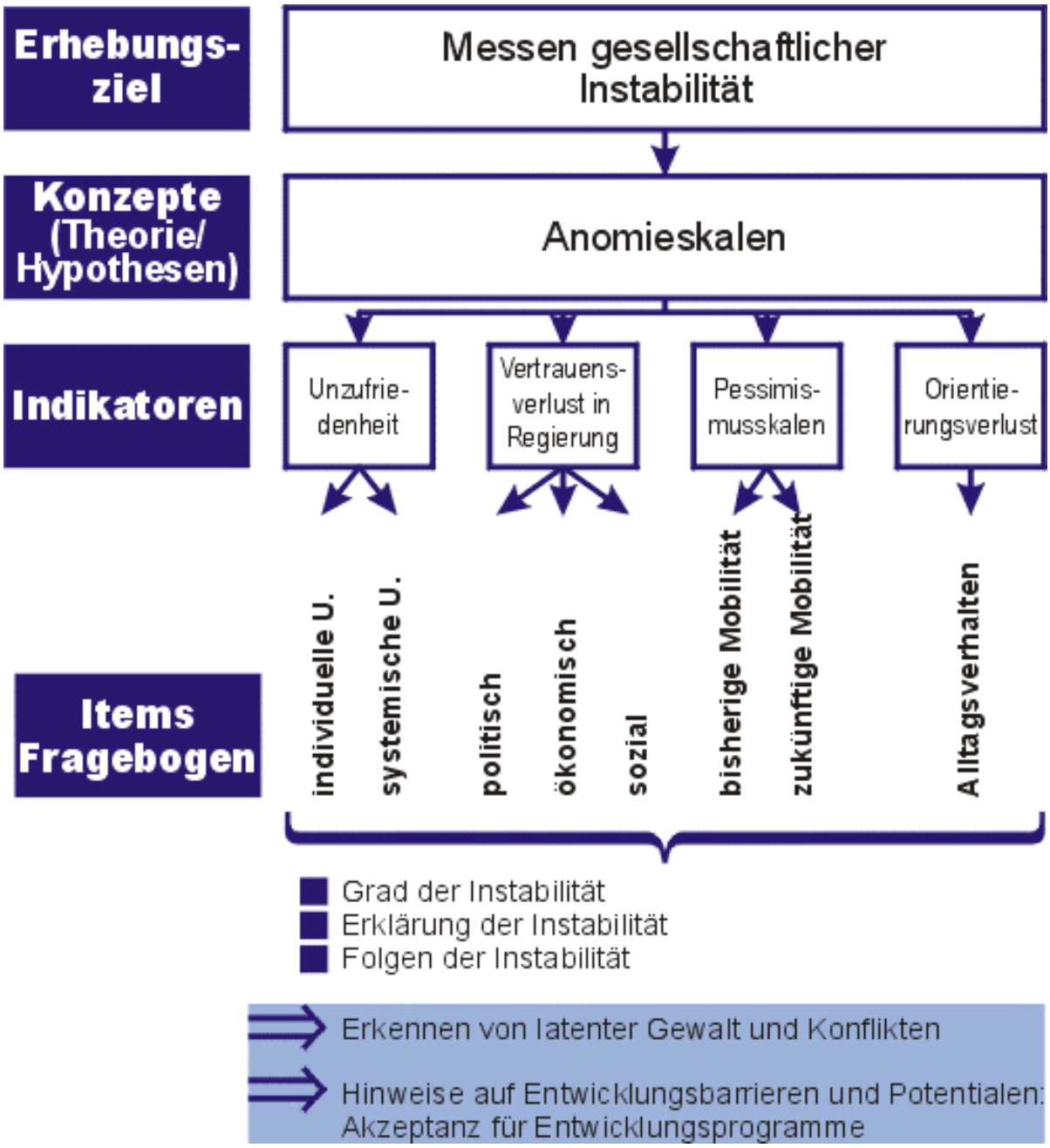
entsprechen.

Ich glaube, behaupten zu können, dass heute ein Instrument besteht, welches diese Kriterien erfüllt; zumindest bis auf das letzte Kriterium – die Erhebungsleichtigkeit. In den letzten Jahren hat ein internationales Forschungsteam ein Instrument zur Messung der Nachhaltigkeit von Entwicklungsprozessen, basierend auf "weichen" Faktoren, entwickelt. Das Forschungsteam wurde durch die Schweizerische Akademie für Entwicklung koordiniert und von der DEZA massgeblich unterstützt. Die Folie [pdf] zeigt das Team, welches sich an diesem internationalen Forschungsprojekt beteiligt hat.

Das Instrument gründet auf dem Anomie-Ansatz. Der Zustand der Anomie bedeutet, dass bestehende Normen ihre Gültigkeit verlieren (absence of compelling norms) und feste Orientierungspunkte nur mehr verschwommen wahrgenommen werden.

Die Anomie hat verschiedene Ursachen: Grosse Transformationen (Industrialisierung, Globalisierung), Systemwechsel von einem zentralgeplanten zu einer marktwirtschaftlichen Organisationsweise, Wirtschaftsdepressionen, der Verlust von charismatischen Leadern, wie auch Krisen und Kriege – kurz schneller sozialer Wandel.

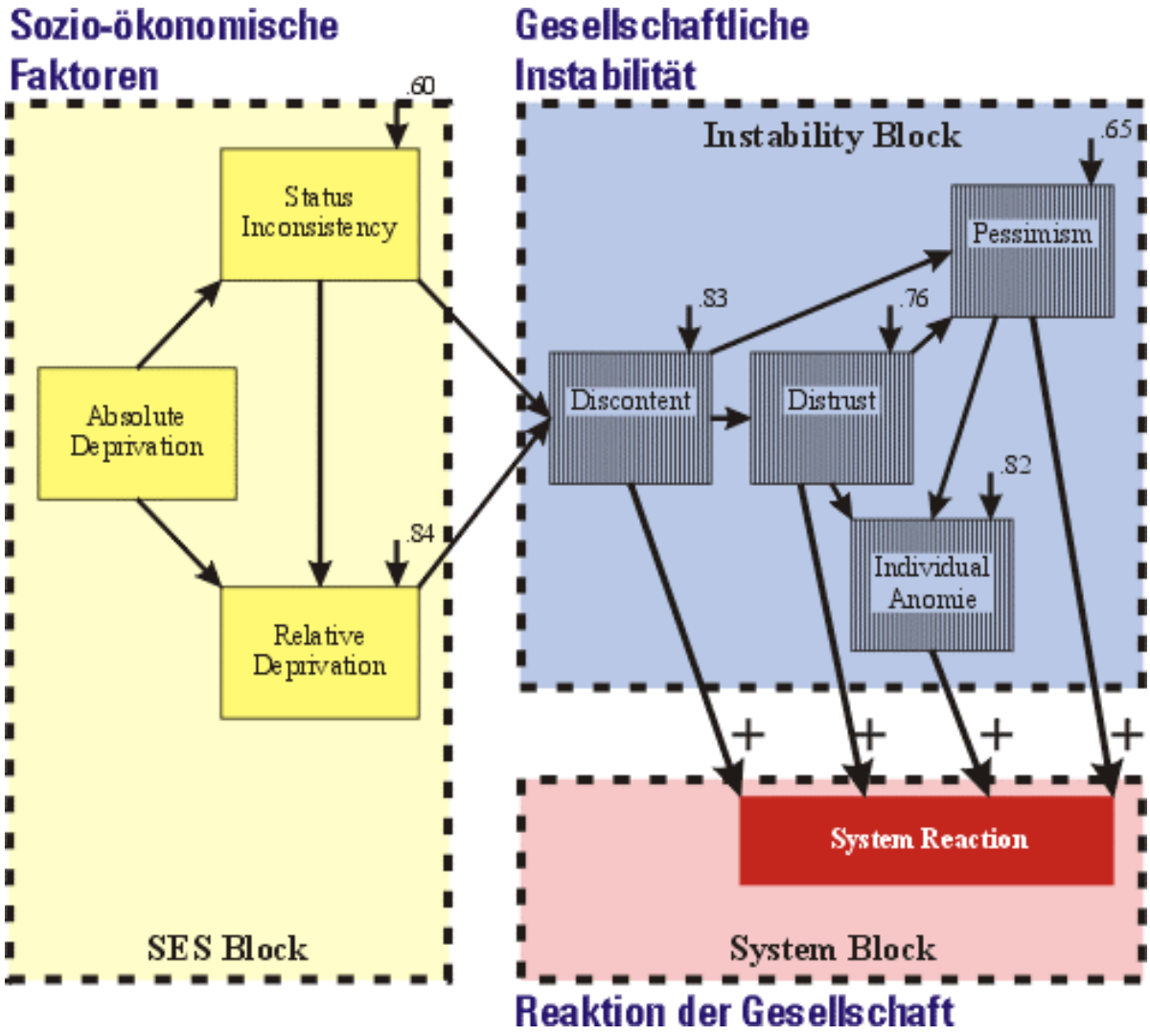
Das Ziel des Forschungsprojektes war, mithilfe von empirischen Erhebungen und in Kombination mit objektiven Faktoren gesellschaftliche Instabilität zu messen:


Erhebungs-ziel
Messen gesellschaftlicher Instabilität
Konzepte (Theorie/ Hypothesen)
Anomieskalen
Indikatoren
Unzufrie-denheit
Vertrauens-verlust in Regierung
Pessimis-musskalen
Orientie-rungsverlust
Items Fragebogen
individuelle U.
systemische U.
politisch
ökonomisch
sozial
bisherige Mobilität
zukünftige Mobilität
Alltagsverhalten
Grad der Instabilität
Erklärung der Instabilität
Folgen der Instabilität
Erkennen von latenter Gewalt und Konflikten
Hinweise auf Entwicklungsbarrieren und Potentialen: Akzeptanz für Entwicklungsprogramme

Erhebungen für konkrete Entwicklungsprojekte

Das Instrument besteht aus vier zentralen Blöcken (Misstrauen, Unzufriedenheit, Pessimismus und Orientierungslosigkeit {Individuelle Anomie}).

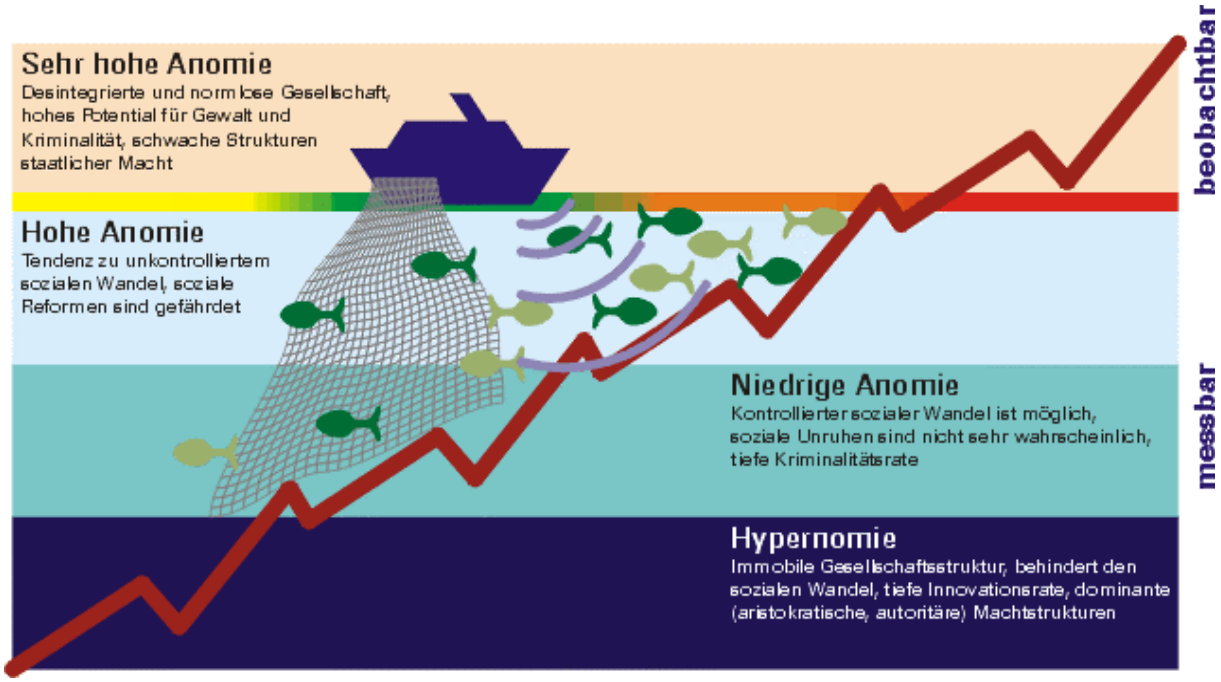
Bis heute sind Anomieforschungsprojekte in China, Australien, Bulgarien, Südafrika, Westafrika und verschiedenen asiatischen Ländern in Angriff genommen worden. Folgende Skizze stellt die bereits untersuchten Zusammenhänge dar:



Elemente sozialer Instabilität (Quelle: Li Hanlin 1999)

Anomie-Instrument als Navigationssystem

Das Anomie-Instrument kann verglichen werden mit einem Navigationssystem (Echolot) auf einem Schiff. Das Echolot misst die Tiefe bis zum Grund und die Erhebungen unter der Wasseroberfläche. Das Instrument misst mögliche Gefahren (Klippen, Eisberge).



Das Anomie-Instrumentarium

Wir beschränken uns hier auf vier Hauptgruppen von Anomie.

- Hypernomie: Starre Strukturen. Das Wasser symbolisiert den Lebensraum. Ist der Druck zu hoch, gibt es kein Leben (keine Fische).
- Gesunde (niedrige) Anomie
- Hohe Anomie
- Sehr hohe Anomie

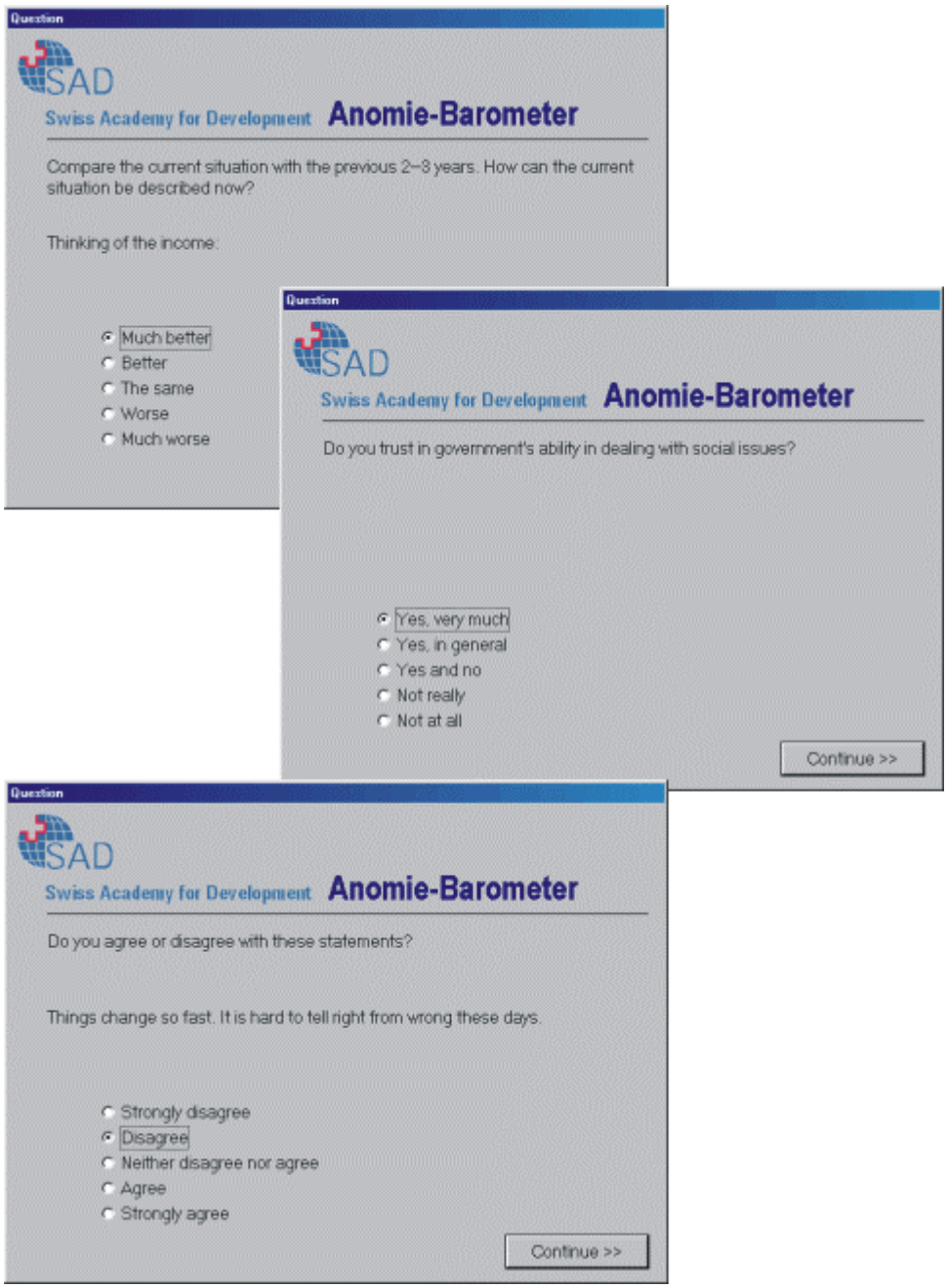
Das SAD Anomie-Barometer

Die Erhebungsleichtigkeit des Anomie-Instrumentes hat sich bis anhin als Stolperstein erwiesen. In einer sich ständig wandelnden Welt, in welcher der Kostendruck auf alle Institutionen steigt und die Verantwortung nicht mehr bestimmten Personen zugeschrieben werden kann, hat das Kriterium der Erhebungsleichtigkeit eine überaus grosse Bedeutung erhalten. Der Hauptzweck der Datenerhebung wird immer mehr das Reporting. Die Entscheide werden aus dem Gefühl gefällt.

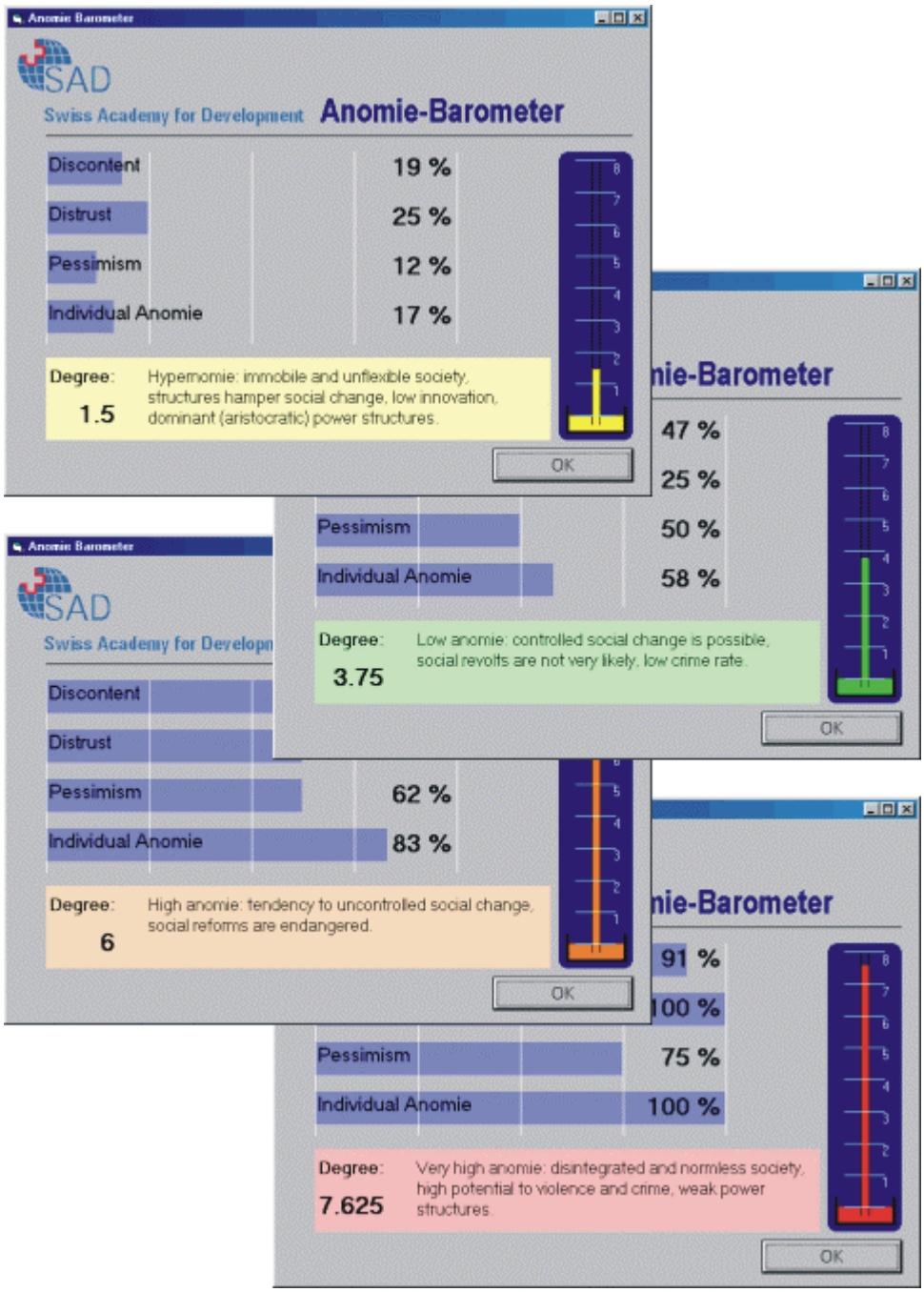
Um das bestehende Instrument zu vereinfachen und einem breiten Publikum zugänglich zu machen, hat die SAD im letzten Jahr ein computergestütztes Simulationsprogramm basierend auf einer kleinen Zahl von zentralen Fragen aus der Anomieforschung erarbeitet.

Erlauben Sie mir, einige Ausschnitte aus dem SAD Anomie-Barometer zu zeigen:

- Zuerst muss der Computerbenutzer eine Referenzregion und eine Referenzgruppe festlegen.



- Danach werden ihm eine Reihe von Fragen gestellt, die er als typischer Vertreter der Referenzgruppe beantworten soll. Hier einige Beispiele von Fragen aus der Demonstrationsversion:



- Die Antworten werden darauf ausgewertet und gewichtet. Der Anomiebarometer besteht aus einer Skala von 0–8. Die Skala besteht aus vier Typen von Anomie.
- Als Resultat erhält der Benützer das Niveau der Anomie in einer absoluten Zahl zwischen 0–8 und eine kurze Beschreibung gemäss obenstehender Typologie. 8.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass

1. der Fragenkomplex nur sehr bruchstückhaft ist,
2. dass kulturspezifische Fragen dazukommen müssen

3. und dass objektive Daten (UNDP; Weltbank, Nationale Statistiken, etc.) zudem für die Interpretation miteinbezogen werden müssen.
4. Zudem muss vor einer Selbstüberschätzung gewarnt werden. Die Meinung der Bevölkerung kann nur durch eine Erhebung erfasst werden. Es ist davon abzuraten, sich nur auf sogenannte "Experten" zu berufen.

Zusammenfassung

Erlauben Sie mir kurz das Wichtigste zusammenzufassen:

1. Nachhaltige Entwicklung hat etwas mit "Zeit" und "Menschen" zu tun.
2. Folgerichtig ist das Thema "gesellschaftlicher Wandel" aufzunehmen.
3. Es sind Instrumente zu entwickeln, die den Kriterien der Relevanz, Plausibilität, Sensibilität, Zuverlässigkeit und Erhebungsleichtigkeit entsprechen.
4. Heute besteht bereits ein Instrument, welches diesen Kriterien mit kleinen Einschränkungen entspricht.
5. Ihre Mithilfe ist gefordert, damit dieses Instrument auf ein praxisnahes und anerkanntes Niveau gehoben werden kann.

Die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes in der Schweiz

Carlos Lenz, Marcel Egger, Boris A. Zürcher, Staatssekretariat für Wirtschaft, seco, Bern

1. Einleitung

Im Gegensatz zu den meisten Nachbarländern bestehen in der Schweiz seit je her private und öffentliche Vermittlungsdienste nebeneinander, wobei den privaten eine klar dominierende Stellung zukommt. Vorsichtigen Schätzungen zu Folge beträgt der Anteil der öffentlichen Dienste am Total der jährlichen Vermittlungen 15 bis höchstens 20 Prozent (OECD 1996). Sowohl die öffentlichen wie auch die privaten Dienste sahen in der Vergangenheit ihre Aufgabe vorwiegend in der Vermittlung im engeren Sinne. Mit der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1995 (AVIG), welche eine stärkere Fokussierung auf die Integration auch von schwieriger vermittelbaren Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt legte, kamen auf das öffentliche Arbeitsvermittlungssystem jedoch neue Aufgaben zu. Die öffentliche Arbeitsvermittlung wurde verstärkt in die umfassende Strategie der aktiven Arbeitsmarktpolitik einbezogen, welche die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Stellensuchenden zum Ziel hat. Dies geschah einerseits durch einen quantitativen Ausbau der öffentlichen Arbeitsvermittlung verbunden mit einer Neuregelung der Finanzierung und der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen. Andererseits erfolgte ein qualitativer Ausbau, hin zu einer stärkeren Professionalisierung der Dienstleistungserbringung der öffentlichen Arbeitsvermittlung.

Die Reorganisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz verlief parallel zu verschiedenen Systemänderungen in anderen OECD-Ländern. In diesen Ländern wurden zum Teil ganz unterschiedliche Wege eingeschlagen, um die öffentliche Arbeitsvermittlung effizienter zu gestalten und vermehrt in den Dienst einer gezielten Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu stellen (siehe OECD 2001). Dennoch ist diesen Bestrebungen gemeinsam, dass mittels einer effizient funktionierenden öffentlichen Arbeitsvermittlung die Arbeitsmarkttransparenz gesteigert werden soll. Dabei muss die öffentliche Arbeitsvermittlung sowohl den Arbeitssuchenden und den Arbeitgebern dienen, als auch die Finanzlage der Arbeitslosenversicherung und die weiteren Kosten der Arbeitslosigkeit berücksichtigen.

Gemäss OECD (1994) sollte die öffentliche Arbeitsvermittlung mit folgenden drei Hauptaufgaben betraut werden: Vermittlung (offene Stellen besetzen und Arbeitssuchende plazieren), Verwaltung der Arbeitslosenentschädigung und Eingliederung der Arbeitssuchenden in die aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen. In der Schweiz wurde bisher die Verwaltung der Arbeitslosenentschädigung und die öffentliche Arbeitsvermittlung bewusst getrennt. Der öffentlichen Arbeitsvermittlung obliegt dabei die Vermittlung sowie die Eingliederung von Arbeitssuchenden in aktive arbeitsmarktliche Massnahmen. Mit der Verwaltung von Arbeitslosenentschädigungen sind hingegen 44 private und öffentliche Arbeitslosenkassen betraut. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die öffentliche Arbeitsvermittlung, auf eine Diskussion der Arbeitslosenkassen, denen analog zur öffentlichen Arbeitsvermittlung ebenfalls ein neuer Leistungsauftrag erteilt wurde, wird hier daher verzichtet.

Aufgrund einer eingehenden Evaluation des öffentlichen Arbeitsvermittlungssystem durch externe Experten (Imboden et al. 1998), wurden nach Abschluss des ersten Reformschrittes verschiedene Systemmängel identifiziert. Aus dieser Evaluation ging schliesslich ein modifizierter Leistungsauftrag hervor, welcher im Wesentlichen auf der Einführung einer wirkungsorientierten Vereinbarung mit den Kantonen – den Trägern der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) – basiert. Nicht mehr der Mitteleinsatz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sollte als Indikator zur Messung der Leistungen der RAV dienen, sondern die am Arbeitsmarkt erzielten Wirkungen. Um den Kantonen einen Anreiz zu bieten, die Wirkungen ihrer Vollzugsstellen zu verbessern, wurde vereinbart, dass ein Teil der finanziellen Leistungen des Bundes wirkungsbezogen entrichtet wird. Hierbei sollen auf der Grundlage eines Benchmarkings die überdurchschnittlich wirksamen RAV mit einer Bonuszahlung belohnt werden, während den unterdurchschnittlich erfolgreichen RAV eine Kostenbeteiligung auferlegt wird.

Die vorliegende Arbeit beschreibt die Entstehung und Umsetzung dieser wirkungsorientierten Vereinbarung zum Vollzug des AVIG zwischen dem Staatsekretariat für Wirtschaft (seco) und den Kantonen. Besonderes Gewicht wird dabei auf die anreiztheoretische Ausgangslage zwischen Bund und Kantonen und die Einführung eines anreizkompatiblen Finanzierungssystem für die öffentliche Arbeitsvermittlung gelegt. In den beiden ersten Abschnitten wird zunächst die Ausgangslage und die Schaffung der RAV dargestellt. Der vierte Abschnitt beschreibt einige Elemente des New Public Managements (NPM) und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) und wie sie aus der Sicht der ökonomischen Theorie interpretiert werden können. Die Abschnitte fünf und sechs befassen sich mit der Wahl von geeigneten Indikatoren zur Ermittlung der Wirkungen der RAV und deren Messung. Die Umsetzung der Vereinbarung und die praktischen Probleme, die sich dabei ergaben, sind Gegenstand des siebten Abschnitts. Der letzte Abschnitt zieht einige Schlussfolgerungen.

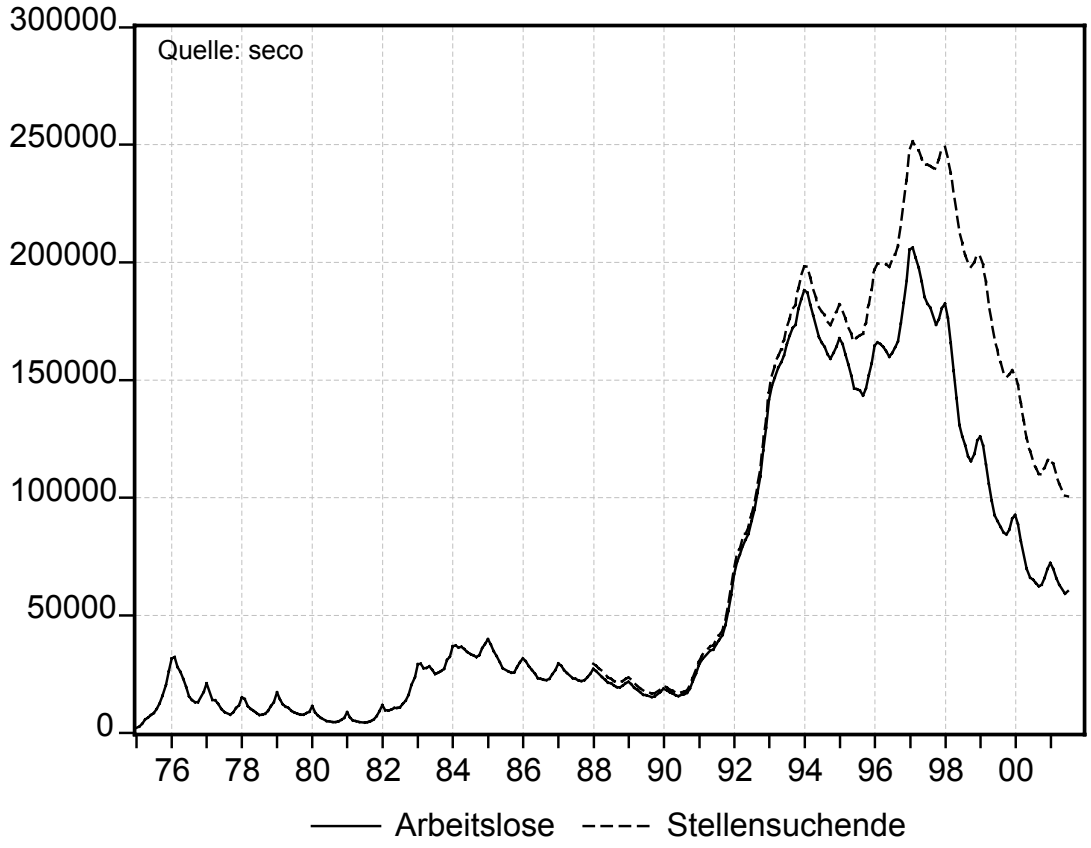
2. Ausgangslage

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis zum Beginn der neunziger Jahre erfreute sich die Schweiz einer stets sehr tiefen Arbeitslosigkeit, zuerst einmal im Vergleich zu den umliegenden Ländern, aber letztlich auch in absoluten Zahlen. Die Gründe dafür sind hinlänglich bekannt (siehe etwa Flückiger 1998). Diese Situation erfuhr jedoch eine plötzliche Änderung mit der raschen und starken Zunahme der Arbeitslosigkeit zu Beginn der neunziger Jahre (siehe Grafik 1).

Als Reaktion auf diese unerwartete Entwicklung wurden auf politischer Ebene verschiedene Vorstösse zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unternommen, welche schliesslich in eine umfassende Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) im Jahre 1995 mündeten. Mit dem revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetz, welches auf Januar 1997 in Kraft trat, wurde eine Abkehr vom passiven Taggeldbezug verbunden mit der Stempelpflicht hin zu einem intensiveren Einsatz von aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen eingeleitet. Damit schwenkte die schweizerische Arbeitsmarktpolitik auf die Linie des von der OECD propagierten Aktivierungsprinzips, das prioritär die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit (Employability) der Stellensuchenden zum Ziel hat (siehe OECD 1995, 1996). Diese Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik drängte sich in der Schweiz umso mehr auf, als auch die strukturelle Arbeitslosigkeit sprunghaft anstieg. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen (über ein Jahr ohne Arbeit) am Total der Arbeitslosen kletterte innerhalb

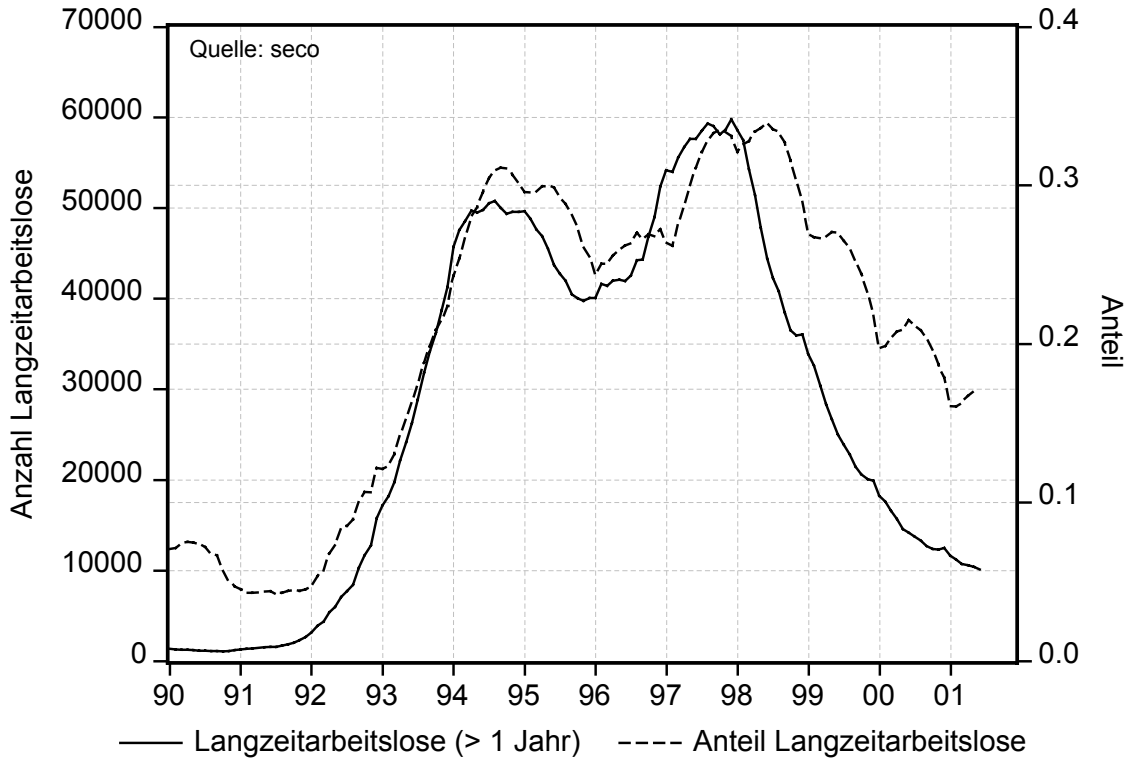
nur weniger Jahre von ursprünglich deutlich unter 10 Prozent auf zeitweise weit über 30 Prozent an (siehe Grafik 2). Es bestand daher die latente Gefahr einer zunehmenden Verfestigung der Arbeitslosigkeit auf einem sehr hohen Niveau.

Grafik 1: Entwicklung der Arbeitslosen- und Stellensuchendenzahlen 1975:1 bis 2001:6



Rasch zeigte sich in diesem Zusammenhang, dass die bestehenden Vollzugsstrukturen der Arbeitslosenversicherung, namentlich die der öffentlichen Arbeitsvermittlung, dem gestiegenen Andrang von Stellensuchenden nicht mehr gewachsen waren. Zur Erinnerung sei erwähnt, dass die öffentliche Arbeitsvermittlung vor der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vorwiegend Sache der Kanntone und Gemeinden war. Dabei nahmen die Gemeindearbeitsämter hauptsächlich Kontrollaufgaben und administrative Funktionen wahr, welche vom Personal zudem oft nur in nebenamtlicher Tätigkeit erledigt wurden. So existierten im Jahr 1993 beispielsweise in der Schweiz 3‘029 Gemeindearbeitsämter, die Zahl der Angestellten betrug jedoch nur gerade 1‘060 (OECD 2001). Angesichts dieser Ressourcenallokation konnte eine eingehende Beratung von Stellensuchenden kaum sinnvoll stattfinden. Neben der Einführung und Intensivierung der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen mussten daher auch für die öffentliche Arbeitsvermittlung zeitgemässere Strukturen geschaffen werden. Nahezu zeitgleich mit der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes wurde deshalb auch das Gesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) teilrevidiert und eine umfassende Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung eingeleitet.

Grafik 2: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit 1990:1 bis 2001:6



3. Die Schaffung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)

In einem ersten Schritt verpflichtete der Bund die Kantone zur Einrichtung von regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Im Rahmen der Aktivierung der Arbeitssuchenden kommt den RAV eine zentrale Funktion zu. Die Schaffung der RAV war zudem mit einer neuen Finanzierungs- und Kompetenzregelung verbunden. Die strategische Führung der öffentlichen Arbeitsvermittlung oblag nun dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, bzw. dem Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), während die operative Verantwortung an die Kantone bzw. letztlich an die einzelnen RAV überging.

Die Finanzierung der RAV durch den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung wurde von der Einhaltung bestimmter Minimalbedingungen abhängig gemacht (siehe OECD 1996):

- *Integration der RAV in die Vermittlungsregion*. Jeder Kanton musste mindestens ein RAV eröffnen. Falls mehrere RAV erforderlich waren, musste ein RAV für mindestens 1'000 Arbeitslose eingerichtet werden. Ausserdem musste jedes RAV an das zentrale elektronische Arbeitsvermittlungssystem (AVAM) angeschlossen werden.
- *Professionalisierung der Vermittlung*. Diesbezüglich wurden den RAV Mindestanforderungen hinsichtlich der Ausbildung der Personalberatenden gestellt.

- *Individuelle Betreuung der Arbeitssuchenden*. Ziel war, die frühere Stempelkontrolle zugunsten weniger häufiger, dafür intensiverer Beratungs- und Vermittlungsgespräche zu ersetzen.
- *Koordination durch das kantonale Arbeitsamt*. Auf je 40 Personalberatende war bei den kantonalen Amtsstellen mindestens ein Koordinator anzustellen.

Die Finanzierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung aus dem Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung umfasste die Deckung der gesamten Investitions- und Betriebskosten der RAV. Zudem wurden auch die Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen durch die Arbeitslosenversicherung getragen. Im Gegenzug wurden jedoch den Kantonen als eigentlichen Vollzugverantwortlichen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes quantitative Leistungsvorgaben hinsichtlich der Bereitstellung von Massnahmenplätzen gesetzt.

Innerhalb von nur rund zwei Jahren errichteten die Kantone schliesslich bis 1998 die neue RAV-Organisation, die in der ganzen Schweiz unter einem einheitlichen Logo auftritt. Zu den Kernaufgaben der RAV zählen die Beratung der Stellensuchenden, die Kontrolle und Abklärung der Anspruchsberechtigung, die Zuweisung von offenen Stellen, die Überprüfung der Vermittlungsfähigkeit, die Beschaffung und Zuweisung der arbeitsmarktlichen Massnahmen, das Akquirieren von neuen Stellen sowie das Verfügen von Sanktionen. Es ist vorgesehen, dass die RAV zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch Private beiziehen können. Sie werden ausserdem von einer tripartiten Kommission, bestehend aus Vertretern der Sozialpartner und der regionalen Arbeitsmarktbehörden in operativen Fragen unterstützt.

Der arbeitsmarktpolitische Paradigmenwechsel in der 95er Revision der Arbeitslosenversicherung sah als zentrales Element vor, die passive Taggeldbezugsdauer auf 150 Tage zu beschränken („normale Taggelder“). Weitergehende Ansprüche bis insgesamt 520 Tage (entspricht 2 Jahren), können nur geltend gemacht werden, wenn die Stellensuchenden an einer arbeitsmarktlichen Massnahme (AMM) teilnehmen (sogenanntes Aktivierungsprinzip). Die Teilnahme ist einerseits eine Pflicht, andererseits aber auch ein Recht der Arbeitslosen. Die Kantone mussten in einer ersten Phase eine Mindestzahl solcher arbeitsmarktlicher Massnahmen (AMM) bereitstellen und gleichzeitig einen gewissen Kostenanteil pro Teilnehmer selber übernehmen. Für den Fall, dass für einen Stellensuchenden keine geeignete Massnahme bereitgestellt werden konnte, musste sich der Kanton mit einem höheren Beitrag an den sogenannten besonderen ersatzweisen Taggelder beteiligen. Dies führte zum Ergebnis, dass für die Kantone bzw. für die RAV ein starker Anreiz bestand, diejenigen Stellensuchenden, welche die normalen Taggelder ausgeschöpft hatten, in AMM zu platzieren, auch wenn im individuellen Fall für eine AMM keine Indikation gegeben war. Dabei wurden die Stellensuchenden bevorzugt in Beschäftigungsprogramme eingegliedert.

Die RAV wurden ferner zu einer möglichst hohen Zahl von Vermittlungen angehalten; eine wichtige Controllinggrösse stellte etwa die Zahl erfolgreicher Stellenvermittlungen dar. Eine Konsequenz dieser Praxis waren häufige Fehlzuweisungen; viele Stellen wurden von den betreffenden Stellensuchenden gar nicht angetreten oder wurden bereits nach kurzer Zeit wieder gekündigt. Zudem meldeten die Arbeitgeber den RAV aufgrund der oft schlechten Erfahrungen, die sie mit von den RAV vermittelten Arbeitskräften gemacht hatten, weniger häufig ihre Vakanzen.

Eine erste Evaluation der RAV zeigte sehr schnell, dass die RAV und die Kantone, infolge Fehlens einer Ergebnisverantwortung suboptimal arbeiteten. Die vom seco in Auftrag gegebene Evaluationsstudie (Imboden et al. 1999a) offenbarte etwa, dass sich die RAV hinsichtlich ihrer Fähigkeit, die Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt zu integrieren, stark unterschieden. Die durchschnittliche Dauer der Stellensuche variierte beispielsweise zwischen 120 und 360 Tagen. Zwar konnte festgestellt werden, dass rund 50 Prozent dieser Unterschiede durch exogene Faktoren erklärbar waren. Nach Korrektur um die von den RAV selber nicht beeinflussbaren Faktoren, streute die Stellensuchdauer gleichwohl noch zwischen 149 und 331 Tagen. Die Evaluationsstudie führte diese Effizienzunterschiede auf unterschiedliches Verhalten der Personalberatenden und die betriebswirtschaftlichen Umstände in den RAV zurück. Aber auch die Orientierung an Inputgrössen zur Messung der RAV-Performance führte dazu, dass den qualitativen Aspekten des Wiedereingliederungsprozesses zu wenig Beachtung geschenkt wurde. Die Evaluation nahm auch eine Untersuchung der RAV-internen Arbeitsprozesse vor. Dabei offenbarten sich grosse Unterschiede im Selbstverständnis der RAV-Führung. Es kristallisierten sich drei Typen von RAV heraus (siehe Imboden et al. 1999a): Das RAV als „Wiedereingliederungsinstitution“, das RAV als „reine Vermittlungsinstitution“ und das RAV als „Vermittlungs- und Wiedereingliederungsinstitution mit sozialer Aufgabe“. Die quantitative Analyse konnte dabei in Abhängigkeit vom Führungsverständnis jeweils stark unterschiedliche Wirkung der RAV hinsichtlich der gesetzlichen Vorgaben feststellen.

Diese ernüchternden Ergebnisse veranlassten das seco, ein neues Leitbild für die RAV ausarbeiten zu lassen (Imboden et al. 1999b). Das erklärte Ziel war, eine einheitliche Grundhaltung im Hinblick auf die zwei wichtigsten Ziele gemäss Arbeitslosenversicherungsgesetz, nämlich einer raschen und dauerhaften Wiedereingliederung der Stellensuchenden, zu schaffen. Da die Kantone als Träger der neuen Vollzugsstrukturen bei der Zielerfüllung oft in einen gewissen Antagonismus zum damaligen Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA, heute seco) traten, weil sich ihre Interessen im Vollzug vielfach nicht mit den eigentlichen gesetzlichen Zielvorgaben deckten, entschied man sich zur Überwindung der vielfältigen Zielkonflikte explizite auf das Instrumentarium des New Public Managements (NPM) bzw. der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) zurückzugreifen.

4. Elemente des New Public Management

Seit Anfang der 90er Jahre haben sich ausgehend von den USA, neue Ideen bezüglich der Führung, Kontrolle und Regulierung von staatlichen Institutionen ausgebreitet, die unter der Bezeichnung New Public Management (NPM) bzw. zu Deutsch Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) zusammengefasst werden. Am Anfang dieser Entwicklung stand die Erkenntnis, dass viele staatliche Institutionen ihre Aufgaben nur unbefriedigend erfüllen, weil sie unlösbaren Zielkonflikten gegenüberstehen und ihre Leistung nicht adäquat gemessen werden kann. Ausserdem wurde versucht, dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der Staat als Anbieter von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen in der Regel als Monopolist auftritt und diese notorisch ineffizient sind. Die Regulierung von Monopolen oder monopolähnlichen Gebilden verfügt in der ökonomischen Theorie über eine lange Tradition. Ausgehend von der Prämisse, dass es Aufgaben gibt, die nur der Staat adäquat erfüllen kann,[94] haben sich eine Vielzahl von Autoren mit der Frage befasst, welche Organisationsstrukturen die effiziente

[94] Es geht beim NPM also nicht primär um die Frage, ob gewisse staatliche Aufgaben privaten Institutionen übergeben werden sollen.

Erfüllung staatlicher Aufgaben ermöglicht.[95] Die Beiträge in diesem Zusammenhang haben ihre Wurzeln einerseits in der Politikwissenschaft und betriebswirtschaftlichen Managementtheorien. Auf der anderen Seite haben auch volkswirtschaftliche Ansätze aus der Institutionenökonomik, der ökonomischen Theorie der Organisation, der Vertragstheorie, der Transaktionskostentheorie sowie der Regulationstheorie Eingang in die Literatur gefunden.[96]

Trennung der strategischen von der operativen Ebene

Die NPM-Literatur geht von der Annahme aus, dass eine strikte Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene vorzunehmen ist. Viele Ineffizienzen in der Leistungserbringungen von staatlichen Institutionen werden in einer unzulässigen „Verpolitisierung" der eigentlichen Leistungserbringer geortet. Dabei ist jedoch zu beachten, dass gerade in einem direkt-demokratischen Staat die strategische Zielformulierung aus dem politischen Prozess resultiert, welche vom eigentlichen Leistungserbringer nicht zu hinterfragen sind. Die Umsetzung des NPM baut auf zwei Pfeilern auf, die zur Erhöhung der Effizienz der wirtschaftlichen Aktivität des Staates beitragen sollen: Erstens dem Einsatz von privatwirtschaftlichen Managementinstrumenten und zweitens dem Einbezug von Marktmechanismen. In der Sprache der ökonomischen Theorie geht es bei der Wahl der Managementinstrumente um das Principal-Agent-Problem:[97] Der Principal gibt auf der strategischen oder politischen Ebene Ziele vor, die der Agent auf der operativen Ebene bzw. auf der Vollzugsebene erfüllen muss, wobei der Agent durch sein Verhalten die Höhe der „Auszahlung" bzw. der Wirkungserreichung für beide Parteien bestimmt. Der Einbezug von Marktmechanismen wird in der Regel dadurch erschwert, dass der Staat Leistungen bereitstellt für die es keinen Markt und folglich keine Preise gibt. Aus diesem Grund muss der Markt in geeigneter Weise simuliert werden. Diese beiden Aspekte werden nun anhand des konkreten Beispiels der RAV etwas genauer beleuchtet.

Umsetzung auf den AVIG-Vollzug

Der Gesetzgeber bzw. im vorliegenden Fall der Bund sind beim Vollzug des AVIG in der Rolle des Principals: Er muss die Kantone und die RAV als Agenten dazu bringen, die arbeitsmarktpolitischen Ziele zu erfüllen und dies möglichst effizient zu tun. Die Politik setzt folglich die strategischen Ziele fest, welche auf der operativen Ebene umzusetzen sind. Bezüglich der konkreten Situation auf dem Arbeitsmarkt, die für die Zielerfüllung von zentraler Bedeutung ist, sind Principal und Agent asymmetrisch informiert. Der Principal kennt allenfalls das makroökonomische Umfeld, in dem sich das RAV bewegt. Die mikroökonomischen Gegebenheiten bezüglich des Arbeitsangebots und der -nachfrage sind nur dem Agenten bekannt. Dies bedeutet insbesondere, dass der Principal die Anstrengung des Agenten bei der Zielerfüllung nicht kontrollieren kann. In einer solchen Situation muss der Principal den Auftrag an den Agenten so formulieren, dass dieser die richtigen Anreize hat, die Ziele des Principals zu erfüllen. Konkret bedeutet dies, dass nur die effiziente Zielerfüllung durch die Kantone, also rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Stellensuchenden, vom Bund honoriert werden muss. Andere Leistungen dürfen nicht honoriert werden, da dies nur zur Verfolgung anderer Ziele führt, die allenfalls mit den beabsichtigten Wirkungen in Widerspruch stehen.

[95] Das erste Standardwerk zu NPM stammt von Osborne und Gaebler (1992). Mit der Umsetzung von NPM unter Schweizer Verhältnissen befasst sich Schedler (1995). Eine aktuelle komparative Analyse verschiedener Länder liefern Pollitt und Bouckaert (2000).

[96] Siehe etwa das Standardwerk von Laffont und Tirole (1993). Für einen Überblick unterschiedlicher Ansätze aus der Ökonomie siehe Ferlie et al. (1996).

[97] Zum Principal-Agent Problem siehe z.B. Willliamson (1973) oder das Lehrbuch von Kreps (1990, Kap. 16).

Das Fehlen eines Marktes für die Leistungen, die der Staat im Zusammenhang mit der Wiedereingliederung von Stellensuchenden zu erbringen hat, erschwert die Beurteilung der Effizienz der RAV, da deren Leistungen nicht zu Marktpreisen bzw. -kosten bewertet werden können. Es fehlt insbesondere der Wettbewerb, der dazu führt, dass sich die effizientesten Leistungsanbieter durchsetzen und damit den Marktpreis bestimmen. Dadurch fehlt der Benchmark, der darüber entscheidet, welche Anbieter effizient sind. Immerhin kann der Wettbewerb bis zu einem gewissen Grad simuliert werden, indem die Wirkungen, welche verschiedene RAV erzielen, miteinander verglichen werden. Der Markt soll in diesem Zusammenhang weniger der Preisbildung dienen, vielmehr stellt er ein Mittel dar, um Informationen zu offenbaren. Wie bereits erwähnt, bestehen auch in der Beziehung zwischen der Führungsebene und der operativen Ebene Anreize, gewisse Informationen nicht offen zu legen. So kann im Extremfall etwa der Agent veranlasst sein, dem Prinzipal über die wahre Leistungsfähigkeit seiner Firma falsche Tatsachen vorzuspiegeln. Oder die Leistungen einer Firma beruhen im Wesentlichen auf glücklichen Umständen. Es muss ausserdem sichergestellt werden, dass die RAV mit den gleichen Ellen gemessen werden, weil sie gewissen, im Rahmen des Gesetzes festgelegten, Anforderungen genügen müssen. Dies bedeutet konkret, dass die Beurteilung der Wirkungen der RAV berücksichtigen muss, dass sie bezüglich einer ganzen Reihe von Faktoren in sehr unterschiedlichen Umfeldern operieren. Ausserdem kann ein ineffizientes RAV nicht einfach vom Markt ausgeschlossen werden. Auf einem gewöhnlichen Markt würden die ineffizient arbeitenden Firmen nicht bestehen können. Im Fall der öffentlichen Arbeitsvermittlung bestehen aber gesetzliche Verpflichtungen zur Leistungserbringung.

Sowohl die Lösung des Principal-Agent-Problems, als auch die Einrichtung des Wettbewerbs zwischen den RAV hängt entscheidend davon ab, ob die Zielerreichung der RAV korrekt gemessen werden kann. Damit der Principal die richtigen Anreize für den Agent setzen kann, muss er den geleisteten Output bzw. die erzielten Wirkungen messen und honorieren. Misst der Principal statt dessen die geleisteten Inputs, wird sich der Agent darauf konzentrieren, diese Anforderungen zu erfüllen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Agent das Umfeld in dem er operiert am besten kennt, wird durch die Inputmessung und damit ausgelöstes Fehlverhalten das zu erreichende Ziel mit grosser Wahrscheinlichkeit verpasst. Ähnliches gilt für die Simulation des Wettbewerbs: Nur wenn die Wirkungen verschiedener Leistungserbringer gemessen werden, sind sie miteinander vergleichbar. Auch hier ist es von zentraler Bedeutung, dass nicht die geleisteten Inputs gemessen werden. Dies würde dazu führen, dass sich der Wettbewerb auf die Ebene des Mitteleinsatzes verlagern würde und nicht, wie beabsichtigt, auf die erzielten Wirkungen.

Die Messung der durch die RAV erzeugten Wirkungen ist folglich sowohl für das richtige Setzen der Anreize, als auch für den Vergleich der RAV untereinander und den dadurch ermöglichten Wettbewerb von zentraler Bedeutung. Da im Zusammenhang mit dem Vollzug des AVIG eine fast unüberblickbare Menge von Daten gesammelt werden, muss entschieden werden, welche dieser Daten für die Messung der Wirkungen der RAV von Bedeutung sind. Konkret sind Indikatoren zu definieren, welche es erlauben, den Output der RAV zu messen und zwar im Hinblick darauf, ob die Ziele des AVIG erfüllt werden. Gleichzeitig muss eine geeignete Methode gefunden werden, um sicherzustellen, dass das Umfeld in dem die RAV operieren bei der Messung ihrer Wirkungen berücksichtigt wird.

5. Theoretischer Modellrahmen

Die praktische Umsetzung basiert im Wesentlichen auf einem theoretischen Wettbewerbsmodell, welches von Shleifer (1985) zur Regulierung einer grösseren Zahl von in lokalen Märkten monopolistisch agierenden Firmen vorgeschlagen wurde. Diese Firmen stellen ein homogenes Gut bzw. eine homogene Dienstleistung her und unterscheiden sich allein durch ihre Anstrengungen zur Kosteneinsparung. Da der Principal die Kostenfunktionen und die Anstrengungen der Firmen zur Reduktion der Kosten nicht beobachten kann, entschädigt er die Firmen zu den Preisen, die sie geltend machen (vollständige Kostenübernahme bzw. cost-of-service-regulation). Dies kann jedoch nicht effizient sein, weil einzelne Firmen eine geringere Kosteneinsparung erzielen als potentiell möglich wäre. Eine Möglichkeit zur Regulierung der Kosten besteht nun darin, dass der Principal den einzelnen Firmen nur diejenigen Kosten vergütet, welche durchschnittlich anfallen. Das heisst, er vergleicht die Kosten der Firma *i* mit den Kosten aller übrigen Firmen und bezahlt der Firma *i* nur

$$\bar{c}_i = \frac{1}{N-1}\sum_{j \neq i} c_j \ ,$$

wobei c_j die Kosten der übrigen Firmen und N die Anzahl der Firmen bezeichnet. Es kann gezeigt werden, dass ein Kosten-Benchmarking einem reinen Abgeltungsmodell (cost-of-service-regulation) überlegen ist. Dabei wird der administrierte Preis der Leistungen den Durchschnittskosten der identischen Firmen gleichgesetzt. Shleifer zeigt weiter, dass die aus dieser Situation resultierende dominante Firmenstrategie im Gleichgewicht zur Wahl eines optimalen Kostenniveaus führt. Ausserdem trägt das Kostenbenchmarking bzw. der sogenannte Yardstick-Wettbewerb zur Beseitigung der Informationsasymmetrie zwischen Principal und Agent bei. Das Wettbewerbskonzept von Shleifer ist zudem nicht auf die Regulierung identischer Firmen beschränkt. Sobald die einzelnen Firmen in einem je spezifischen Umfeld arbeiten, welches unterschiedliche Einwirkungen auf das Kostenniveau der betreffenden Firma hat, kann die Durchschnittskostenfunktion für die relevanten exogenen Faktoren korrigiert werden. Das Konzept des Kosten-Benchmarkings kann in diesem Fall also auch auf die Regulierung heterogener Firmen übertragen werden.

Im folgenden Abschnitt wird die praktische Umsetzung des Modells von Shleifer im Rahmen der öffentlichen Arbeitsvermittlung diskutiert.

6. Die konkrete Umsetzung der Vereinbarung

Die charakteristischen Elemente der erfolgten Umsetzung des vorgängig beschriebenen theoretischen Modells im Bereiche des AVIG-Vollzugs sind erstens die vertragliche Abmachung zwischen dem Principal und den Agenten, zweitens das Festlegen der Zielkriterien, drittens die Art der Ermittlung des Zielerfüllungsgrades und schliesslich die Ausgestaltung der Anreize (siehe auch Robert 2000).

Vertragliche Abmachung

Die Beziehung zwischen dem Bund als Principal und den Kantonen bzw. den RAV als Agenten basiert auf einer vertraglichen Regelung vom 1.1.2000 zwischen dem

Volkswirtschaftsdepartement und den zuständigen Regierungen der Kantone. Der Vertrag kann dabei beidseitig aufgekündigt werden, wenn etwa neue Informationen zur Verfügung stehen. Mit dieser vertraglichen Abmachung ist einerseits die Trennung zwischen strategischer und operativer Verantwortung gewährleistet. Andererseits wird sowohl auf Seiten des Principals als auch des Agenten eine gewisse Flexibilität ermöglicht, etwa um Lernprozesse einzuleiten.

Festlegung der Ziele

Im Modell von Shleifer (1985) ist es notwendig die Kosten der Leistungserbringer zu ermitteln. Im Fall der RAV scheint es jedoch zweckmässiger, anstelle einer Kostenminimierung die Maximierung der primär zu erzielenden Wirkungen (bei gegebenen Kosten) als Ziele festzulegen. Hierfür sprechen drei Gründe: Erstens widerspiegeln die Kosten in der Regel eher den Inputeinsatz. Wie bereits früher erwähnt worden ist, empfiehlt sich die Verwendung von Inputzielen wegen den resultierenden potenziellen Fehlsteuerungen nicht. Zweitens ist die Qualität der Leistungserbringung der RAV nur sehr schwer abzuschätzen. Wenn nun eine Kostenmessung erfolgen würde, könnten die einzelnen RAV die Kostenziele auch durch eine (nicht nachweisbare) Reduktion der Dienstleistungsqualität erreichen. Eine derartige Minimierung sowohl der Qualität als auch der Kosten war jedoch nicht Ziel der Vereinbarung. Dies umso mehr, als eine zentrale Erkenntnis der Evaluationsstudie von Imboden et al. (1999a) war, dass der Widereingliederungsqualität höchste Bedeutung zukommt. Ein dritter relevanter Grund dafür, dass nicht die Kosten, sondern die primären Wirkungsziele als Leistungsindikatoren verwendet werden sollten, liegt in den gesetzlichen Vorgaben zur Finanzierung der RAV: Wie bereits erwähnt wurde, umfasst die Finanzierung der RAV sowohl die Investitions- wie auch die Betriebskosten. Die Regulierung, wie sie von Shleifer (1985) vorgeschlagen wird, basiert auf der Bemessung eines Globalbudgets bzw. einer Globalentschädigung der einzelnen Firmen. Sofern die Kosten einer Leistungserbringung über der Kostenentschädigung des Principals liegt, muss der Agent die Differenz selber tragen. Umgekehrt, wenn also der Agent die Leistungen zu Kosten anbieten kann, die geringer sind als das Globalbudget, macht er einen Gewinn. Dass öffentliche Institutionen Gewinne machen können, die über Steuern bzw. über Lohnabgaben finanziert werden, ist jedoch problematisch. Dies wäre nur dann zulässig, wenn eine eindeutige Zweckbindung festgeschrieben würde.

Aus den erwähnten Gründen hat man sich entschieden, die Ziele der Vereinbarung aus den Zielen des AVIG abzuleiten und in Form geeigneter Indikatoren zu operationalisieren. In der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen sind folgende Ziele festgelegt worden: Verhütung der Arbeitslosigkeit, eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der gemeldeten Stellensuchenden, die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerungen sowie ein effizienter Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) und des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG).

Die gewählten Wirkungsindikatoren wurden dabei nach folgenden Kriterien selektioniert:

- *Wirkungsmessung*. Die Indikatoren sollen unmittelbare Rückschlüsse auf die tatsächlichen Wirkungen zulassen.
- *Minimierung der wirkungsunabhängigen Einflüsse*. Die Indikatoren sollen vergleichsweise geringe zufällige Schwankungen aufweisen und von wirkungsfremden Einflüssen weitgehend unabhängig sein.

- *Geringe Manipulierbarkeit*. Die Indikatorenwerte sollen durch die RAV nicht systematisch manipuliert werden können.

Die Daten zur Messung der Wirkungsindikatoren werden zwei Quellen entnommen: 1. Der Arbeitsvermittlungs- und Arbeitsmarktstatistik (AVAM), deren Daten durch die RAV erfasst werden und 2. dem Auszahlungssystem der Arbeitslosenkasse (ASAL), dessen Daten nur tatsächlich getätigte Zahlungsströme widerspiegeln.

Die theoretische Analyse verschiedener alternativer Indikatoren in Imboden et al. (1999b) und deren praktische Erprobung in seco (2000) lässt die folgenden vier Wirkungsindikatoren als geeignet erscheinen:

Indikator I: Durchschnittlicher Taggeldbezug aller innerhalb einer Jahresperiode abgemeldeten Leistungsbezüger der RAV. Mit diesem Indikator wird die Geschwindigkeit der Wiedereingliederung der Stellensuchenden durch die RAV gemessen.

Indikator II: Anzahl Übertritte von Leistungsbezügern in die Langzeitstellensuche im Verhältnis zum Gesamtbestand an Leistungsbezügern des RAV (innerhalb einer Jahresperiode). Dieser Indikator misst den Erfolg der RAV in Bezug auf die Vermeidung von Langzeitstellensuche (definiert als Stellensuche, die länger als ein Jahr dauert). Der Indikator II hat den Nachteil, dass die RAV durch gezieltes An- und Abmelden von Leistungsbezügern die Anzahl Übertritte in die Langzeitstellensuche senken und damit den Indikator II manipulieren können. Diesem Umstand wird dadurch Rechnung getragen, dass sich im Falle eines derartigen Verhaltens automatisch der Indikator IV entsprechend verschlechtert, wodurch eine Manipulation aus Sicht des RAV im günstigsten Fall ein Nullsummenspiel darstellt.

Indikator III: Anzahl Aussteuerungen von Leistungsbezügern im Verhältnis zum Gesamtbestand an Leistungsbezügern des RAV. Dieser Indikator misst die Wirkung der RAV in Bezug auf die Vermeidung von Aussteuerungen.

Indikator IV: Anzahl Wiederanmeldungen von Leistungsbezügern im Verhältnis zum Gesamtbestand an Leistungsbezügern des RAV. Dieser Indikator misst die Wirkung der RAV in Bezug auf die Dauerhaftigkeit der Wiedereingliederung.

Alle vier Indikatoren weisen den Nachteil auf, dass jeweils nur die Stellensuchenden mit Leistungsbezug – die sogenannten Leistungsbezüger – und nicht die Gesamtheit aller Stellensuchenden mit und ohne Leistungsanspruch für die Berechnung der Indikatoren berücksichtigt werden. Es hat sich gezeigt, dass die Daten betreffend der Gesamtheit aller Stellensuchenden nicht ausreichend zuverlässig sind. Diese Daten werden der AVAM-Datenbank entnommen, die durch die RAV gespiesen wird. Da den RAV bekannt ist, dass die AVAM Daten auch dazu dienen, die Perfomance der RAV und der Kantone zu messen und darauf basierend die Grösse des erfolgsabhängigen Teils der finanziellen Entschädigungen an die Kantone zu bestimmen, haben sie einen Anreiz und die Möglichkeit, die Daten zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Die Verlässlichkeit der Daten betreffend die Leistungsbezüger ist demgegenüber wesentlich höher, da sie aus der ASAL-Datenbank stammen. Sie weist verschiedene Vorzüge gegenüber der AVAM-Datenbank auf: Erstens sind die ASAL-Daten revisionsfähig, zweitens wird sie periodisch revidiert und drittens wird den RAV jeden direkten schreibenden Zugriff untersagt.

Die 4 Indikatoren weisen unterschiedlich starke zufällige Schwankungen auf: Beim Indikator I ist nur mit geringen Zufälligkeiten zu rechnen. Für die Berechnung dieses Indikators werden im Durchschnitt (bei RAV mit einem Bezügerbestand von 700 Leistungsbezügern[98]) jeweils rund 1000 Beobachtungen bzw. Abmeldungen herangezogen, was eine relativ hohe Zuverlässigkeit der Ergebnisse sichert. Bei den Indikatoren II und III sind die Fallzahlen etwas geringer und damit die zufällige Ursachen zurückzuführende Varianzen entsprechend höher als bei Indikator I: Im Durchschnitt überschreiten in einem durchschnittlich grossen RAV jährlich jeweils rund 250 Leistungsbezüger die Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit und zur Aussteuerung. Die grössten Schwankungen sind beim Indikator IV zu erwarten. Er basiert in einem durchschnittlich grossen RAV lediglich auf ca. 100 Beobachtungen pro Jahr. Insbesondere bei kleinen RAV sind deshalb grössere zufällige Schwankungen zu beobachten.

Die beschriebenen vier Wirkungsindikatoren erfüllen die Anforderungen, um darauf ein anreizkompatibles Finanzierungssystem aufbauen zu können und damit das in Abschnitt 3 beschriebene Principal-Agent-Problem zwischen dem seco und den Kantonen zu lösen: Erstens messen sie die relevanten Wirkungsziele, zweitens ermöglichen sie einen Vergleich der RAV untereinander und ermöglichen so einen gewissen Wettbewerb und drittens ist eine systematische Manipulierung der Werte durch die RAV nicht möglich.

Das Messproblem

Bei der Messung der Wirkungen stellt sich das Problem, das die RAV in unterschiedlichen Umfeldern mit unterschiedlichen Umwelteinflüssen auf die Wirkungen operieren. Es liegt auf der Hand, dass ein Benchmarking der Indikatoren ohne entsprechende Berücksichtigung dieser Einflüsse hier nicht zum Ziel führt. In einer echten Wettbewerbssituation würden die RAV z.B. ihre Standorte und die zu vermittelnden Stellensuchenden selber wählen; die Wirkungen der RAV wären die alleinige Folge ihrer Entscheidungen und könnten direkt gemessen werden. Im vorliegenden Fall hat nur ein Teil der Entscheidungen der RAV direkte Folgen für ihre Wirkungen. Der andere Teil der Wirkungen wird durch exogene Faktoren bestimmt, auf die ein RAV keinen Einfluss hat. Diese Faktoren, wie z.B. die Charakteristika der Stellensuchenden, die Strukturdiskrepanz zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage, die regionale Konjunkturlage etc. können relativ gut beobachtet werden. Sie werden entweder in der AVAM Datenbank erfasst oder können anderen kantonalen oder nationalen Statistiken entnommen werden. Der andere Teil der erzielten Wirkungsunterschiede zwischen den RAV ist auf Faktoren wie die interne Organisation, die Motivation der Mitarbeiter etc. zurückzuführen sind, die nicht beobachtbar und folglich auch nicht quantifizierbar sind.

Unter diesen Annahmen bietet es sich an, die Wirkungen der RAV zu messen, indem die Differenz der bedingten Erwartungswerte der Indikatoren, gegeben die exogenen Faktoren, mit den tatsächlichen Indikatorwerten verglichen werden. Die bedingten Erwartungswerte werden dabei durch eine lineare Regression der tatsächlichen Indikatorwerte auf die exogenen Faktoren bestimmt:

$$I_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \ldots + \beta_k X_{ki} + \varepsilon_i , \qquad (1)$$

[98] Die im Zusammenhang mit den Indikatoren erwähnten Bezügerbestände und Anzahl beobachteter Fälle beziehen sich auf das Jahr 1999.

dabei ist I_i einer der vier Indikatoren für das RAV i, X_{1i} bis X_{ki} sind k exogene Faktoren für das RAV i. Das Residuum der Regression ε_i misst dann die Abweichung des Indikators von seinem bedingten Erwartungswert für das RAV i. Das Residuum kann auch als Wert des Indikators, bereinigt um die exogenen Einflüsse interpretiert werden. Wird der bedingte Erwartungswert des Indikators als Benchmark gewählt, zeigt die Abweichung davon an, ob ein RAV eine überdurchschnittliche oder unterdurchschnittliche Wirkung erzielt hat. Die Gleichung (1) kann in Analogie zum Modell von Shleifer (1985) als eine Kosten- oder Produktionsfunktion interpretiert werden.

Tabelle 1: Lineares Regressionsmodell und Vorzeichen der Koeffizienten

Kontrollvariablen	*Indikator I* ***Durchschnittliche Taggeld-bezugsdauer***	*Indikator II* ***Zugänge zur Langzeitarbeits-losigkeit***	*Indikator III* ***Anzahl Aussteuerungen***	*Indikator IV* ***Anzahl Wiede-ranmeldungen***
Anteil weibliche Stellensuchende	+	+	-	-
Anteil schweizerische Stellensuchende	-	-	-	-
Anteil Stellensuchende mit Ausweis B/C	+	+	+	+
Anteil Stellensuchende mit Ausweis F/N	+	+	-	-
Anteil Stellensuchende aus saisonalen Branchen	-	-	-	+
Anteil Stellensuchende aus höheren Funktionen	-	+	+	-
Anteil Leistungs-bezüger an der Erwerbsbevölkerung	+	+	+	+
Agglomerationsgrösse	+	+	+	+
Agglomerationsindikator	+	+	+	-
Adj. R^2	*0.6*	*0.5*	*0.1*	*0.4*

Quelle: seco

Die Evaluation der RAV auf dieser Basis in Imboden et al. (1999a) hat gezeigt, dass bei einer korrekten Formulierung der Schätzgleichung, d.h. insbesondere einer sorgfältigen Wahl der exogenen Faktoren, dieses Verfahren dazu geeignet ist, die Wirkungsunterschiede zwischen den RAV zu vergleichen.[99] Die relative Einfachheit des Verfahrens hat es auch als sinnvoll erscheinen lassen, jeden Indikator jeweils einzeln zu messen und zwar so, dass

[99] Dabei wurden die exogenen Faktoren aufgrund einer Principal Component-Analyse eruiert.

jeweils die prozentuale Abweichung des Indikators für ein RAV von bedingten Erwartungswert erfasst wird.

Die vier pro RAV ermittelten korrigierten Indikatoren werden nach einem gegebenen, exogen bestimmten Gewichtungsschema zu einem Gesamtindex aggregiert, gemäss

$$\hat{I}_i = \sum_{j=1}^{4} w_j \hat{I}_j \ ,$$

wobei die w_j das Gewicht des Indikators j darstellt. Die Gewichtung der einzelnen Indikatoren wurde wie folgt festgelegt:

Tabelle 2: Gewichtungsschema der Indikatoren

Indikator I	50%
Indikator II	20%
Indikator III	20%
Indikator IV	10%

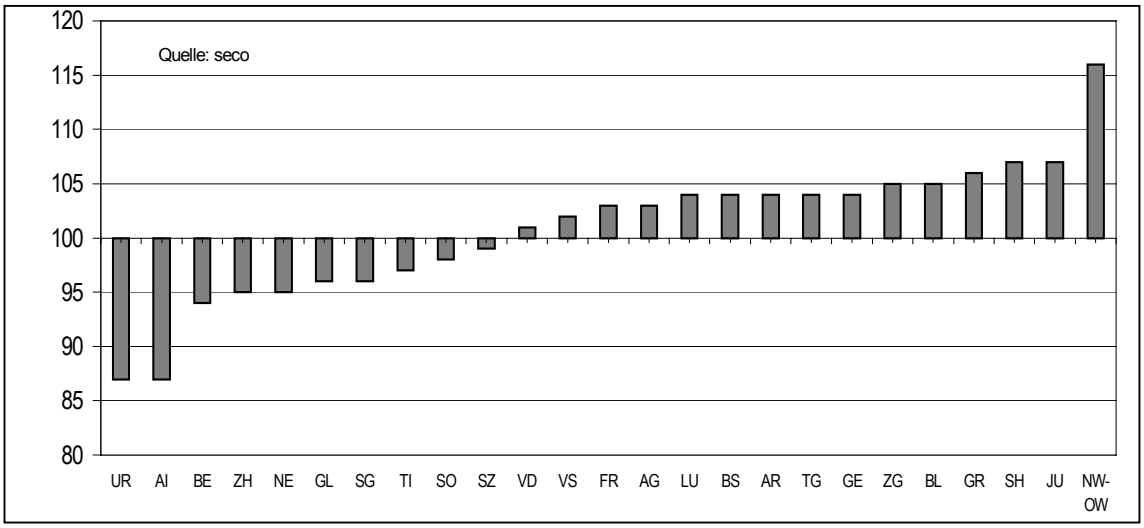
Die RAV-Indikatoren werden in einem zweiten Schritt kantonal aggregiert, indem der mit der Grösse der RAV gewichtete Durchschnitt pro Kanton berechnet wird, gemäss

$$\hat{I}_h = \sum_{i=1}^{n_h} s_i \hat{I}_i \ ,$$

wobei s_i der Anteil Bezüger im RAV i am Total der Bezüger im Kanton h ist.

Verschiedene Bemerkungen zur Wirkungsmessung und der Korrektur um die exogenen Einflüsse scheinen hier angebracht: Zunächst einmal müssen die exogenen Faktoren tatsächlich ausserhalb der Einflussmöglichkeiten der RAV liegen. Weiter ist zu beachten, dass sofern ein exogener Faktor weggelassen wird, der mit dem Indikator korreliert ist, die Schätzgleichung verzerrt ist. Wenn hingegen die Kovarianz zwischen den weggelassenen und den einbezogenen exogenen Faktoren für alle RAV identisch ist, ist ein Einschluss einer entsprechenden Variablen nicht notwendig, da keine systematische Verzerrung erfolgt. Grundsätzlich ist ebenfalls zu beachten, dass obwohl die Schätzgleichung nur eine Approximation darstellt, das darauf aufbauende Benchmarking der reinen Kostenabgeltungsregulierung immer noch überlegen ist. Die Situation des Yardstick-Wettbewerbs setzt die Entschädigung für eine Firma (bzw. ein RAV) abhängig von seiner relativen Position zu einer aufgrund der Durchschnittswirkungen ermittelten Schattenfirma.

Grafik 3: Kantonale Wirkungsindizes Periode Januar bis Dezember 2000



Finanzielle Anreize

Auf der Grundlage des kantonalen Gesamtindikators erfolgt dann die leistungsabhängige Kostenentschädigung und zwar so, dass überdurchschnittliche Leistungen entsprechend belohnt und unterdurchschnittliche Leistungen bestraft werden. Das Entschädigungsschema sieht so aus, dass ein Kanton, der eine Wirkung erzielt, die seinem bedingten Erwartungswert entspricht, gerade für seine Kosten entschädigt wird. Übertrifft er seine erwartete Wirkung, wird die Entschädigung prozentual entsprechend erhöht. Das Analoge gilt für eine unterdurchschnittliche Wirkung.

Da die Einführung einer wirkungsabhängigen Kostenentschädigung für die Schweiz soweit eine Neuheit darstellt, wurde eine schrittweise Implementierung der Bonus-/ Malus-Regelung vorgesehen. Für das Jahr 2000 ist das Anreizschema vorerst noch wie folgt festgelegt worden:

$$c^*_h = \begin{cases} c_h, & wenn\ \hat{I}_h \le 100 \\ c_h(1.005 + 0.025\dfrac{\hat{I}_h - 100}{I_{\max} - 100}), & wenn\ \hat{I}_h > 100 \end{cases}$$

Das heisst, sämtliche Kantone, die einen Wirkungsindex kleiner/gleich 100 erzielen, erhalten die vollen Kosten entschädigt. Die übrigen Kantone erhalten abhängig vom erzielten Wirkungsindikator einen bis maximal drei Prozent gehenden Bonus. Im Jahr 2000 schnitten 16 Kantone überdurchschnittlich ab (Indexwert über 100). Insgesamt wurde ein Bonus von rund 3.6 Millionen Franken ausbezahlt, was rund 1.5 Prozent der gesamten Verwaltungskosten der RAV in der Höhe von 254 Millionen Franken ausmachte. Ab dem Jahr 2001 werden die Kantone einen Kostenteil bis zu höchstens drei Prozent selber zu tragen haben, wenn sie über drei Bemessungsperioden hinweg unterdurchschnittlich abschneiden.

Die variable Entschädigungskomponente mag gering erscheinen, aber es hat sich herausgestellt, dass die Kantone sehr stark darauf reagiert haben. Dabei ist ebenfalls erwähnenswert, dass das Benchmarking publiziert wird und so bereits eine beträchtliche Wirkung entfaltet. Tatsache ist, dass sich die Kantone schon im Vorfeld der Vereinbarung über den AVIG-Vollzug sehr stark damit auseinandergesetzt haben, inwiefern das Funktionieren der RAV verbessert werden könnte.

Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang auch, dass die RAV bzw. die Kantone nach wie vor eine detaillierte Kostenabrechnung vorlegen müssen. Es wurde folglich auf die Einführung einer Globalbudgetierung bzw. auf Fallpauschalen verzichtet.

7. Zur Implementierung der Vereinbarung

Es versteht sich von selbst, dass sich die oben beschriebenen Instrumente und Ansätze nicht ohne Weiteres umsetzen liessen. Ein zentrales Element dieser Instrumente besteht ja in der Schaffung eines Wettbewerbes zwischen den einzelnen Vollzugseinheiten, was zunächst auf erhebliche Vorbehalte der betroffenen Akteure stiess. In dieser Situation war es deshalb besonders wichtig ein Klima des gegenseitigen Vertrauens zu kreieren

Das neue wirkungsorientierte Modell wurde in der Einführungsphase einem breiten Vernehmlassungsverfahren ausgesetzt und zahlreiche Hearings zur Funktionsweise des Modells wurden durchgeführt. Ziel war es hier, eine möglichst hohe Transparenz zu schaffen um damit eine möglichst breite Akzeptanz des Modells und des damit verbundenen anreizkompatiblen Finanzierungsmechanismus zu erreichen. Es wurden verschiedene Arbeitsgruppen eingerichtet, die mit der Beantwortung von spezifischen Fragen betraut waren sowie neu auftauchende Probleme zu bearbeiten hatten. Damit sollte der Aspekt einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit gefördert werden.

Auch wenn die Möglichkeit bestanden hätte, das wirkungsorientierte Modell per einseitiger Verordnung in Kraft zu setzen, wurde die Lösung einer schriftlichen Vereinbarung zwischen dem federführenden Departement und den einzelnen Kantonen gewählt. Um auch die allfälligen Bedenken der Kantone beseitigen zu können – es ist hier daran zu denken, dass nicht alle Kantone im gleichen Masse auf Erfahrungen mit New Public Management Instrumenten abstellen konnten – wurde zudem ein ausführlicher Bericht erstellt.[100]

Die Kritik der Kantone an der Vereinbarung betrifft im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- *Prävention*: Die bestehenden Wirkungsindikatoren vernachlässigen ein wichtiges Ziel des AVIG, nämlich das der Verhütung von Arbeitslosigkeit. Hierzu ist zu bemerken, dass tatsächlich kein Indikator gefunden werden konnte, welcher die präventive Arbeit der RAV berücksichtigt. Relativierend muss jedoch auch festgestellt werden, dass durch das Fehlen eines diesbezüglichen Indikators, die Anreize der RAV, präventiv tätig zu werden, keineswegs unterbunden werden. Eine gute Prävention hat zweifellos einen positiven Effekt auf die Wirkungsindikatoren.
- *Gewichtung der Indikatoren*: Die Gewichtung berücksichtigt nach Ansicht vieler Kantone die rasche Wiedereingliederung gegenüber der Dauerhaftigkeit einer Wiedereingliederung zu stark. Hier ist zu bemerken, dass eine Verschiebung der Gewichte zu Gunsten einer dauerhafteren Wiedereingliederung aller Voraussicht nach die durchschnittliche Taggeldbezugsdauer ansteigen liesse.[101]
- *Die Indikatoren liefern keine Hinweise zu konkreten Optimierungsmöglichkeiten:* Es wird bemängelt, dass das Benchmarking keine Hinweise liefert, wo das entsprechende RAV mit Verbesserungen ansetzen soll. Hier unternimmt das seco zusammen mit den Kantonen grosse Anstrengungen, dass die Ergebnisse besser interpretiert werden

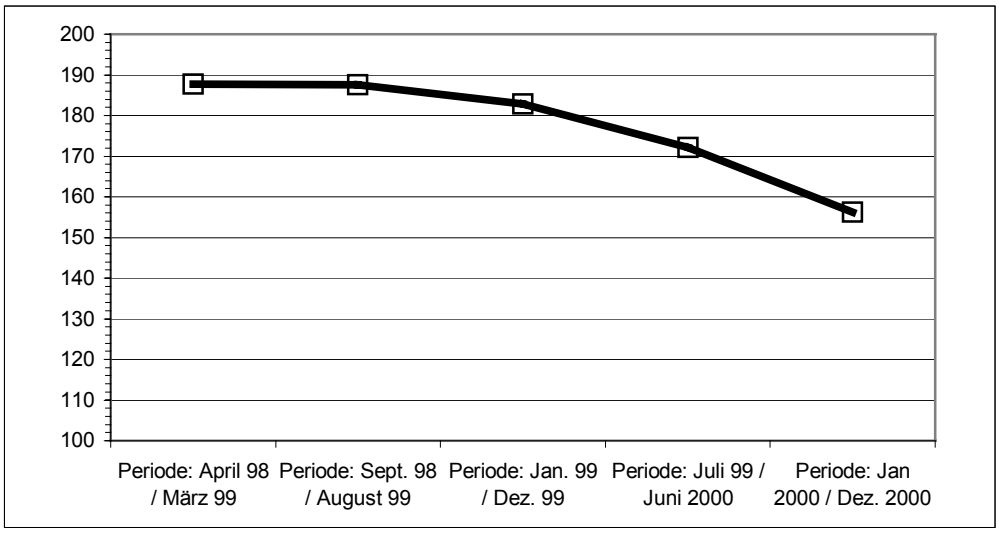
[100] Seco (2000): Bericht über die Optimierung der Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000. Bern.
[101] Mit der relativ hohen Gewichtung der raschen Wiedereingliederung soll ausserdem ein Signal gesetzt werden, dass eine frühzeitige Intervention der Personalberatenden bei den Stellensuchenden erfolgen soll.

können. Es werden künftig den RAV und den Kantonen sogenannte Interpretationshilfen zur Verfügung gestellt werden.

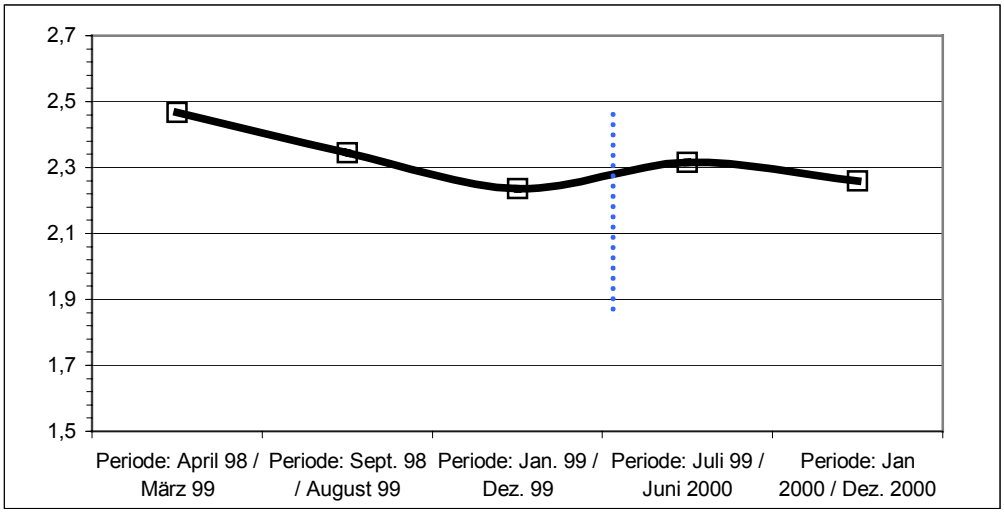
Bisherige Erfahrungen

Die folgenden vier Grafiken zeigen die Entwicklung der unkorrigierten Wirkungsindikatoren seit Beginn der Erprobungsphase bis zur letzten Messung über die Periode Januar bis Dezember 2000. Die gestrichelte Linie markiert den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Vereinbarung.

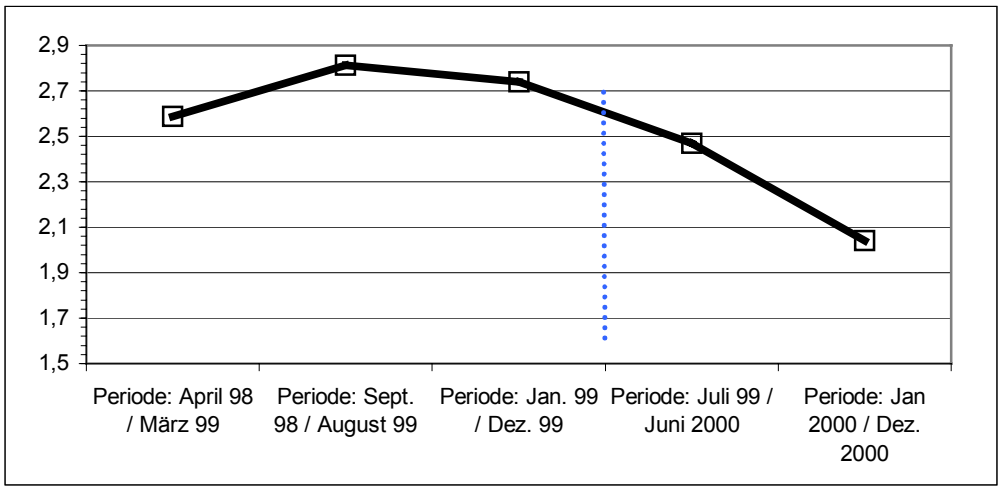
Grafik 4: Durchschnittliche Anzahl der Bezugstage der abgemeldeten Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen, Wirkungsindikator I (unkorrigierte Rohdaten)



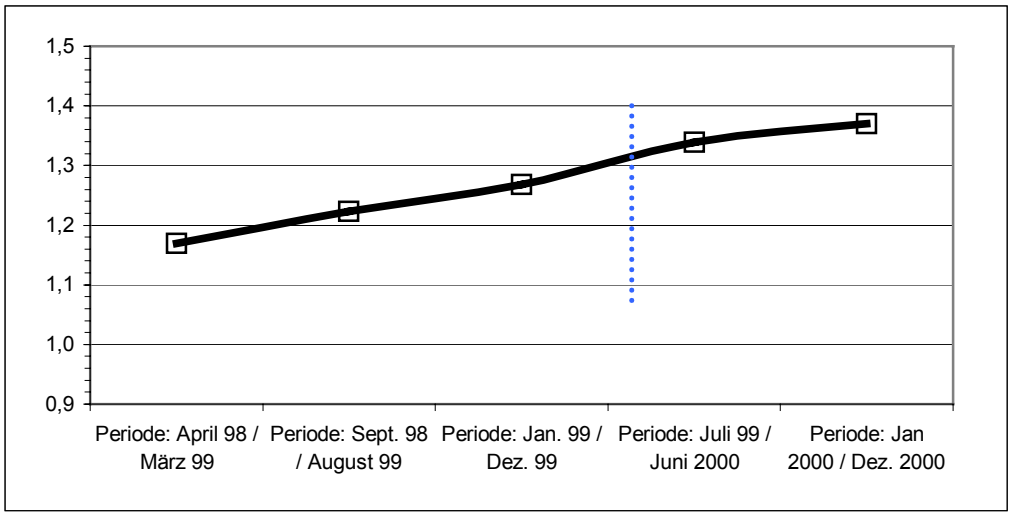
Grafik 5: Zugänge zur Langzeitarbeitslosigkeit im Verhältnis zum Gesamtbestand der Leistungsbezüger, Wirkungsindikator II (unkorrigierte Rohdaten)



Grafik 6: Aussteuerungen im Verhältnis zum Gesamtbestand der Leistungsbezüger, Wirkungsindikator III (unkorrigierte Rohdaten)



Grafik 7: Anzahl Wiederanmeldungen innerhalb von vier Monaten nach der Abmeldung im Verhältnis zum Bestand der Leistungsbezüger, Wirkungsindikator IV (unkorrigierte Rohdaten)



Grundsätzlich ist zu bemerken, dass es sehr schwierig ist, den Effekt der Vereinbarung auf diese vier Wirkungsindikatoren zu isolieren. Zunächst ist ersichtlich, dass die durchschnittliche Taggeldbezugsdauer (Indikator I) um etwas mehr als 30 Tage zurückgegangen ist (Schweizer Durchschnitt). Dies ist sicherlich wesentlich auf die konjunkturelle Erholung und die damit verbundene Verbesserung der Arbeitsmarktlage zurückzuführen. Was den Indikator zur Langzeitarbeitslosigkeit angeht, so ist über die vergangenen zwei Bemessungsperioden eine Stagnation festzustellen. Günstiger sieht hingegen das Bild hinsichtlich der Aussteuerungen aus. Allerdings ist hier auch darauf hinzuweisen, dass ein wesentlicher Teil des Rückgang ebenfalls auf die konjunkturelle Besserung und gesetzliche Änderungen bei der Leistungsbezugsberechtigung zurückzuführen

ist. Bezüglich des vierten Indikators ist eine leichte Zunahme um etwa 0.2 Prozentpunkte zu verzeichnen.

Weiter bemerkenswert ist, dass sich im Gefolge der Einführung der wirkungsorientierten Vereinbarung die RAV vorwiegend auf die Bezugsdauer konzentriert haben. Hier ist denn auch bereits eine gewisse Konvergenz der Wirkungswerte zwischen den RAV zu beobachten. Allerdings muss auch beachtet werden, dass die Wirkungen der Vereinbarung erst zeitverzögert einsetzen dürften. Weitere detailliertere Untersuchungen werden deshalb noch zeigen müssen, ob bei den Wirkungsindikatoren eine Konvergenz zwischen den RAV stattgefunden hat und in wieweit diese allenfalls auf die Einführung der wirkungsorientierten Vereinbarung zurückzuführen ist.

Verbleibende Probleme

Während die geltende Vereinbarung zwar geeignet ist die innerbetriebliche Ineffizienz zu reduzieren, kann über die dynamische Ineffizienz mit dem relativen Benchmarking nicht viel gesagt werden. Dazu sind komplementäre Untersuchungen notwendig, welche die Wirkungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung auch im absoluten Niveau und vor allem über die Zeit zu erfassen vermögen.[102] Ein weiteres Problem betrifft das Zusammenspiel des Benchmarking mit der Kostenbudgetierung und -abrechnung der RAV. Hierzu liegen zur Zeit noch nicht genügend Erfahrungswerte vor. Vor allem drängt sich aber künftig eine detailliertere Analyse der Kostenarten auf, namentlich eine Unterscheidung der fixen und variablen Kosten der RAV. So dürfte es wohl sinnvoller sein, die Bonus-/ Malusregelung an die variablen Kosten der RAV zu knüpfen.

8. Schlussfolgerungen

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, wie durch Anwendung von Anreizmechanismen und ökonometrischen Messmethoden, der Vollzug des AVIG verbessert werden kann. Die verfolgten Absichten entsprechen dabei den Grundprinzipien des New Public Management, indem der Erfolg staatlichen Handelns nicht an den Inputs, sondern an den Outputs gemessen wird. Die im Rahmen der Umsetzung der wirkungsorientierten Vereinbarung zum Vollzug des AVIG bisher gemachten Erfahrungen lassen den Schluss zu, dass eine klare Kommunikation der zu erreichenden Ziele und die Offenlegung des Verfahrens zur Wirkungsmessung gegenüber den betroffenen Vollzugsstellen entscheidend zur Akzeptanz des gewählten Ansatzes beigetragen können. Die wirkungsorientierte Vereinbarung mit den Kantonen hat in vielen Bereichen bereits zu einer spürbaren Verbesserung des Vollzuges geführt. Insbesondere ein erstes Ziel, das der Schaffung einer einheitlichen Grundhaltung zur Wiedereingliederung von Stellensuchenden, konnte erreicht werden.

Bei der Anwendung der Erfahrungen aus dem AVIG-Vollzug auf die Umgestaltung anderer Bereiche im Hinblick auf die Erhöhung der Effizienz staatlicher Leistungserbringung ist indes zu beachten, dass die Aktivitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlung statistisch sehr gut erfasst werden. In Bereichen wo dies nicht der Fall ist, dürfte es schwierig sein, die Benchmarks für die Wirkungssteuerung adäquat zu definieren und deren Erreichung zu messen. Einerseits besteht die Gefahr, dass sie zu niedrig angesetzt werden und damit nicht zur Effizienzsteigerung beitragen. Andererseits ist es ohne zuverlässige Datenbasis schwierig,

[102] Hierzu sind verschiedene Studien in Bearbeitung. Eine Studie, welche im Rahmen der Evaluation der arbeitsmarktlichen Instrumente durchgeführt wurde, und die Aussagen zur dynamischen Effizienz erlaubt, ist Sheldon (2000).

effizienzsteigernde und damit anforderungsreiche Benchmarks festzulegen, die von den Akteuren akzeptiert werden. Das Vorliegen aussagekräftiger statistischer Daten und deren Nutzung, kann zur richtigen Festsetzung der Benchmarks entscheidende Informationen liefern.

Abschliessend muss auch festgehalten werden, dass die Einführung eines „idealen" Benchmarkings im Vollzug des AVIG aufgrund zahlreicher Restriktionen gesetzlicher und administrativer Art zur Zeit kaum möglich ist. Die gegenwärtige Lösung weist folglich noch ein Optimierungspotenzial auf, das situationsbezogen und pragmatisch angegangen werden muss.

Literatur

FERLIE, EWAND; ASHBURNER, LYNN; FITZGERALD, LOUISE; PETTIGREW, ANDREW (1996): *The New Public Management in Action*. Oxford University Press.

FLÜCKIGER, YVES (1998): The Labor Market in Switzerland: The End of a Special Case?, in: *International Journal of Manpower* 19: 369-395.

IMBODEN, CARLO, KURT BAUMANN, MARCEL EGGER UND CARLOS LENZ (1999a): *RAV Evaluationsstudie*. BWA Schriftenreihe, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 14.

IMBODEN, CARLO, KURT BAUMANN, MARCEL EGGER UND CARLOS LENZ (1999b): *Leistungsauftrag und Anreizmechanismen für die RAV*. BWA Schriftenreihe, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 17.

KREPS, DAVID M. (1990): *A Course in Microeconomic Theory*. New York etc.: Harvester Wheatsheaf.

LAFFONT, JEAN-JACQUES UND JEAN TIROLE (1993) : *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT-Press.

OECD (1994): *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*, Paris.

OECD (1995): *The OECD Jobs Study. Implementing the Strategy*, Paris.

OECD (1996): *Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz*. BIGA Schriftenreihe, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 7, Bern.

OECD (2001): *Labour Market and the Public Employment Service*. Prague Conference, Juli 2000. OECD Proceedings, Paris.

OSBORNE, DAVID UND TED GAEBLER (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreunerial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading (Mass.) etc.: Addison-Wesley.

POLLITT, CHRISTOPHER UND GEERT BOUCKAERT (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.

ROBERT, GENEVIÈVE (2000): Für eine wirkungsorientierte Arbeitslosenversicherung, in: *Die Volkswirtschaft* 4: 52-56.

SCHEDLER, KUNO (1995): *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management zum konkreten Gestaltungsmodell.* Mit Fallbeispiel Schweiz. Bern: Haupt.

SHELDON, GEORGE (2000): Die Auswirkung der Errichtung von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren auf die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung, in: *Die Volkswirtschaft* 4: 25-30.

SECO (2000): *Bericht über die Optimierung der Vereinbarung RAV/LAM/Amtstelle 2000*, Bern.

SHLEIFER, ANDREI (1985): A Theory of Yardstick Competition, in: *Rand Journal of Economics* 16: 319-327.

WILLIAMSON, OLIVER E. (1973): Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations, in: *American Economic Review* 63: 316-325.

VII

Soziale Lage Schweiz

La situation sociale en Suisse

Social Situations in Switzerland

Workshop "Social Situations in Switzerland": Einführung

Vera Herrmann, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel

Im Versuch, Gesellschaften zu beschreiben, bediente man sich einst Theorien, wie zum Beispiel Marx' Klassentheorie und seit Max Weber, der Theorie der „sozialen Schichtung“, derzufolge soziale Rangordnungen unterschieden und die Position eines Individuums in der jeweiligen Gesellschaft anhand von Statusindikatoren definiert werden können. Heutzutage herrscht in den Sozialwissenschaften noch dahingehend Einigkeit, dass Globalisierung und Individualisierung – beides Prozesse, die schwierig zu definieren sind – diese Konzepte erodieren lassen. Selbst das Konzept der „sozialen Lage“, welches, folgt man Stefan Hradil, auch inkonsistente Statusverknüpfungen zu erfassen vermag und daher flexibler anwendbar ist als die Schichtungstheorie, erscheint manchen nicht mehr befriedigend, wenngleich strukturelle Ungleichheiten nach wie vor existieren und die Ungleichheitsstruktur moderner Gesellschaften eher vielschichtiger und unübersichtlicher geworden ist.

Weniger Einigkeit besteht hingegen, wenn man nach den Mechanismen dieser Ungleichheiten fragt und die soziale Ungleichheit zu erfassen sucht. In den Mittelpunkt des Forschungsinteresses gerieten (in den 80er und 90er Jahren) die Ortung von Milieus und die Analyse von Lebensbedingungen und Lebensstilen ausgewählter Gruppen (u.a. Schulze 1992, Hradil 1995), die man auch mit der Hinwendung zu mikrosoziologischen Untersuchungsansätzen und qualitativen Forschungsmethoden auszuloten sucht(e).

In jüngster Zeit erlebt die Suche nach geeigneten Indikatoren, die die Ungleichheiten beschreiben und damit Konfliktpotentiale erkennen lassen, eine Renaissance. Sind Problemlagen erst erkannt, können Massnahmen zu deren Beseitigung entwickelt werden, die idealerweise nach geraumer Wirkungszeit hinsichtlich ihrer Eignung und Qualität zu evaluieren (und zu korrigieren) wären. Beispiele solcher Bestrebungen sind die Arbeiten an einem Indikatorensystem der Nachhaltigkeit und des Disparitätenabbaus in der Schweiz, von dem Nationalrat Fabio Pedrina zu Beginn dieses Symposiums bereits berichtet hat, oder, auf europäischer Ebene, die Suche nach geeigneten Indikatoren zur sozialen Kohäsion, die als Basis für die Bewertung der nationalen Aktionspläne der EU-Mitgliedsländer und damit ebenfalls als Führungsinstrument der Politik dienen sollen. Beide Beispiele zeugen von einem Wechselspiel von Sozialberichterstattung im Allgemeinen und politischem Monitoring im Konkreten.

Auch die Beiträge dieses Workshops weisen auf diese Zusammenhänge von wissenschaftlichem Vorgehen und Analysen zwecks Entwicklung politischer Leitlinien und Führungsinstrumenten hin, doch zeigen sie vor allem die vielfältigen Schwierigkeiten beim Auf- und Ausbau von Indikatorensystemen. Im Mittelpunkt der nachfolgenden Betrachtungen stehen weniger die Ergebnisse einzelner Forschungsprojekte, sondern in erster Linie die Problematik bei der Definition und Selektion von Indikatoren.

Marcel Heiniger und Etienne Piguet warnen daher in ihrer Ausführung zur Integration von Immigrantinnen und Immigranten vor einer Vereinfachung und oberflächlichen Abhandlung des Themas mittels Indikatoren, die naturgemäss zur Beschränkung auf das Wesentliche zwingen. "Acculer des indicateurs statistiques à un objet aussi peu défini semble

particulièrement difficile, voire dangereux car excessivement simplificateur". So gelte es bei der Indikatorenbildung, den abzubildenden Gegenstand genau zu definieren, die Zielgruppe festzulegen, die Vergleichsgruppe zu bestimmen und die Berechnungsweise sowie Datenlage genau darzulegen. Schliesslich, so die Autoren, müsse die Wahl eines Indikatorensystems stets im Rahmen einer offenen, breit angelegten Diskussion mit Experten aus verschiedenen Fachrichtungen erfolgen. Mit diesen Ausführungen stellten sie ihre Vorarbeiten zu einem Projekt vor, das der Entwicklung eines entsprechenden Indikatorensatzes dienen soll und das zu Beginn des Jahres 2002 begonnen wird.

Mit gleicher Vorsicht versuchen sich Monica Budowski und Robin Tillmann bei der Definition von Armut und sozialer Exklusion. Sie vergleichen die diversen Konzepte, insbesondere internationaler Arbeitsgruppen, ehe sie einzelne Aspekte erörtern, welche Armut und/oder soziale Benachteiligung beeinflussen und erste Ergebnisse unter Zuhilfenahme der Daten des Schweizerschen Haushaltspanels vorstellen. Dabei wird erneut deutlich, dass unterschiedliche Definitionen zu differierenden Vorgehensweisen und verschiedenartigen Festlegungen von (Vergleichs-)Massen führen, welche Auswirkungen auf Ergebnisse und Kernaussagen haben. So plädieren Budowski und Tillmann schliesslich für eine systematische Anwendung der Methodologie: "...afin de mettre un terme à l'utilisation sauvage de la notion d'exclusion sociale, il semble adéquat de la réserver uniquement à des phénomènes de discrimination explicite ou de mises à l'écart sanctionnées par des instances officielles".

Auch Hans Mangold[103] sieht sich beim Unterfangen, die Lohnungleichheit in der Schweiz beschreiben zu wollen, mit Messproblemen konfrontiert: Die Vergleichbarkeit, d.h. die Zusammensetzung des Lohnes, die Periodizität und die konkrete Bezifferung, z.B. von Fringe Benefits, müssen gewährleistet sein, was eine getrennte Erfassung der Lohnkomponenten erfordert. Auch er ortet die Verwendung unterschiedlicher Messgrössen, ehe er einige Ergebnisse mittels Daten der Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik präsentiert.

Mit dem kritischen Blick eines politischen Akteurs, welcher mit einem Mandat zugunsten sozial Benachteiligter ausgestattet ist, betrachtet Carlo Knöpfel die oben diskutierten Ansätze einer Quantifizierung von Problemlagen. Eine quantitative Sozialberichterstattung, so der Autor, die sich nur auf Zahlenreihen abstütze, laufe Gefahr, die Brisanz ihrer Daten oder die systemischen Wirkungszusammenhänge zu verkennen und das Falsche zu messen. Die Anwendung der qualitativen Methoden der Sozialforschung (inklusive der Aktionsforschung) und eine qualitative Sozialberichterstattung biete einen Ausweg aus diesem Dilemma.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Ausführungen der Referentinnen und Referenten sowie die Diskussionen im Verlauf dieses Workshops die Vielzahl der Probleme, die mit der Bildung von Indikatorensystemen, gleich welcher Art, deutlich werden liessen. Die Tücken zeigen sich im Vorfeld bei

- der Diskussion über die Vor- und Nachteile des Gebrauchs von Indikatoren zwecks Beschreibung eines sozialen Phänomens
- der Suche einer geeigneten Definition des zu untersuchenden Gegenstandes
- der Erörterung der Relevanz eines Aspektes bzw. eines Indikators
- der Bestimmung der Zielgruppe sowie der Vergleichsgruppe der Analyse
- der Berechnungsweise eines Indikators und

[103] Der Beitrag von Hans Mangold (Bundesamt für Statistik) lag bei Drucklegung dieses Bandes noch nicht vor, kann aber direkt beim Autor bezogen werden.

- der Begrenzung der Datenlage, insbesondere im Falle von Sekundäranalysen.

Die Methoden der qualitativen Sozialforschung, die sicherlich eher geeignet sind, die Interpretationen der Individuen einer sozialen Gruppe, die es zu erfassen gilt, zu entdecken (vgl. stellvertretend Lamnek 1988), müssen sich jedoch auf eine sehr kleine Zahl von Untersuchungspersonen beschränken und können daher keine statistischen Aussagen treffen. Bei der ausschliesslich Anwendung solcher Instrumentarien besteht daher die Gefahr, die gesellschaftliche Relevanz eines Phänomens zu verkennen, was insbesondere politische Entscheidungsträger bei der Konzeption von Massnahmen zur Beseitigung eines Problems nicht befriedigen dürfte. Doch soll hier nicht der altbekannte Methodenstreit erneut entfacht werden. Im Dienste der Sozialberichterstattung empfiehlt sich vielmehr eine Methodenkombination und die wechselseitige Nutzung der jeweiligen Erkenntnisse.

Für das politische Monitoring, das Informationen für die politische Planung, Führung und Kontrolle bereit halten will, scheint hingegen (nach Ansicht der Verfasserin dieser Zeilen) die Entwicklung und Aktualisierung einer überschaubaren Anzahl von Kernindikatoren für jene Bereiche sinnvoll, deren Entwicklung im Augenmerk staatlichen Handelns stehen. Bei alledem gilt es zu berücksichtigen, dass Willkürlichkeit bei der wissenschaftlichen Erarbeitung die Gefahr einer Beliebigkeit im politischen Gebrauch in sich birgt. Dieser Gefahr gilt es Vorschub zu leisten durch eine theoriegeleitete, sorgfältigen Auswahl von Indikatoren und statistischen Masszahlen, begleitet von einem möglichst öffentlichen, breit angelegten Diskurs über die Aussagekraft der jeweiligen Information sowie über den Nutzen und die Gefahren einer Informationsreduktion. H.G. Wells[104] soll es seinerzeit vorausgesagt haben, "a basic literacy in statistics will one day be as necessary for efficient citizenship as the ability to read and write".

Wie eingangs erwähnt, wurden im Rahmen dieses Workshops insbesondere jene Probleme diskutiert, die mit der Bildung von Sozialindikatoren einhergehen, und zwar anhand von Beispielen aus laufenden Forschungsprojekten. Die nachfolgenden Beiträge enthalten daher auch interessante Ergebnisse zu ausgewählten Problemlagen, deren Lektüre hiermit empfohlen wird.

Literatur

Hradil, Stefan (1995): Die Single-Gesellschaft, Verlag C.H. Beck, München

Krämer, Walter (1994): Statistik verstehen, Campus Verlag, Frankfurt (Main)

Lamnek, Siegried (1988): Qualitative Sozialforschung, Band 1 und 2, Psychologie Verlags Union, München und Weinheim

Schulze, Gerhard (1992): Die Erlebnisgesellschaft, Campus Verlag, Frankfurt (Main) / New York

[104] Zitiert nach Krämer (1994)

Indikatoren zur Integration von Immigrantinnen und Immigranten in der Schweiz[105]

Marcel Heiniger, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel
Etienne Piguet, Forum suisse pour l'étude des migrations, Neuchâtel

Objectifs

L'intégration des personnes issues de la migration retient à l'heure actuelle beaucoup l'attention en Suisse : la Confédération vient de se doter d'une politique explicite dans ce domaine, les autorités exigent l'intégration des candidats à la naturalisation, le manque d'intégration de certains groupes est stigmatisé.

Mais qu'est-ce que l'intégration ? S'il est un terme controversé, contesté et mal défini dans les sciences sociales, c'est bien celui-ci. Permettez-nous dans un premier temps d'entendre par là «la participation à la société ou, en négatif, le fait de ne pas en être tenu à l'écart». Dans ce contexte, l'intégration concerne chaque individu mais aussi chaque groupe défini par l'une ou l'autre de ses caractéristiques: on peut poser la question de l'intégration des jeunes, de celle des personnes âgées ou encore des personnes handicapées.

L'intégration est-elle mesurable ? Posée ainsi, la question ne peut trouver qu'une réponse négative. Accoler des indicateurs statistiques à un objet aussi peu défini semble particulièrement difficile, voire dangereux car excessivement simplificateur. Formulée de manière plus prudente, l'ambition de développer des indicateurs pour certains aspects du phénomène est cependant légitime en un temps où les migrations prennent une importance croissante. On peut rappeler que la population de la Suisse serait inférieure de 1,83 million si aucune immigration nette de l'étranger n'avait eu lieu depuis 1948 (Calot 1998, p. 4). Il s'agira d'approcher, grâce à l'outil statistique, les différents processus sociaux qui font suite à la migration, sans pour autant vouloir résumer par quelques chiffres un phénomène complexe (Vermeulen and Penninx 2000).

Disposer d'indicateurs à même de décrire le destin des immigrants et de leurs descendants présenterait un grand intérêt d'un point de vue national mais aussi pour comparer le cas Suisse avec celui des autres pays d'immigration. On pourrait ainsi par exemple répondre à la question de savoir si les conditions d'accueil et les politiques d'intégration ont un impact sur la situation concrète des populations issues de la migration (cf. à ce sujet Reitz 1998).

L'objectif de cette communication est de montrer que la mise sur pied d'indicateurs d'intégration, même si elle est souhaitable, se heurte à des problèmes considérables en termes de définition de l'intégration elle-même, de définition des populations cible et de disponibilité des données. Malgré ces obstacles nous souhaitons proposer un premier cadre de référence en vue de l'établissement de tels indicateurs. Cet article ne consiste donc pas en un exposé de résultats mais plus en une tentative d'ouvrir le débat.

[105] La première partie de cet article est issue du projet FNRS «Immigration et intégration en Suisse depuis 1948» dans le cadre du PNR39 «Migrations et relations interculturelles».

Le présent article se divise en cinq parties :

1. Proposition et discussion d'une définition des aspects de l'intégration
2. Présentation d'un état des lieux des tentatives de constitution d'indicateurs d'intégration dans les pays européens et en Suisse
3. Discussion des critères à prendre en compte pour le choix d'indicateurs
4. Liste d'indicateurs envisageables pour le cas suisse
5. Prochaines étapes vers des indicateurs dans le cadre suisse et européen.

Définir et mesurer l'intégration ?

Trois aspects de l'intégration peuvent être distingués :

1. L'insertion et la dispersion à travers la structure de classe de la société d'accueil (en termes de type d'occupations et de formations par exemple) est généralement désignée par le terme «intégration structurelle».
2. Les transformations culturelles (modes de vie quotidienne, systèmes de valeurs) sont désignées, selon la perspective théorique de chaque auteur, comme des processus «d'assimilation», de «transformation ethnique», «d'intégration culturelle», «d'adaptation culturelle», etc.
3. Enfin, les conditions juridiques mises en place par l'état d'accueil (type de permis de séjour, droits accordés sur le plan civil ou politique) ainsi que certaines des caractéristiques de la migration (temps de séjour dans le pays) constituent les déterminants des deux premières formes d'intégration. On utilise pour les désigner le terme d'intégration juridique ou d'intégration potentielle.

La question de savoir quelles sont les relations précises entre les aspects structurels et culturels du phénomène d'intégration est au cœur du débat scientifique actuel autour du multiculturalisme dans les sociétés occidentales (Wicker 1998). On peut schématiquement distinguer quatre cas de figure :

- **l'assimilation**, cas où les immigrants où leurs descendants ne présentent plus, ni sur le plan culturel ni sur le plan structurel, de spécificités
- **l'intégration structurelle seule**, cas où le maintien de spécificités culturelles plus ou moins marquée s'accompagne d'une convergence structurelle (cette situation correspond à certaines acception du terme «multiculturel» cf. Wicker 1998)
- **la formation de minorités ethniques**, cas où la différenciation reste forte tant au plan structurel qu'au plan culturel
- **la marginalisation**, où la différence culturelle s'estompe et fait perdre au groupe ou à l'individu ses repères sans qu'une convergence structurelle ne se produise.

Un second débat porte sur les conditions d'intégration. Dans quelle mesure l'intégration est-elle possible, si certains droits ne sont pas accordés aux populations issues de l'immigration? Ou inversement, l'octroi de certains droits suffit-il à déclencher un processus d'intégration structurelle et/ou culturelle ?

Les distinctions qui viennent d'être proposées sont schématiques, les recherches de terrain montrent qu'une multitude de combinaisons sont possibles au sein des différents types d'intégration. Dans le domaine de l'intégration culturelle en particulier, l'adoption de certaines pratiques de la société d'accueil peut aller de pair avec le maintien d'autres pratiques issues de la société d'origine. Souvent, c'est une convergence mutuelle entre la société d'accueil et les migrants qui se produit et non un processus d'intégration univoque. L'intégration résume ainsi une évolution dans différents domaines de la société parfois corrélés les uns aux autres parfois indépendants.

Il est clair sur cette base que la mesure d'indicateurs d'intégration est un exercice délicat et par certains aspects contestables. Les définitions que nous venons de formuler nous semblent cependant permettre d'envisager une mesure statistique de certains aspects de l'intégration :

- Pour l'intégration structurelle, il s'agira de décrire le «degré de participation» au monde du travail, au système de formation ou encore dans le logement.
- L'intégration culturelle fera référence au «degré de différence» entre les groupes en termes de langue, de religion, etc.
- L'intégration potentielle sera établie sur la base des droits accordés au groupe considéré, droits politiques, durée de séjour possible, révocabilité du droit de séjour, etc.

Passons en revue les tentatives déjà effectuées dans ce sens à l'échelle européenne.

Les tentatives de constitution d'indicateurs d'intégration

La comparaison des caractéristiques des immigrants avec celles des natifs est une longue tradition des sciences sociales. Au début des années septante, Goldlust & Richmond (1974) proposèrent un modèle multivarié permettant de rendre compte de différentes dimensions de l'adaptation des immigrants au Canada. Les aspects de mobilité sociale, de succès économique, de satisfaction, d'identification étaient mis en rapport avec la durée de séjour, l'origine ethnique, de même que les compétences linguistiques, le type d'utilisation des médias, etc. Cette contribution était importante dans la mesure où elle offrait un panorama d'ensemble des différents aspects de l'intégration dans une perspective «systémique» cherchant à déterminer les influences réciproques entre les aspects étudiés.

Avec une ambition de départ plus descriptive et comparative, plusieurs tentatives de regrouper des indicateurs statistiques pour différents aspects de l'intégration ont été effectuées depuis lors. Nous en présentons une synthèse ci-dessous en nous limitant à l'Europe et à la période récente.

Une première démarche à relever est celle des organismes transnationaux de statistique. Eurostat (Eurostat 2000) et l'OCDE (OECD) collectent en particulier sur une base périodique des données relatives aux migrations qui comprennent certaines informations sur la position des immigrants dans la société d'accueil. Les données récoltées portent cependant en premier lieu sur les flux et les stocks et ne couvrent que marginalement les aspects liés à l'intégration, à l'exception des naturalisations. Une approche plus large mais ponctuelle a été menée par des chercheurs britanniques sous la direction de John Salt au milieu des années nonante. Ces derniers ont produit une description des données disponibles sur l'immigration dans 24 pays européens en termes de stocks et de flux, de demandes d'asile, de naturalisation, de contexte

légal et de marché du travail (Salt, Singleton and Hogarth 1994). Cette base de donnée ne semble cependant pas avoir été systématiquement mise à jour depuis lors.

Une autre démarche, la plus clairement orientée vers le développement d'indicateurs, a été celle de l'équipe conduite par Cagiano de Azevedo (1995) en liaison avec Eurostat et le Conseil de l'Europe. Ces chercheurs ont en effet effectué une comparaison systématique des données disponibles en vue de construire des indicateurs d'intégration dans 6 pays européens (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Belgique). A l'issue de ce travail, de nombreuses comparaisons ont pu être effectuées. Quatre principaux domaines ont été distingués :

- Marché du travail (taux d'activité, taux de chômage)
- Logement (logements sur-occupés)
- Education (échec scolaire, connaissances linguistiques, résultats scolaires, etc.)
- Démographie.

On retrouve une démarche du même type dans l'ouvrage «*Monitoring multicultural societies*» publié par le groupe de Sienne qui regroupe des statisticiens et des chercheurs européens depuis 1993. Cet ouvrage a tenté une démarche de comparaison de la situation de différents pays en donnant un cadre général à une série de monographies. Bien que riche et très informative cette approche n'a cependant pas atteint le degré de comparabilité de la précédente. Elle prend en compte les aspects suivants :

- Accès aux ressources et aux positions économiques
- Accès aux droits politiques
- Accès aux ressources intellectuelles (éducation)
- Conditions de vie
- Réseaux sociaux
- Conflits
- Valeurs et attitudes.

La démarche poursuivie ici est large dans la mesure où elle aborde aussi la question des droits concédés aux différents groupes qui composent la population des différents Etats. Cette dernière approche, qui porte plus sur les possibilités d'intégration (intégration potentielle ou égalité des chances) que sur l'intégration elle-même, a été développée de manière approfondie en 1995 dans une recherche comparative portant sur l'Autriche, la Belgique, la Suisse, l'Allemagne, le Danemark, la France, les Pays-Bas, la Suède et la Grande-Bretagne (Cinar, Hofinger und Waldrauch 1995). Cette recherche a débouché sur des indicateurs synthétiques d'intégration reflétant le type de droit de séjour, l'accès au marché du travail, les possibilités de regroupement familial, la naturalisation et le statut juridique de la seconde génération. Cette dernière recherche constitue à l'heure actuelle la tentative la plus systématique d'aborder ces aspects de l'intégration.

De la synthèse qui précède, nous pouvons conclure que les bases ont été tracées pour mettre sur pied un système d'indicateurs statistiques permettant de comparer les destins des personnes issues de l'immigration. Dans le même temps, il a manqué aux études qui viennent d'être évoquées, soit un suivi et une mise à jour suffisants, soit une base de données

comparables suffisamment étoffée. Le manque de suivi dans le temps de certaines études s'explique souvent par le manque de moyens. La faible comparabilité atteinte entre les pays s'explique quant à elle principalement par l'histoire migratoire différente de chacun et par les choix nationaux des définitions statistiques. Les groupes sociaux auxquels devraient s'appliquer les indicateurs d'intégration sont en effet définis de manière très variable et il est rare que toutes les personnes issues de l'immigration puissent être identifiées. Dans certains pays, elles ont reçu la nationalité rapidement et ne sont plus identifiées que par leur lieu de naissance, c'est le cas par exemple en France. Dans d'autres pays, les personnes issues de la migration et leurs descendants peuvent rester étrangers durant de nombreuses générations comme ce fut le cas en Suisse ou en Allemagne. Enfin, certaines personnes issues de l'immigration peuvent avoir la citoyenneté de leur pays d'accueil tout en restant identifiées par leur appartenance ethnique. C'est le cas en Angleterre et aux Pays-Bas.

Deux voies nous semblent donc tracées pour parvenir à une comparabilité internationale des indicateurs d'intégration. D'une part, il est nécessaire de procéder à un effort d'inventaire des modes de dénombrement, des catégories utilisées et des sources statistiques dans chaque pays. C'est l'objectif d'un projet de recherche européen auquel la Suisse est associée (COMPSTAT[106]). D'autre part, il est nécessaire que chaque pays effectue, pour son propre compte, une réflexion, un inventaire et une présentation des différents aspects de l'intégration de sa population issue de l'immigration.

Dans la suite de notre texte, nous allons évoquer l'une des démarches en cours pour décrire la situation des étrangers en Suisse : le rapport périodique annuel sur la population étrangère de l'OFS. Nous relèverons ensuite certaines difficultés de mise sur pied d'indicateurs d'intégration ainsi que les conditions que ces derniers devraient respecter, enfin nous proposerons à la discussion une liste provisoire d'indicateurs envisageables.

Der jährliche Bericht des Bundesamtes für Statistik (BFS) zur Situation der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz

Das Bundesamt für Statistik (BFS) verfasst seit 1998 jährlich einen statistischen Bericht, der thematisch verschiedene Daten zur Lage der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Schweiz gruppiert und kommentiert[107]. Da der thematische Schwerpunkt recht einseitig in den Bereichen Bevölkerung und Erwerbstätigkeit liegt und aktuelle Strukturdaten aus weiteren Themenkreisen (z.B. Bildung, Wohnen, Gesundheit) bis heute nur ansatzweise und unvollständig in den Bericht aufgenommen wurden, kann nicht von einem umfassenden statistischen Porträt der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz gesprochen werden. Im weiteren ist der Bericht eine aktuelle Bestandesaufnahme, dessen Ziel die regelmässige Aufdatierung von jährlich verfügbaren Eckdaten ist. Auf die Präsentation von zeitlich weit zurück liegenden - weil nur einmalig, unregelmässig oder in grossen zeitlichen Abständen erhobenen – Daten wird bewusst verzichtet[108].

Weder im Titel noch im Text des Berichtes wird der Begriff «Integration» explizit erwähnt, obwohl die Präsenz von ausländischen Staatsangehörigen in der Schweiz als – direkte oder indirekte - Folge der Immigration unweigerlich mit der Frage der Integration bzw. der

[106] Projet coordonné par l'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) et l'Austrian Forum for Migration Studies (AFM-ÖFMS) à Vienne.

[107] Aktuellste Ausgabe: *Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz – Bericht 2000*.

[108] Ergebnisse der Eidgenössischen Volkszählungen – die letzten gegenwärtig verfügbaren Daten stammen aus dem Jahr 1990 - sind aus diesem Grund nicht berücksichtigt worden, obwohl gewisse Informationen (z.B. zu Haushalten, Familien, Sprachen, Konfessionen) nur aus dieser Quelle bezogen werden können. Der Bericht stützt sich im demografischen Bereich ausschliesslich auf Registerdaten, im arbeitsmarktlichen Teil zudem auf eine jährliche Stichprobenerhebung.

Ausgrenzung dieser Bevölkerungsgruppe(n) verknüpft ist. Von verschiedenen Stellen ist deshalb auch die Ergänzung der ständigen Berichterstattung über Migration durch Elemente der Integrationsberichterstattung gefordert worden[109]. Diese soll die fortschreibbare Evaluierung der Integration sicherstellen und rationale Wissensgrundlagen für politische Entscheidungen und Einschätzungen zukünftiger Entwicklungen im Integrationsbereich bereitstellen. Trotz dieser bedeutenden konzeptionellen Lücke enthält der BFS-Bericht jedoch bereits in seiner heutigen Form eine grosse Anzahl statistischer Daten, welche die Grundlagen für die Auswahl, Definition, Bereitstellung und Fortschreibung von Kennwerten und Masszahlen (Indikatoren) zur Integration bzw. Segregation der Immigrantinnen und Immigranten in der Schweiz liefern können. Einige dieser Daten können bereits als einfache deskriptive Integrationsindikatoren angesehen werden. In vielen Fällen müssen die konkreten Indikatoren jedoch noch explizit entwickelt werden.

Festlegung der Zielgruppe der Integration – Ausländer oder Immigranten?

Eine der Grundsatzentscheide bei der Erstellung von Integrationsindikatoren ist die Festlegung der Zielgruppe, d.h. der Personengruppe, für welche die Integration gemessen werden soll. Der Titel des Referates bezeichnet diese Zielgruppe als «Immigrantinnen und Immigranten». Damit scheint auf den ersten Blick alles klar und präzis definiert zu sein. Gerade bei dieser Definition verstecken sich jedoch bedeutende methodische Probleme, mit denen die amtliche Statistik der Schweiz konfrontiert ist. Das Hauptproblem ist die Möglichkeit der adäquaten Operationalisierung des Phänomens Migration.

In den meisten westeuropäischen Ländern ist die Migrationsdefinition eng mit dem Bürgerrecht verbunden. Die Begriffe «Ausländer» und «Immigranten» werden oft als Synonyme verwendet. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Staatsangehörigkeit einer Person nicht notwendigerweise darüber Auskunft gibt, ob jemand Immigrant ist oder nicht. Nicht alle in einem Land lebenden Ausländerinnen und Ausländer sind selber eingewandert.

In der Schweiz sind die in Zusammenhang mit dem Thema Migration von der amtlichen Statistik verwendeten Kategorien ebenfalls stark mit der politischen Definition des Problems verknüpft. Die verfügbaren Daten stützen sich demzufolge primär auf das Kriterium der Staatsbürgerschaft, d.h. auf die rechtliche Kategorie des Ausländers. Im Sinne der Migrationsdefinition[110] sind auch alle im Ausland geborenen und inzwischen eingebürgerten Personen sowie Personen, welche schon als «Inländer» in die Schweiz kamen[111], zur Gruppe der Zugewanderten zu rechnen. Andererseits werden in der Schweiz geborene und aufgewachsene Kinder der ersten und zweiten Migrantengeneration in der amtlichen Statistik als ausländische Staatsangehörige geführt, erfüllen aber nicht die Kriterien für Immigranten. Die Kategorie des Zuwanderers oder Immigranten darf also nicht mit dem Begriff des Ausländers gleich gesetzt werden.

Weder die Migranten- noch die Ausländerdefinition können, wenn jeweils nur alleine angewendet, der Intergrationsproblematik vollkommen gerecht werden. Die Zielgruppe der Integrationsindikatoren sollte idealerweise die Bevölkerung «fremder Herkunft» (engl. *«population with a foreign background or of foreign origin»*) sein. Alle diese Personen haben

[109] Siehe dazu auch Schweizerisches Forum für Migrationsstudien (2001).

[110] Unter Migration wird die räumliche Bewegung zur Veränderung des Lebensmittelpunktes von Individuen oder Gruppen über eine bedeutsame Entfernung verstanden. Internationale Migration ist dadurch gekennzeichnet, dass der Lebensmittelpunkt über die Grenzen eines Staates verlagert wird; dies ist in der Regel mit einem (vorübergehenden oder dauerhaften) Wechsel des Wohnsitzes verbunden (Lederer H.W. 1997).

[111] z.B. im Ausland geborene Schweizer («Auslandschweizer») und ursprünglich im Ausland wohnhafte Ausländerinnen, welche vor 1992 einen Schweizer Staatsbürger heirateten, in die Schweiz einreisten und automatisch die Schweizer Staatsbürgerschaft erhielten

eine Gemeinsamkeit: Sie sind irgendwann einmal selbst in ihren jetzigen Wohnsitzstaat eingewandert oder zumindest mittelbar von der Tatsache betroffen, dass die Eltern (bzw. Grosseltern) ihr ursprüngliches Herkunftsland verlassen haben.

Diese Bevölkerungsgruppe kann durch die Kombination der zwei Variablen «Geburtsland» und «Staatsangehörigkeit bei Geburt» identifiziert und durch eine dritte Variable («aktuelle Staatsangehörigkeit») zusätzlich unterteilt werden. Zwei bzw. drei Subpopulationen können auf diese Weise unterschieden werden:

Geburtsland	***Staatsangehörigkeit bei Geburt***	***aktuelle Staatsangehörigkeit***	*Konzept*
Ausland	**Ausland**		**zugewanderte Bevölkerung**
		Ausland	*Ausländer (1. Generation)*
		Inland	***eingebürgerte Bevölkerung***
Inland	**Ausland**		**Bevölkerung mit Migrationshintergrund**
		Ausland	*Ausländer (2.+ Generation)*
		Inland	***eingebürgerte Bevölkerung***

Die **zugewanderte** bzw. im Ausland geborene **Bevölkerung** umfasst die im Ausland geborenen Ausländer, welche zum heutigen Zeitpunkt noch immer eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen oder nach der Einwanderung das Schweizer Bürgerrecht erwarben (**eingebürgerte Bevölkerung**). Diese Bevölkerungsgruppe wird oft auch als «erste Migrantengeneration» bezeichnet. Die im Wohnsitzland geborene **Bevölkerung mit Migrationshintergrund** wird oft auch als «zweite und dritte Migrantengeneration» bezeichnet[112]. Dabei handelt es sich sowohl um Personen mit ausländischer als auch einheimischer (Eingebürgerte) Staatsangehörigkeit mit mindestens einem Elternteil, welcher im In- oder Ausland als Ausländer geboren wurde.

Die amtliche Statistik der Schweiz sieht sich mit dem Problem konfrontiert, dass die meisten ihrer Datenquellen (Registerdaten, Direkterhebungen) die oben genannten Subpopulationen nicht oder nur teilweise ausweisen können. Ein besonderes Problem stellen die eingebürgerten Schweizer dar, welche in der Statistik normalerweise in der Masse der gebürtigen Schweizer verschwinden. Gerade für die Integrationsproblematik wäre jedoch die Einbeziehung der Eingebürgerten insofern notwendig, als sie zwar rechtlich gesehen als Staatsbürger allen anderen Schweizern gleichgestellt sind, aber dennoch oft als Ausländer (als «fremd», als «anders») wahrgenommen werden und im sozioökonomischen und kulturellen Bereich keineswegs voll integriert sind.

[112] Die Bezeichnung «Migrant» ist hier eigentlich falsch, da diese Personen nicht selbst gewandert sind.

Aber auch innerhalb der ausländischen Staatsangehörigen stellt sich die Frage, ob alle Personen unabhängig von ihrem rechtlichen Aufenthaltsstatus bzw. ihrem Aufenthaltsgrund in die Integrationsberichterstattung aufgenommen werden sollen. Ist es z.B. sinnvoll, die Integration der sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhaltenden Ausländerinnen und Ausländer (z.B. Kurzaufenthalter, Asylsuchende, aber auch Schüler und Studierende) zu messen?[113] Allgemein ist festzuhalten, dass die konzeptionellen Probleme bzw. die Probleme betreffend Datenverfügbarkeit umso grösser werden, je restriktiver bzw. präziser die Zielgruppe definiert wird.

Festlegung der Vergleichsgruppe(n) der Integration

Integration soll die Partizipation der Zielgruppe am gesellschaftlichen Leben erfassen und dies durch den durchschnittlich erreichten Standard in den Bereichen, die für die soziale Position in der Gesellschaft des Aufnahmelandes entscheidend sind, ausdrücken. Damit ist offensichtlich, dass die Zielgruppe mit einer anderen, klar definierten Bevölkerungsgruppe verglichen werden muss. Als Vergleichsgruppe wird im Allgemeinen die Mehrheitsgesellschaft, d.h. in unserem Fall die Bevölkerung schweizerischer Nationalität, beigezogen. Nähert sich die Situation der zugewanderten Bevölkerung derjenigen der einheimischen Bevölkerung an, so wird dies generell als Hinweis auf das Fortschreiten der Integration gewertet.

Ein Vergleich mit der einheimischen Bevölkerung birgt jedoch auch gewisse Probleme. Denn dabei wird Integration mit Assimilation an eine - fiktive - schweizerische Einheitskultur, an einen - gleichermassen fiktiven – Einheitsschweizer gleichgesetzt. Aber «den Schweizer», an dem sich die Integrationsleistungen von Migranten messen lassen müssten, gibt es nicht. Ein solches Verständnis von Integration bleibt im überkommenen Bild der ethnisch, demografisch, sozial, bildungsmässig und kulturell homogenen Nation verfangen. Idealerweise sollte somit eine – wie auch immer definierte – Zielgruppe nur mit demografisch und sozial vergleichbaren Gruppen der Mehrheitsgesellschaft verglichen werden (siehe dazu auch die Forderung nach der Standardisierung).

Auch wenn die Zielgruppe eher restriktiv definiert wird, bleibt sie immer noch sehr heterogen. Genauso wenig wie «den Schweizer», gibt es auch «den Ausländer» bzw. «den Immigranten» nicht. Auch in der ausländischen bzw. zugewanderten Wohnbevölkerung haben wir es mit einer zunehmenden Differenzierung von Lebenslagen zu tun. Der sozioökonomischen Differenzierung entsprechen sehr unterschiedliche kulturelle, religiöse und politische Orientierungen. Diese Diskrepanz zwischen einzelnen Gruppen muss durch die Integrationsindikatoren aufgezeigt werden können. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Einwanderungsnationalitäten bzw. deren Integrationsdefizite und –differenzen sind zu ermitteln und darzustellen. Für gewisse Indikatoren ist somit nicht nur der Vergleich mit der – wie auch immer definierten – Mehrheitsgesellschaft, sondern auch der Vergleich mit anderen zugewanderten Minderheitengruppen notwendig.

[113] Bezüglich der Definition der Zielgruppe wird im Integrationsbericht der Eidg. Ausländerkommission (Eidg. Ausländerkommission 1999, Seite 31) folgender Grundsatz formuliert: «Bei den MigrantInnen fällt es allgemein schwer, sie in feste Kategorien mit bestimmten spezifischen Integrationsproblemen einzuordnen. Die Ausgangslage für eine Integration hängt stark vom Zeitpunkt der Einreise in die Schweiz ab. Es ist daher zwischen der Einwanderergeneration, der Zweiten Generation und den so genannten Nachzüglern zu unterscheiden. Zur Zweiten Generation gehören die in der Schweiz geborenen Nachkommen ausländischer Eltern sowie die im Rahmen des Familiennachzugs eingereisten Kinder, die ihre Schulbildung ganz oder mehrheitlich hier er-worben haben. Im Gegensatz zu ihnen sind Nachzügler erst gegen Ende oder nach der Schulpflicht zu ihren in der Schweiz lebenden Eltern gekommen».

Grundsätzliche Anforderungen an Integrationsindikatoren

Eine zentrale Anforderung ist die Standardisierung der Bevölkerungsgruppen, für welche Integration bzw. Segregation oder Diskriminierung gemessen werden soll. Die einzelnen Zielgruppen (z.B. einzelne Staatsangehörigkeitsgruppen) können grosse Strukturunterschiede aufweisen, d.h. sich in bestimmten soziodemografischen oder sozioökonomischen Merkmalen stark unterscheiden. Die Standardisierung nach einem oder mehreren Strukturmerkmalen ermöglicht, den Einfluss dieser Merkmale auf die Zielgruppe zu kontrollieren, d.h. auszuschalten[114]. Welche Strukturmerkmale zählen zu den beeinflussenden Faktoren (Determinanten), welche die Integration von Immigranten erleichtern bzw. erschweren? An erster Stelle dürfte – ausgehend von der Annahme wachsender Integration mit Zeitablauf - die Aufenthaltsdauer im Wohnsitzstaat zu nennen sein. Die Standardisierung der Zielgruppen in Bezug auf die Aufenthaltsdauer ist somit eine wesentliche Voraussetzung für einen sinnvollen Vergleich. Aber auch die Standardisierung nach Alter, Zeitpunkt der Zuwanderung in die Schweiz, Geburtsort oder Bildungsstand sollte in Betracht gezogen werden[115].

Bei Analysen und Aussagen zur Integration muss auch in geografischer Hinsicht differenziert werden. So ergeben sich integrationspolitisch zwischen urbanen Ballungszentren und ländlichen Regionen teils grundlegende Unterschiede; erfahrungsgemäss sind städtische Agglomerationen von Migrationsbewegungen – und damit Integrationsproblemen - jeweils in einem besonderen Masse betroffen. Die gewählten Indikatoren sollten zudem soweit möglich regional und auch international vergleichbar sein.

Ein weiteres Problem stellt sich in der Frage nach der zeitlichen Dimension. Da die Indikatoren nicht nur für eine einmalige Bestandesaufnahme, sondern für die Abbildung bzw. Feststellung einer Entwicklung geeignet sein sollen, ist nach Faktoren zu suchen, die diesem Anspruch gerecht werden. Ein Hauptanliegen der Erfassung, Darstellung und Auswertung von Integrationsindikatoren ist es, über Strukturen und Prozesse der Integration regelmässig, systematisch und fortschreibungsfähig zu informieren.

Die sich daraus ergebenden Probleme sind vielfältig. Erstens sind das Fehlen statistischer Zahlen und/oder die unzureichenden Differenzierungsmöglichkeiten zu nennen. Neben den bereits erwähnten konzeptionellen Problemen bei der Definition der Zielgruppe (z.B. Ausländer- vs. Migrantenkonzept, Unterscheidung zwischen eingebürgerten und autochthonen Einheimischen) fehlen oft auch die notwendigen Strukturmerkmale, nach denen die Zielgruppe zu unterteilen bzw. zu standardisieren ist. Bei Repräsentativbefragungen muss die Stichprobengrösse aus Kostengründen vielfach so angesetzt werden, dass eine detaillierte Analyse einzelner sozialer Gruppen oder Kategorien nur in beschränktem Masse möglich ist. Die Forderung nach einer regelmässigen Fortschreibung der Indikatoren setzt die Verfügbarkeit von Erhebungsinstrumenten voraus, welche Daten in kurzen Zeitabständen (idealerweise im Ein- oder Zweijahresrhythmus) erfassen. Insbesondere einmalige, nicht wiederholte Erhebungen («one-shot surveys») als auch Erhebungen, welche nur in grossen Zeitabständen durchgeführt werden (z.B. die gegenwärtig nur alle 10 Jahre stattfindende Volkszählung) sind in diesem Zusammenhang von weitaus geringerer Bedeutung.

[114] Mit der Methode der Standardisierung wird eine «künstliche Bevölkerung» (Standardbevölkerung) definiert, welche als einheitliche Basis zur Berechnung von vergleichbaren Masszahlen für andere Bevölkerungen verwendet wird. Die Standardbevölkerung umfasst in der Regel 100'000 Personen und bildet eine vorgegebene Struktur ab. Für die Standardisierung wird die merkmalsspezifische Struktur einer untersuchten Bevölkerung mit der Verteilung (d.h. den Anteilswerten) dieses Merkmals in der Standardbevölkerung gewichtet.

[115] Dies ist insbesondere notwendig, damit bestimmte Hypothesen der Integration (wie z.B. «Frauen und Jugendliche sind stärker benachteiligt als Männer», «die Situation der ältesten Einwanderergruppen stellt sich am besten dar», «EU-Europäer sind gut integrierbar und unproblematisch, Nichteuropäer sind andersartig und schwer integrierbar» etc.) beurteilt werden können.

Abschliessend stellt sich auch die Frage, ob gewisse Integrationsmomente überhaupt in Zahlen zu fassen sind (z.B. kulturelle Indikatoren).

Potenzielle Integrationsindikatoren

Auf der Basis der vorangegangenen Ausführungen und mit dem Ziel, Integration bzw. Desintegration oder Segregation bestimmter Bevölkerungsgruppen im sozialen Umfeld adäquat zu messen, sind im Rahmen eines ersten (groben) Screening-Verfahrens eine Reihe potenzieller Integrationsindikatoren bzw. –determinanten identifiziert worden.

Die im Anhang enthaltene Liste enthält eine ganze Reihe von geeigneten spezifischen Indikatoren bzw. vielfach erst grob definierten Gesellschaftsbereichen, für welche die konkreten Indikatoren noch zu definieren sind. Es ist klar darauf hinzuweisen, dass es sich dabei um eine Auswahl theoretisch möglicher Indikatoren bzw. Bereiche handelt. Ebenso offensichtlich ist, dass die Liste in ihrer gegenwärtigen Form keinen Anspruch auf eine vollständige Erfassung aller relevanten Tatbestände erhebt und nicht in allen Bereichen den gleichen Detaillierungs- bzw. Präzisierungsgrad aufweist.

Auswahl eines Indikatorensatzes

Mit einem zweiten verfeinerten Screening-Verfahren gilt es nun jeden der präsentierten bzw. zur Auswahl stehenden Indikatoren nach verschiedenen Kriterien zu überprüfen. Dies kann beispielsweise nach folgendem Schema erfolgen[116]:

These:	Relevanz dieses Faktors als Indikator für Integration
Diskussion:	Abwägen des Für und Wider des Indikators
Zielgruppe:	Spezifizierung der Zielgruppe der Ausländer bzw. Immigranten für den betreffenden Indikator
Differenzierung:	zusätzliche Differenzierung der oben genannten Personengruppe, d.h. Liste der demografischen und sozioökonomischen Merkmale, die notwendig sind, um sinnvolle Aussagen treffen zu können (z.B. Unterteilung nach Geschlecht, Alter, Aufenthaltsdauer, Zivilstand, Nationalität)
Vergleichsgruppe:	Vergleichsgruppe der Mehrheitsgesellschaft (oder anderer Minderheitengruppen) mit gleichen Differenzierungen wie bei der Zielgruppe
Berechnungsweise:	wie wird der Indikator berechnet, in welcher Form wird das Resultat dargestellt (z.B. als Anteil, Verhältniszahl, Index); einfacher oder komplexer (synthetischer) Indikator?
Datenlage:	Auflistung vorliegender Statistiken bzw. bestehender Erhebungen und notwendiger Ergänzungen. Relevanz vorhandener Quellen betreffend ihrer Aussagekraft bezüglich der Situation der Zugewanderten. In welchen Bereichen ist zusätzlicher Forschungs- und Erhebungsbedarf notwendig?

[116] in Anlehnung an Amesberger H. und Halbmayr B. 2001

Das Ergebnis dieser Überprüfung führt zu einer Reduktion der potenziellen Indikatoren auf einen bestimmten Indikatorensatz, an Hand dessen die Eingliederung der zugewanderten Bevölkerung in der Schweiz dokumentiert wird. Die definitiven Indikatoren müssen so gewählt werden, dass die Summe bzw. Kombination aller Indikatoren die gegenwärtige soziale, wirtschaftliche, kulturelle und politische Stellung der untersuchten Bevölkerungsgruppe zu einem bestimmten Zeitpunkt wiedergibt. Zentral ist zudem die Konzentration auf wenige Indikatoren, die nach ihrer Relevanz und Aussagekraft priorisiert werden und sich für eine synthetische Darstellung eignen. Bei der abschliessenden Definition von schweizerischen Integrationsindikatoren wird selbstverständlich die aktuelle Datenlage ein entscheidendes Kriterium. Zahlreiche dieser Indikatoren weisen nämlich auf Lücken im schweizerischen Erhebungssystem hin. Auch gilt es, das im Rahmen des Konzeptes der Sozialberichterstattung im BFS (siehe Branger und Röthlisberger 2000) definierte Kernset von ca. 30 Sozialindikatoren in geeigneter Weise zu berücksichtigen.

Unter anderem gilt es abzuklären, ob neben individuellen Indikatoren für gewisse Bereiche auch komplexe oder synthetische Masszahlen ermittelt werden können (wie z.B. ein arbeitsmarktlicher Segregationsindex oder ein räumlicher Segregations- bzw. Konzentrationsindex[117]). Schliesslich bleibt auch die Frage, ob es überhaupt sinnvoll und/oder möglich ist, einen einzelnen Integrationsindex (z.B. als Summe aller gemäss der relativen Wichtigkeit bewerteten – gewichteten - Einzelindikatoren) zu berechnen.

Die Wahl dieses Indikatorensystems muss im Rahmen einer offenen, breit angelegten Diskussion mit Experten aus verschiedenen Fachrichtungen erfolgen, wobei insbesondere auch auf die Beiträge der wissenschaftlichen Forschung abzustützen ist. Im Rahmen des Nationalfondsprogrammes 39 «Migration und interkulturelle Beziehungen» widmen bzw. widmeten sich diverse Studien mit den verschiedenen Ebenen des Integrationsprozesses. Diese Ergebnisse sind zu synthetisieren und mit einzubeziehen. Besondere Beachtung ist der internationalen Vergleichbarkeit der schweizerischen Indikatoren zu schenken, da auch auf internationaler Ebene diesbezüglich neue Bestrebungen im Gang sind (z.B. COMPSTAT).

Das BFS beabsichtigt, zusammen mit dem Schweizerischen Forum für Migrationsstudien (SFM) die Vorarbeiten zur Auswahl eines definitiven Indikatorensatzes (2. Screening-Verfahren) zu Beginn des Jahres 2002 aufzunehmen.

Anhang: Liste der potenziellen Integrationsindikatoren (1. Screening)

In der Literatur werden meist drei grosse gesellschaftspolitische Bereiche von Integration genannt: die rechtliche, die strukturelle und die kulturelle Integration. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass sich die einzelnen Bereiche nicht klar voneinander abtrennen; vielmehr sind Überschneidungen die Regel, womit die eindeutige Zuordnung eines Indikators zu einer der drei Integrationsdimensionen nicht immer eindeutig und folglich diskutabel ist. So ist z.B. die «Einbürgerung» ein Indikator, der sowohl von den gesetzlichen Bestimmungen als auch von der individuellen Bereitschaft, die Schweizer Staatsangehörigkeit anzunehmen, abhängig ist.

[117] Ebenso möglich wäre z.B. ein «Index der rechtlichen Integrationshindernisse», welcher jedoch nur im internationalen Vergleich mit anderen Staaten bewertet werden kann.

A Rechtliche Integration (potenzielle Integration)

Kurzkommentar: Die aufenthaltsrechtliche Absicherung ist ein wichtiger Faktor für die Integration. Eine fester Aufenthaltsstatus bietet weit reichende Mobilität, erhöht dadurch die Chancengleichheit zu den Einheimischen und bietet ein hohes Mass an Aufenthaltssicherheit. Die rechtliche Gleichstellung von Immigranten durch die Gewährung der Staatsbürgerschaft ist eine notwendig Voraussetzung für die Integration in den demokratischen Verfassungsstaat. Das Wahl- und Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene ermöglicht die Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen und damit den Zugang zu politischer Macht.

Allgemein ist festzuhalten, dass die rechtlichen Integrationsindikatoren einzig die Rahmenbedingungen für Integrationsprozesse in einem Aufnahmeland festlegen, somit eher die potenzielle als die effektive Integration darstellen und wirtschaftliche und gesellschaftliche Marginalisierung oder Segregation einzelner Bevölkerungsgruppen bzw. Individuen nicht ausschliessen.

A1	***Aufenthalt***
A1.1	Aufenthaltsstatus der ausländischen/zugewanderten Wohnbevölkerung
A1.2	Aufenthaltsdauer der ausländischen/zugewanderten Wohnbevölkerung
A1.3	Familiennachzugsquote im Verhältnis zu beantragtem Familiennachzug
A2	***Einbürgerung***
A2.1	Einbürgerungsziffer im Verhältnis zum Anteil der ausländischen/zugewanderten Bevölkerung
A2.2	Einbürgerungsziffer im Verhältnis zur Antragstellung (Anzahl Einbürgerungsgesuche); durchschnittliche Wartefrist
A3	***Politische Rechte***
A3.1	Wahl- und Stimmrecht auf kommunaler Ebene
A4	***Diskriminierungserfahrungen***

B Strukturelle Integration

Kurzkommentar: Die Gleichverteilung der Mitglieder unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen auf das Positionssystem der Aufnahmegesellschaft (Chancengleichheit) steht im Mittelpunkt der strukturellen bzw. sozio-ökonomischen Integration. Die aktive Beteiligung am Arbeitsmarkt ist eine Voraussetzung für die Eingliederung der Migranten, da von der Ausübung einer Erwerbsarbeit der soziale Status sowie die finanziellen Ressourcen abhängen. Bildung und Qualifikation gehören zu den wichtigsten Integrationsfaktoren für Migranten. Durch Bildungs- oder Weiterbildungsbeteiligung erwerben Personen Kenntnisse, die berufliche wie private Perspektiven und insbesondere die Voraussetzungen für eine chancengleiche Integration in den Arbeitsmarkt schaffen. Einkommen, Armut, Wohn- und Wohnumfeldbedingungen und die entsprechende Lebenssituation sowie der objektive und subjektive Gesundheitszustand sind weitere Indikatoren, welche die Lebensbedingungen der Ausländer/Immigranten wesentlich prägen.

B1	***Beschäftigung***
B1.1	Erwerbstätigenquote von Ausländern/Immigranten im erwerbsfähigen Alter
B1.2	Arbeitslosenquote
B1.3	Verteilung der ausländischen/zugewanderten Erwerbstätigen nach Wirtschaftsabschnitten
B1.4	Verteilung der ausländischen/zugewanderten Erwerbstätigen nach Berufsgruppen
B1.5	Berufliche Stellung: Anteil der selbständig Erwerbenden
B1.6	Verteilung der ausländischen/zugewanderten Erwerbstätigen nach atypischen Arbeitsverhältnissen (z.B. Schicht-, Nacht-, Wochenendarbeit)
B2	***Schul- und Ausbildung***
B2.1	Schulbesuch: Verteilung der ausländischen/zugewanderten SchülerInnen auf die einzelnen Schultypen
B2.2	Bildungsbeteiligung nach der Schulpflicht
B2.3	Bildungsabschlüsse (abgeschlossene Ausbildungen auf der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe)
B2.4	Bildungsstand (höchste erworbene bzw. abgeschlossene Ausbildung)
B2.5	Bildungsmobilität (Vergleich des Bildungsstandes verschiedener Generationen)
B2.6	Lernende in der Berufsausbildung nach Berufsgruppen
B2.7	Weiterbildungsbeteiligung
B3	***Einkommen - Wohlstand - Armut***
B3.1	Personen- bzw. Haushaltsnettoeinkommen
B3.2	Working Poor-Quote, Armutsquote
B3.3	Beanspruchung von Fürsorge- bzw. Arbeitslosenunterstützung
B4	***Wohnen***
B4.1	Wohnumfeld I: Räumliche Konzentration (Ausmass der Segregation)
B4.2	Wohnumfeld II: Besiedlungsdichte
B4.3	Wohnsituation I: Durchschnittliche Grösse der Wohnung
B4.4	Wohnsituation II: Anteil der Personen, die in Wohneigentum leben
B5	***Gesundheit***
B5.1	Subjektiver Gesundheitszustand
B5.2	Arztbesuch, Spitalaufenthalt
B5.3	Präventions- und Risikoverhalten
B5.4	Lebenserwartung
B5.5	Sterblichkeit nach Todesursachen
B6	***Politische Partizipation***
B6.1	Interessenvertretungen von Ausländern/Immigranten
B6.2	Mitgliedschaft in Interessenvertretungen und politischen Parteien

C Kulturelle Integration

Kurzkommentar: Die Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes ermöglicht soziale Kontakte, eine gute Ausbildung, einen qualifizierten Beruf zu erlernen, rechtliche Ansprüche wahrzunehmen etc. In welchem Masse ausländische Migranten oder ihre Nachkommen eine Ehe mit Personen der einheimischen Wohnbevölkerung eingehen, ist ein Hinweis auf die Intensität der Kontakte zwischen den verschiedenen Gruppen und ihre «Durchmischung». Die Annäherung an gewisse Charakteristiken und Praktiken der Aufnahmegesellschaft (z.B. Fruchtbarkeitsverhalten, Haushaltszusammensetzung) ist ein Gradmesser der Integration. Die Beziehungen zu anderen Menschen und die Zugehörigkeit zu informalen Gruppen sind wichtige Elemente des sozialen Lebens. Die Art und Intensität der sozialen Kontakte liefern

einen Hinweis auf die Einbettung der Individuen in ein soziales Netzwerk. Religion, Konsumverhalten, die persönliche Identifikation mit der Gesellschaft, die ethnische Identität sowie subjektive Zugehörigkeitsgefühle sind weitere Indikatoren der kulturellen Integration.

Die Frage, ob die kulturelle Integration eine Voraussetzung für die strukturelle Integration ist, ob das Gegenteil der Fall ist oder ob beide nicht korrelieren, bleibt offen und umstritten.

C1	***Sprache***
C1.1	Sprachkompetenz, Sprachkenntnisse
C1.2	Verwendung der Herkunftssprache im Beruf/zu Hause etc.
C2	***Religion***
C3	***Demografie***
C3.1	(interkulturelles) Heiratsverhalten: Anteil der AusländerInnen/ImmigrantInnen, welche InländerInnen heiraten
C3.2	Anzahl Kinder aus schweizerisch-ausländischen Verbindungen
C3.3	Zusammengefasste Geburtenziffer
C4	***Familienstruktur***
C4.1	Haushalts- und Familienstruktur: Haushaltsgrösse, Haushaltstyp, Formen des Zusammenlebens etc.
C4.2	Anzahl/Anteil von ausländischen/zugewanderten Familien mit Kindern, die im Herkunftsland leben
C4.3	Anzahl/Anteil von Ausländern/Zugewanderten, deren EhepartnerInnen im Herkunftsland leben
C5	***Sozialkontakte***
C5.1	Mitgliedschaft/Aktivitäten in Organisationen bzw. Vereinigungen
C5.2	Kontakte mit der schweizerischen Bevölkerung
C6	***Einstellungen, Wertorientierungen, Wahrnehmungen***
C6.1	Verbleib- bzw. Rückkehrabsichten
C6.2	Einbürgerungsabsichten
C6.3	Aufnahmebereitschaft der schweizerischen Bevölkerung
C7	***«Deviate Behavior»***
C7.1	Kriminalität
C7.2	Alkohol-, Tabak-, Drogenkonsum
C8	***Verschiedenes***
C8.1	Konsumverhalten
C8.2	Freizeitverhalten

Bibliografie

Amesberger Helga und Halbmayr Brigitte, 2001. *Integrationsindikatoren. Zur Nachhaltigkeit der Wiener Integrationspolitik*, Institut für Konfliktforschung, Wien.

Branger Katja und Röthlisberger Paul, 2000. *Lebensbedingungen in der Schweiz.. Sozialberichterstattung im Bundesamt für Statistik (Rahmenkonzept)*, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

Bundesamt für Statistik, 2000. *Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz – Bericht 2000,* Neuchâtel, BFS.

Cagiano de Azevedo Raimondo and Sannino Barbara, 1995. «A European research project on migrants integration», pp. 183-197 in *Evolution or revolution in European population*: *European population conference: Milano 4-8 sept. 1995*, European association for population studies (ed.). Milano: Franco Angeli.

Calot Gérard, 1998. *Deux siècles d'histoire démographique suisse : album graphique de la période 1860-2050*, Berne, Office fédéral de la statistique.

Cinar Dilek, Hofinger Christoph und Waldrauch Harald, 1995. *Integrationsindex zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern*, Wien, Institut für Höhere Studien.

Eidg. Ausländerkommission, 1999. *Die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz. Fakten – Handlungsbereiche – Postulate*, Bern.

Eurostat, 2000. *European Social Statistics: Migration*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Goldlust J. and Richmond A.H., 1974. «A Multivariate Model of Immigrant Adaptation» *International Migration Review*, 8: pp. 193-205.

Lederer Harald W., 1997. *Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch*, Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bonn.

OECD/OCDE. *Tendances des migrations internationales : rapport annuel*. Paris: OCDE.

Reitz Jeffrey G., 1998. *Warmth of the welcome: the social causes of economic success for immigrants in different nations and cities*, Boulder, Westview.

Salt John, Singleton Ann and Hogarth Jennifer, 1994. *Europe's international migrants: data sources, patterns and trends*, London, HMSO.

Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, 2001. *Projekt «Migrationsbericht». Ein praktischer Vorschlag hin zu einer koordinierten Migrationsberichterstattung des Bundes*, Neuchâtel (unveröffentlicht).

Vermeulen Hans and Penninx Rinus (Eds.). 2000. *Immigrant Integration - The Dutch Case*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Wicker Hans-Rudolf, 1998. «Monitoring multicultural society: a comparative international synthesis», pp. 327-338 in *Monitoring multicultural societies: A Siena Group Report*, Jacqueline Bühlmann, Paul Röthlisberger and Beat Schmid (Eds.). Neuchâtel: Swiss Federal Statistical Office.

Pauvreté et exclusion : définition et usage des concepts, éléments de reformulation et premiers résultats pour la Suisse

Monica Budowski, Panelsuisse des ménages, Neuchâtel
Robin Tillmann, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel

« Ce qui importe, ce n'est pas de distinguer les mots ; c'est d'arriver à distinguer les choses qui sont recouvertes par les mots » Emile Durkheim

Introduction

Le travail qui suit doit être considéré comme provisoire et partiel. Par là, il est aussi probablement partial, au moins en ce qui concerne le premier point évoqué ci-après. Dans un premier temps, nous procédons à une lecture critique de la définition et de l'usage des concepts de pauvreté et d'exclusion sociale. Celle-ci permet, notamment, de pointer (1) des problèmes liés à la (relative) confusion entre état d'une part, et cause et effet d'autre part, et (2) d'observer qu'en dépit d'évocations réitérées au sujet de la multiplicité des ressources, ces dernières sont assez systématiquement réduites de facto à une dimension monétaire. En conséquence, dans un deuxième temps, nous mentionnons quelques axes possibles de recherche pouvant déboucher sur des solutions (partielles) aux problèmes relevés. Puis, nous développons l'un d'entre eux, soit la construction d'une typologie de l'intégration professionnelle permettant d'éclairer une certaine précarité du salariat (comme cause centrale des situations de pauvreté et d'exclusion).

Définition et usage des concepts de pauvreté et d'exclusion sociale

Délimitation du champ d'investigation

En l'état, il a été nécessaire de limiter le champ de notre investigation tant au niveau des concepts pris en compte qu'à celui des travaux retenus. En effet, les termes utilisés dans la recherche sont si nombreux (Gordon et Spicker, éd., 1999) qu'en opérer systématiquement une lecture critique serait un travail presque sans fin. Il s'ensuit que nous nous focalisons uniquement sur les notions de pauvreté et d'exclusion sociale telles qu'elles sont principalement utilisées aujourd'hui dans les sociétés industrialisées, en particulier européennes. De même, au vu du nombre d'institutions et de chercheurs se consacrant à l'étude de la pauvreté et de l'exclusion, et de la littérature qui en résulte (par exemple Gaudier, 1993 ; Berger-Schmitt et Jankowitsch, 1999), il s'avère indispensable de limiter le champ de l'enquête. Dès lors, outre des travaux issus d'institutions ou de projets internationaux, nous avons retenu des études appartenant à deux traditions nationales (française et britannique). L'indéniable arbitraire de ce choix peut être quelque peu justifié malgré tout, puisque l'on estime généralement que le concept de pauvreté trouve son origine dans la tradition anglo-saxonne, tandis que celui d'exclusion sociale renverrait à une tradition française (par exemple Room, 1995 et 1998)[118]. La nécessité (pratique) de restreindre le

[118] En outre, la notion d'exclusion était par exemple encore récemment inexistante dans le discours allemand (Schultheis, 1996).

champ d'investigation implique des limitations (scientifiques) que nous soulignons dans ce qui suit.

Limitations scientifiques

Plusieurs limitations scientifiques (majeures) peuvent être tirées des remarques précédentes. La première est fonction de la sélection faite au niveau conceptuel. En ne tenant pas compte de l'ensemble des concepts présents dans la recherche visant peu ou prou à décrire et à analyser la situation de groupes situés au bas de l'échelle de la stratification sociale (ou aux marges de l'espace social), on s'interdit bien entendu de construire ce que l'on pourrait nommer « l'espace des possibles conceptuels » en la matière. Dès lors, si l'on admet que chaque concept particulier prend notamment sa signification de ses différences vis-à-vis de l'ensemble des autres concepts existants, on voit bien qu'en conséquence notre compréhension (possible) des concepts ne peut être que partielle. La deuxième limitation est liée au fait de se cantonner à l'ordre des textes. Outre le fait qu'il est fort possible qu'une production discursive importante ait été occultée, il faut souligner que si tout discours est produit, diffusé et inculqué, il faudrait en vérité non seulement étudier les textes, mais aussi leurs supports de publication et de diffusion (revues, éditeurs, colloques, etc.) ainsi que les caractéristiques des auteurs (discipline, position académique) et des institutions (universités, instituts, administrations), de même, enfin, que les réseaux permettant la circulation des concepts entre, en particulier, les instances politiques et scientifiques, prenant parfois la forme d'un échange de services idéologiques contre des positions de pouvoir (Bourdieu, 1998). C'est dire que la seule analyse de textes, à laquelle nous nous bornons ici, interdit de comprendre l'ensemble des phénomènes relatifs aux discours et à leurs diffusions. A ces deux limitations majeures s'en ajoute une troisième relative à l'objet (circonscrit) de notre lecture critique, à savoir la définition de la pauvreté et de l'exclusion sociale. De manière générale, on peut définir une lecture critique comme l'étude des décalages (ou des discordances) entre un programme (théorique) et une pratique (sociologique, économique, statistique). En l'occurrence, il s'agit de repérer les différences entre les définitions « générales » (« théoriques », « programmatiques ») de la pauvreté et de l'exclusion (par exemple comme exclusion des modes de vie ou comme cumul de désavantages) et les définitions « empiriques » (« opératoires ») de celles-ci (correspondant notamment à la fixation d'un seuil monétaire ou à la construction d'un score de privation). En d'autres termes, nous tentons de pointer les écarts entre le(s) concept(s) de pauvreté (ou d'exclusion) et le(s) critère(s) de séparation d'une population en pauvres et non pauvres (entre inclus et exclus). Il s'ensuit que nous ignorons (volontairement), par exemple, les multiples difficultés relatives à l'observation et à la mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale : types d'enquêtes utilisées, mesure des revenus et des ressources, échelles d'équivalence, période de référence, comparabilité des données, etc. (un récent retour sur ces questions est donné dans Jäntti et Danziger, 1999). Deux limitations plus factuelles doivent encore être mentionnées. D'une part, la littérature passée en revue relève essentiellement des dix ou quinze dernières années. Par là, on suppose en principe une (certaine) cumulativité des connaissances du monde social, ce qui est probablement admissible au moins dans un domaine assez bien défini comme celui de la recherche en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. D'autre part, le champ d'investigation a été essentiellement limité à des études se basant sur des données d'enquêtes quantitatives, ce qui exclut a priori différentes approches psychologiques ou anthropologiques, par exemple.

Les travaux retenus

En ce qui concerne la recherche et les travaux « internationaux », nous avons retenu les études des trois institutions : l'Office Statistique des Communautés européennes (Eurostat), l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) et certains travaux issus du Luxembourg Income Study (LIS). En outre, nous avons consulté différents volumes présentant l'état de la recherche dans les domaines de la pauvreté et de l'exclusion (ou dans des champs connexes) et regroupant les contributions de chercheurs de différentes nationalités. Quant aux deux traditions nationales prises en compte, nous avons, pour la France, considéré les travaux de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, de même que différents ouvrages ou articles consacrés au sujet qui nous occupe. Pour la Grande-Bretagne, ont été principalement consulté les travaux du Townsend Centre for International Poverty Research, de l'Institute for Social and Economic Research et du Centre for Analysis of Social Exclusion.

Dans chaque cas, c'est-à-dire pour chaque « institution » ou chaque « ensemble de discours » (et non pas au niveau d'un chercheur en particulier), nous avons voulu déterminer (1) si une définition programmatique (de la pauvreté et/ou de l'exclusion) est présentée et si elle fait l'objet d'un consensus (si elle est stabilisée) ; (2) si une définition opératoire unique et stabilisée est utilisée et si elle s'avère le cas échéant concordante avec la définition programmatique existante. En outre, la question se pose de savoir si, au-delà de la multiplicité sinon des définitions du moins des pratiques, un consensus scientifique se dessine au sujet de la définition de la pauvreté et de l'exclusion aujourd'hui dans les sociétés occidentales.

Les travaux « internationaux »

Eurostat

Eurostat a produit de nombreuses études sur la pauvreté dans le cadre des différents programmes « anti-pauvreté » de l'Union Européenne (pour un bref historique, par exemple Room, 1995). De manière générale, ces études se doivent de cerner la pauvreté en fonction de la définition « politique » suivante du Conseil de l'Europe de 1984 : « On entend par personnes pauvres les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre dans lequel ils vivent ».[119] Si Eurostat exhibe en conséquence dès le départ une définition programmatique, dans un premier temps (Teekens et van Praag, éd., 1990), on observe toutefois une interrogation fouillée à son sujet débouchant sur des tentatives de précision et sur la mise en évidence de certaines de ses limites (notamment Deleeck et Bosch, 1990 ; Hansen, 1990). Par la suite (Hagenaars, de Vos et Zaidi, 1995 ; de Vos et Zaidi, 1995 ; Eurostat, 2000), cette définition programmatique n'est plus qu'évoquée (invoquée), sans plus faire l'objet de discussion critique. On peut donc estimer qu'Eurostat dispose d'une définition programmatique explicite et stabilisée ; toutefois, ses modalités opératoires ont varié dans le temps. Ainsi, dans une première phase, cinq principales méthodes envisageables sont distinguées : (1) la méthode par les budgets (panier de biens), (2) la méthode subjective, (3) la méthode relative (statistique), (4) la méthode légale ou politique et (5) la méthode des indices de privation (Deleeck et Bosch,

[119] Politique entre guillemets parce que si elle est formulée par une instance politique, elle n'en demeure pas moins proche de celle donnée par Townsend (1979).

1990) . Quant à la diversité des approches effectivement utilisées, elle est bien illustrée par l'utilisation des méthodes suivantes pour définir empiriquement la pauvreté : méthode légale ou politique (Faure, 1990 ; Hauser et Semerau, 1990 ; Deleeck et Bosch, 1990), seuils relatifs (Hauser et Semerau, 1990 ; Moriani, 1990 ; O'Higgins et Jenkins, 1990 ; Whelan, Nolan et Callan, 1990 ; Teekens et Zaidi, 1990 ; Deleeck et Bosch, 1990), méthodes subjectives (Moriani, 1990 ; Whelan, Nolan et Callan, 1990 ; Deleeck et Bosch, 1990), seuils absolus (Teekens et Zaidi, 1990), indice de privation et difficultés financières autoreportées (Whelan, Nolan et Callan, 1990 ; Deleeck et Bosch, 1990). A ce stade, on est donc en présence d'une définition programmatique (déjà) stabilisée (bien que commentée) ; par contre, aucune définition opératoire ne fait véritablement l'objet d'un consensus (scientifique). Dans un deuxième temps, sans plus revenir sur la définition programmatique, Eurostat mesure empiriquement la pauvreté comme correspondant à un niveau de bien-être inférieur à un seuil (relatif) déterminé. Dès lors, sont essentiellement considérés comme pauvres les ménages dont les dépenses équivalentes totales sont inférieures à un certain pourcentage (40, 50, 60%) de la moyenne arithmétique des dépenses équivalentes dans l'Etat membre où ils vivent (Hagenaars, de Vos et Zaidi, 1995) ; dans un autre rapport, une démarche analogue est aussi systématiquement appliquée aux revenus (de Vos et Zaidi, 1995). En tout état de cause, on a d'une part toujours la même définition programmatique stabilisée, qui n'est en outre plus soumise à examen ; d'autre part, on constate une réduction des procédures opératoires à la seule méthode relative, ce qui s'avère en concordance avec la définition programmatique. Toutefois, appliquée principalement à une mesure directe de la pauvreté (les dépenses), cette définition opératoire semble aux auteurs eux-mêmes en contradiction avec la définition du Conseil (Hagenaars, de Vos et Zaidi, 1995), ce qui au passage est fortement contestable. Au total, on a donc à la fois une définition générale stabilisée et une définition opératoire unique et stabilisé ; cette dernière étant toutefois considérée comme discordante. Récemment, Eurostat (2000) a publié un volume intitulé *Income, poverty and social exclusion*, se présentant comme le premier d'une (nouvelle) série de publications périodiques sur la pauvreté monétaire et l'exclusion sociale. Quant à la pauvreté, la définition opératoire est désormais la suivante : être pauvre, c'est avoir un revenu inférieur à un seuil de 60% du revenu équivalent médian. Dans un troisième temps, on a donc toujours une définition programmatique stabilisée, toujours une pratique de réduction à une définition opératoire unique mais cette fois considérée comme traduisant adéquatement la définition générale. Toutefois, si désormais Eurostat semble disposer, tant au niveau théorique qu'empirique, de définitions stabilisées, il s'avère qu'elles sont en vérité (à notre sens) discordantes et qu'en conséquence cette institution n'a pas la pratique de sa théorie (ni d'ailleurs la théorie de sa pratique). Reprenons en effet la définition du Conseil : « On entend par personnes pauvres les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre dans lequel ils vivent ». Lisons-la ne serait-ce que sous l'angle d'une distinction entre « cause » et « état ». Dans cette perspective, l'état semble assez clairement caractérisé par une situation d'exclusion des modes de vie courants (acceptables). Tandis que la cause se réfère au faible volume de différentes espèces de ressources. C'est dire qu'en plus d'avoir une définition directe de la pauvreté mais une mesure indirecte de celle-ci (critique avancée notamment par Ringen, 1988), Eurostat, actuellement, mesure la pauvreté (définie comme un état) par une de ses causes (la faiblesse du revenu). Ce qui est à la fois « logiquement » difficilement admissible mais aussi « sociologiquement » discutable dans la mesure où on est alors dans l'obligation d'admettre que dans (presque) tous les cas (observables) une cause particulière (la faiblesse du revenu) détermine (strictement) un état

défini (l'exclusion des modes de vie). De surcroît, on peut relever que l'utilisation systématique, sans plus de discussion, de la méthode relative (statistique) fait oublier les critiques avancées à l'origine au sujet de sa faible crédibilité scientifique due à son caractère arbitraire (par exemple Deleeck et Bosch, 1990 ; Moriani, 1990).

Le volume intitulé *Income, poverty and social exclusion* (Eurostat, 2000) porte donc également sur l'exclusion sociale. Il semble a priori problématique de cerner ce qui en serait une définition générale (ou programmatique) puisque le chapitre 3, spécifiquement consacré à l'exclusion sociale, mentionne préalablement qu'il n'a pas été tenté de définir précisément celle-ci, si ce n'est comme un champ problématique (problem field) délimité par les relations entre la faiblesse du revenu, une situation défavorable sur le marché de l'emploi et des désavantages relatifs aux aspects non monétaires de la vie. Toutefois, Mejer (2000) semble définir de manière générale l'exclusion comme un processus qui empêche les individus de participer pleinement à la société et d'y être intégrés. Mais le texte indique aussi qu'il s'agirait d'analyser l'exclusion sociale comme une conséquence (un résultat) de la pauvreté monétaire. De plus, en une occurrence, l'auteur laisse entendre que l'on pourrait définir l'exclusion comme un cumul de désavantages. Cette dernière option étant également avancée dans un texte plus récent (Giorgi et al., 2001). En somme, on observe une sorte d'oscillation entre trois options de définition possible de l'exclusion sociale : comme processus, comme conséquence et comme cumul de désavantages. Or, si les deux dernières options mentionnées sont en principe conciliables (l'exclusion serait alors un état, résultant de la faiblesse du revenu, caractérisé par un cumul de désavantages), les deux premières ne le sont guère. En effet, un processus est un enchaînement de faits ou d'événements aboutissant à un résultat déterminé (donc en quelque sorte une série de causes), dès lors il faudrait considérer l'exclusion sociale à la fois comme une cause (ou une série de causes) et comme une conséquence (ou un effet), ce qui nécessite pour le moins quelques développements. Sans entrer dans plus de détails ici, il apparaît qu'Eurostat ne dispose pas de définition générale cohérente et stabilisée de l'exclusion sociale. Empiriquement, la démarche adoptée dans le rapport mentionné consiste essentiellement à comparer la situation de la population pauvre (selon le seuil de revenu retenu) à celle de la population non pauvre face à une quinzaine d'indicateurs non monétaires, indicateurs qui sont censés traduire une position défavorable ou un désavantage particulier quant à un aspect de la vie, reflétant une dimension particulière de l'exclusion sociale, soit l'exclusion d'un aspect singulier du « courant principal de la société » (le processus de sélection des indicateurs étant précisé notamment dans Dirven et al., 2000). C'est dire que pratiquement l'exclusion est plutôt considérée comme une conséquence de la pauvreté, comme un cumul de désavantages. C'est dire aussi que cela revient en quelque sorte à développer la mesure de la notion de mode de vie contenue dans la définition programmatique de la pauvreté, sans en tirer grande conséquence dans le sens où il serait alors possible d'en suivre la logique en termes d'état (est pauvre quelqu'un qui est exclu des modes de vie communs) et de causes (faiblesse des différentes espèces de ressources).

L'OCDE

L'OCDE ne se donne jamais, au moins dans les documents que nous avons pu consulter, de définition générale (programmatique) de la pauvreté. Un texte toutefois mentionne différentes approches du phénomène, soulignant que trois démarches ont particulièrement fait l'objet de débats au cours des dernières années : (1) l'approche absolue, (2) l'approche relative et (3) l'approche subjective (Förster, 1994). Pratiquement, l'auteur utilise toutefois une seule approche (relative), soit un seuil de pauvreté correspondant à 50% du revenu médian, tout en

présentant ses résultats selon des lignes de 40 et 60% afin de tester la sensibilité des analyses. Le choix de la méthode relative est fonction de l'affirmation selon laquelle elle est la plus adéquate dans le cadre d'une comparaison entre pays. Par la suite, les travaux de l'OCDE continuent d'utiliser uniquement une approche relative avec quelques variations toutefois. Ainsi, dans un rapport sur la distribution des revenus et la pauvreté (OCDE, 1997), trois seuils sont définis (40, 50 et 60% du revenu disponible équivalent médian), l'accent étant mis toutefois (comme précédemment) sur la ligne de 50%. L'année suivante une étude sur la dynamique de la pauvreté n'utilise plus que le seul seuil de 50% du revenu disponible équivalent médian (OCDE, 1998). Un récent rapport (Förster, 2000) a à nouveau recours à trois seuils standards des approches relatives (40, 50 et 60% du revenu médian). Au total, il y a donc absence de définition générale (explicite), mais une utilisation stabilisée (mais réductrice) de la seule méthode relative (statistique) à des fins comparatives. En quelque sorte, une pratique (cohérente dans le temps) sans théorie (explicitement formulée).

Récemment, l'OCDE (2000) a repris la notion d'exclusion sociale, sans toutefois en donner une définition précise. Elle apparaît malgré tout comme (1) liée à l'emploi (il s'agirait d'atteindre et de maintenir le plein-emploi pour réduire l'exclusion sociale) et (2) non seulement caractérisée par une absence de travail ou de revenu mais aussi par un manque de perspectives quant au futur ou à l'acquisition de nouvelles compétences. En l'état, cette organisation ne semble donc pas disposer de définitions (ni programmatique, ni opératoire) de l'exclusion sociale.

Le LIS

Les travaux qui se basent essentiellement sur le Luxembourg Income Study ne présentent pas de définition programmatique (générale) commune de la pauvreté.[120] Certaines études reviennent malgré tout sur les problèmes liés à la définition de la pauvreté. Ainsi, Awad et Israeli (1997) mentionnent les trois principales approches de mesure de la pauvreté en termes monétaires (absolue, relative, subjective), relèvent que toutes débouchent sur des avantages et des désavantages particuliers, et estiment qu'en conséquence, il s'agirait d'utiliser les trois approches de manière combinée. De facto, ils n'ont recours qu'à une approche relative, précisément un seuil de 50% du revenu équivalent médian. Un autre travail (Nolan et Marx, 1999) contient également des considérations au sujet de la définition de la pauvreté, et constate que l'approche la plus commune consiste à utiliser un seuil relatif de pauvreté monétaire. Dans leurs analyses, les auteurs utilisent différents seuils monétaires. Toutefois, arguant des problèmes relatifs à la qualité/fiabilité des données sur les revenus dans les enquêtes d'une part, et d'autre part du fait que le revenu ne mesure que partiellement la notion de ressources, ils proposent de tenir compte d'indicateurs de privation non monétaire. Dès lors, la pauvreté est définie par la conjonction de deux éléments : se situer sous un seuil de pauvreté monétaire et faire l'expérience d'une situation de privation. On observe donc deux choses en matière de définition générale (ou programmatique) de la pauvreté. La première est l'absence d'une définition (explicite) commune et stabilisée. La deuxième est que, quand la question de la définition générale est posée (ce qui est rare), les approches envisagées divergent. L'ensemble des autres travaux recourent à des définitions opératoires routinisées sans plus se préoccuper des problèmes de définition générale. Pratiquement, certains textes utilisent à la fois des lignes absolues et relatives (Rubin, 1996 ; Bradbury et Jäntti, 1999 ; Smeeding, Rainwater et Burtless, 2000). La plupart des études n'ont recours qu'à une approche relative, précisément à un seuil de 50% du revenu médian ou moyen (Rainwater et

[120] Nous avons précisément consulté la série des LIS Working paper.

Smeeding, 1995 ; Osberg et Xu, 1997 ; Zheng, 1997 ; Smeeding et Sullivan, 1998 ; Korpi et Palme, 1998 ; Mäkinen, 1998 ; Haataja, 1999 ; Osberg et Xu, 1999 ; Morissens, 1999 ; Osberg, 2000a ; Kim, 2000a ; Korpi, 2000 ; Kim, 2000b ; Osberg, 2000b ; Kangas, 2001). D'autres études, tout en se référant à l'approche relative uniquement, utilisent principalement le seuil de 50% (parfois de 40%) mais mènent des analyses de sensibilité suivant des seuils alternatifs différents, sans que ces derniers soient systématiquement les mêmes (Bradshaw et Chen, 1996 ; Bosch et Marx, 1996 ; Kangas et Palme, 1998 ; Kenworthy, 1998 ; Jäntti et Danziger, 1999 ; Smeeding et Ross, 1999 ; Kangas, 2000 ; Förster et Tóth, 2000 ; Pressman, 2000). Certains textes, tout en ayant recours à un seuil de 50% du revenu médian comme seuil de pauvreté, évitent la dichotomie pauvre/non pauvre en construisant des groupes de revenus (Kangas et Ritakallio, 1998 ; Solora, 1998). Enfin, de rares contributions usent d'une ligne de pauvreté absolue (Duclos et Grégoire, 1999) ou choisissent un seuil relatif particulier (40%) parce qu'il correspond approximativement à une ligne absolue en termes de niveau de revenu (Smeeding et al., 1999). Au total, les travaux basés sur le LIS ne font pas explicitement référence à une définition programmatique, ils s'inscrivent quasiment tous dans une approche monétaire, sans présenter toutefois une convergence stricte en matière de définitions opératoires.

Les études issues du LIS ne font que marginalement référence à la notion d'exclusion sociale. Un travail (Smeeding et al., 1999) assimile quasiment les pauvres permanents (opposés aux pauvres occasionnels) aux exclus. Plus précisément, l'exclusion sociale apparaît comme le résultat d'une pauvreté de longue durée, du chômage ou de la dépendance vis-à-vis de services sociaux. Haataja (1999) parle de l'exclusion comme d'un phénomène multidimensionnel, difficile à mesurer et non nécessairement lié à la faiblesse du revenu. L'auteur note que le chômage prolongé conduit à l'exclusion du marché de l'emploi, mais pas nécessairement à l'exclusion sociale, du moins si le niveau de revenu reste suffisant et si les réseaux sociaux sont maintenus. Au total, l'exclusion semble comprise comme un état de « privation multiple » résultant, notamment, d'une pauvreté de longue durée.

Volumes d'état de la recherche

Différents volumes présentant l'état de la recherche dans les domaines de la pauvreté et de l'exclusion, ou dans des champs connexes, ont été consultés (Room, éd., 1995 ; Leisering et Walker, éd., 1998 ; Beck et al., 1998 ; Gallie et Paugam, éd., 2000). A l'exception de Whelan et Whelan (1995), qui reviennent sur la définition de la pauvreté et en proposent une définition opératoire « robuste » (suggérant de considérer comme pauvres les ménages qui (1) se situent sous un seuil monétaire déterminé et (2) font l'expérience de privation en termes de style (modes) de vie), aucune contribution ne traite systématiquement de la question de la définition (générale) de la pauvreté. Les définitions opératoires utilisées s'avèrent nombreuses et sont utilisées sans plus de justification particulière. Certaines contributions utilisent essentiellement soit des seuils absolus (Ellwood, 1998 ; Hill, Hill and Walker, 1998), soit des seuils relatifs (Jarvis et Jenkins, 1998 ; Krause, 1998 ; Wagner et Motel, 1998 ; Pedersen et al., 2000 ; Bison et Esping-Andersen, 2000 ; Nolan, Hauser et Zoyen, 2000 ; Hauser et Nolan, 2000). D'autres, au contraire, ont recours à plusieurs approches simultanément : approche monétaire relative, difficultés financières autoreportées, indice de privation, satisfaction vis-à-vis de la situations financière (Russel et Barbieri, 2000 ; Gallie, Jacobs et Paugam, 2000).

En matière d'exclusion sociale, on peut immédiatement mentionner que la partie finale d'un ouvrage consacré à sa mesure et à son analyse conclut que la notion n'a aucune définition faisant l'objet d'un consensus et qu'elle est utilisée de façon incohérente (Room,

1995). Berghman (1995) estime que le concept d'exclusion se distingue de ceux de pauvreté et de privation par son caractère multidimensionnel et dynamique, sans aller plus loin dans une tentative systématique de définition opératoire. Gallie et Paugam (2000) présente de même uniquement une définition (programmatique) de l'exclusion sociale comme une situation où les gens souffrent des désavantages cumulés de marginalisation face au marché de l'emploi, de pauvreté et d'isolement social. Abrahamson (1998) donne une définition générale plus limitée de l'exclusion comme étant le résultat de phénomènes de discrimination sur la base de la nationalité ou de l'orientation sexuelle par exemple, tandis que des auteurs soulignent que le concept d'exclusion sociale correspond à un modèle simple et dichotomique de la structures sociale (par exemple Leisering et Walker, 1998). Au total, les contributions prises en compte ne débouchent ni sur un consensus quant à une définition programmatique ni sur des mesures opératoires stabilisées.

Les travaux « nationaux »

Les travaux français

L'INSEE

L'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) tend, dans certains travaux, à une définition programmatique stabilisée. Ainsi, des études s'inscrivent clairement dans une tradition qui distingue et utilise simultanément trois approches principales : la pauvreté monétaire (relative), la pauvreté subjective et la pauvreté d'existence (ou en termes de conditions de vie). Cette approche a été d'abord développée dans un travail de Lollivier et Verger (1997) puis reprise notamment dans un volume collectif (INSEE, 2000). L'approche en termes de conditions de vie se base sur deux idées : (1) plus que tel ou tel manque élémentaire, c'est le cumul des handicaps qui fait sens et (2) le mode de vie normal doit se définir à partir des conditions d'existence qui expriment un manque de bien-être matériel et social perçu comme défavorable par une majorité. Le champ retenu comprend le logement, les biens durables et les principaux registres de la consommation ; 25 items sont retenus et agrégés pour un obtenir un score de mauvaise qualité de vie. L'approche subjective retient deux registres : l'un constitué par divers indicateurs de la facilité avec laquelle les ménages déclarent faire face à leurs dépenses, l'autre plus factuel et relatif à d'éventuels retards de paiements (un score est également calculé). Enfin l'approche monétaire retient la demi-médiane comme seuil de pauvreté. Les auteurs estiment qu'il est préférable de ne considérer comme pauvres que les ménages qui présentent plusieurs signes d'indigence. Glaude (1998) estime de même qu'il faut considérer comme réellement défavorisée la population présentant simultanément les trois symptômes. Toutefois, pratiquement, l'INSEE publie régulièrement des résultats en matière de pauvreté selon différentes méthodes (notamment selon une approche monétaire et relative ou selon une approche considérant les bénéficiaires de minima sociaux). L'institution oscille donc entre une définition générale stabilisée (la population pauvre est celle qui présente plusieurs signes d'indigence) et une pratique (souvent discordante) relevant d'approches plus traditionnelles. La notion d'exclusion sociale ne fait pas l'objet, à notre connaissance, d'investigation systématique au sein de l'INSEE.

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Le premier rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Observatoire, 2000) se présente comme le point sur l'état des connaissances concernant la

pauvreté et l'exclusion. Il se réfère à différentes approches : monétaire, par les conditions de vie, considérant les bénéficiaires des minima sociaux. Les auteurs affirment qu'il existe trois indicateurs chiffrés de la pauvreté. Le rapport note en outre que si ces indicateurs présentent de nombreuses limites (dont une est d'être en fait des indicateurs d'inégalité relative), ils correspondent au moins à des définitions précises et des modes de calculs clairement identifiés. Par contre, la notion d'exclusion n'a pas de définition stabilisée qui autoriserait la construction d'indicateurs. Une allusion est faite à l'exclusion comme correspondant à une situation de grande pauvreté. On ne peut pointer de discordance particulière entre ce qui serait une définition programmatique et une définition opératoire, puisque le rapport ne fait que présenter un certain nombre de recherches et de résultats. On peut toutefois relever l'occultation de l'approche subjective, et par là l'abandon (en l'état au moins) de ce que certains travaux de l'INSEE présentait comme une mesure « robuste » de la pauvreté (soit la conjonction des approches monétaire, subjective et par les conditions de vie).

On observe en vérité que, bien qu'effectivement d'origine française[121], le concept d'exclusion est assez peu utilisé dans les travaux de recherche de cette tradition nationale. De fait, de nombreuses critiques ont été émises par différents auteurs depuis son apparition. Ainsi, l'ouvrage *L'exclusion. L'état des savoirs* (1996), somme collective, débouche sur une prise de distance vis-à-vis de la notion d'exclusion ou du moins de certains usages de celle-ci. Au total, outre celles portant sur la quasi-absence de construction et de raisonnement théorique, les critiques les plus pertinentes, à notre sens au moins, peuvent être regroupées en cinq lignes d'argumentation : (1) la notion d'exclusion occulte le « centre » (le monde du travail) et nécessite préalablement une théorie de l'intégration, tout exclu étant un tant soit peu inclus (par exemple Castel, 1995, 1996 ; Schnapper, 1996 ; Strobel, 1996 ; Soulet, 1998) ; (2) la notion fait l'amalgame entre des situations très différentes et ne désigne aucunement un groupe homogène (par exemple Dubar, 1996 ; Soulet, 1998) ; (3) elle évacue la question des rapports de production, des classes et procède à une individualisation des phénomènes, voire à une stigmatisation (par exemple Castel, 1978 ; Verdès-Leroux, 1978 ; Dubar, 1996) ; (4) la notion repose en outre sur un modèle simple et dichotomique de la structure sociale (inclus, exclus) et « oublie » ainsi les différents clivages sociaux (par exemple Strobel 1996 ; Boltanski et Chiapello, 1999) ; enfin (5) elle recèle un aspect tautologique, les mêmes facteurs (faiblesse de liens sociaux, perte d'utilité) étant cause et résultat, principe et état, analyseur et analysé (Soulet, 1998).

Les travaux britanniques

Etudes gouvernementales

En Grande-Bretagne, bien qu'ayant implicitement une définition multidimensionnelle de la pauvreté, le gouvernement a recours pratiquement à une définition en termes de revenu (Piachaux et Sutherland, 2000), utilisant différents seuils tant relatifs qu'absolus (Hills, 2001). En matière d'exclusion sociale, une unité a été créée récemment au sein du cabinet du Premier Ministre (Social Exclusion Unit), elle utilise toutefois une définition pragmatique (il s'agit plutôt d'un terme générique désignant toute sorte de problèmes sociaux) et se concentre en fait sur des problèmes tels que la grossesse chez les adolescentes, l'absentéisme scolaire, les sans-abri ou le chômage (Jowell et Lessof, 2001). En matière de pauvreté, on observe donc un hiatus entre définition générale (bien qu'implicite) et pratique courante. En ce qui concerne

[121] On trouve un historique de la diffusion de la notion dans Boltanski et Chiapello (1999).

l'exclusion, on est dans le cas d'une pratique (diverse) sans théorie (sans définition programmatique).

Le Centre for Analysis of Social Exclusion

La London School of Economics and Political Science possède un centre consacré à l'exclusion sociale (Centre for Analysis of Social Exclusion). Ses activités portent de fait tant sur la pauvreté que sur l'exclusion. En ce qui concerne la première, le centre n'exhibe aucune définition programmatique explicite et stabilisée. Empiriquement, plusieurs définitions opératoires sont utilisées. Ainsi, la population pauvre est définie à la fois selon la méthode relative, absolue, selon la distribution des revenus (décile, quintile), ou encore selon la perception d'allocations sociales (Hills, 1998 ; Hills (chair), 1998). Burgess et Propper (1998) utilisent un seuil absolu (ligne de pauvreté officielle aux Etats-Unis), tandis qu'Hobcraft (1998, 1999) construit un indice cumulatif de pauvreté composé de différents items (difficultés financières, repas gratuits pour les enfants). C'est dire l'absence de définition opératoire unique et stabilisée. En matière d'exclusion sociale, certaines études soulignent le manque de signification précise de la notion (Atkinson, 1998 ; Kleinman, 1998), tout en lui attribuant certaines caractéristiques originales par rapport au concept de pauvreté, telles que la relativité, l'action et la dynamique (Atkinson, 1998 ; Sparkes, 1999). Barry (1998), quant à lui, affirme qu'il existe un certain consensus au sein du CASE pour définir (de manière programmatique) l'exclusion sociale comme quelque chose qui est imposé aux individus (et ne résulte pas d'un choix). On obtient ainsi la définition suivante : un individu est socialement exclu si (a) il réside en Grande-Bretagne mais que (2) pour des raisons indépendantes de sa volonté, il ne peut pas participer aux activités normales des citoyens de Grande-Bretagne et (3) souhaiterait le faire. Dans la suite de son texte, l'auteur relève que si l'exclusion sociale est généralement associée à une minorité, il existe en fait deux seuils d'exclusion : un seuil inférieur qui correspond à l'impossibilité de participer et un seuil supérieur qui correspond à la possibilité de se détacher des activités communes. L'affirmation, quoi qu'elle vaille, semble contradictoire avec la définition proposée. En outre, l'auteur finit par rabattre l'exclusion sur le revenu, celui-ci autorisant dans nos sociétés la participation aux activités normales. Hobcraft (1998, 1999) considère différents aspects de l'exclusion sociale (assez hétéroclites tels que des éléments démographiques, de bien-être, de qualification ou de santé), et détermine la proportion de personnes pauvres (selon un indice cumulatif) faisant l'expérience de ces différentes facettes de l'exclusion sociale. Au total, il semble que la définition programmatique donnée par Barry (1998) n'est pas traduite en une définition opératoire qui serait systématiquement utilisée dans les travaux du CASE.

L'Institute for Social and Economic Research

De nombreux travaux de l'Institute for Social and Economic Research (Essex) portent sur la pauvreté. L'exclusion sociale semble par contre une notion quasi absente des études de cette institution. Quant à la définition générale de la pauvreté, plusieurs travaux y reviennent de manière plus ou moins fouillée. Par exemple, Jarvis et Jenkins (1995) opposent une tradition économique (définissant la pauvreté en fonction d'une limite de revenu) et une tradition sociologique (définissant celle-ci comme privation multiple). Ruspini (1999) se penche sur la définition de la pauvreté et estime qu'une nouvelle approche est nécessaire, sans toutefois aller au-delà de cette déclaration d'intention. Layte et al. (2000b) estiment qu'un certain consensus existe pour définir la pauvreté comme exclusion du style de vie considéré

généralement comme acceptable dans une société donnée, en raison d'un manque de ressources. En dépit de cette dernière affirmation, il semble difficile de considérer que l'Institut exhibe véritablement une définition programmatique explicite et commune de la pauvreté. Empiriquement, et pour reprendre la distinction entre traditions économique et sociologique, c'est la première qui est la plus suivie. Dans certains cas, on constate l'utilisation simultanée de différents seuils de pauvreté monétaire (Jarvis et Jenkins, 1995 ; Nolan et Maître, 1999 ; Bradbury, Jenkins et Micklewright, 2000 ; Whelan et al., 2000), tandis que d'autres études ne recourent principalement qu'à un seul seuil (Jenkins, 1999 ; Hill et Jenkins,1999 ; Jenkins, 2000 ; Muffels et al., 2000 ; Muffels et Fouarge, 2000 ; Fouarge et Muffels, 2000 ; Devicienti, 2001). Enfin, quelques travaux construisent une mesure « robuste » de la pauvreté dans le sens de l'utilisation (combinée ou successive) d'un seuil monétaire (ou de plusieurs) et d'indices de privation (Ruspini, 1999 ; Layte et al., 2000a ; Layte et al., 2000b). En somme, aucune définition opératoire unique et stabilisée n'est observable.

Le Townsend Centre for International Poverty Research

Les activités du Townsend Centre for International Poverty Research (Bristol) ont notamment débouché sur une nouvelle enquête (succédant aux enquêtes « Breadline Britain ») au sujet de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Grande-Bretagne (Poverty and Social Exclusion Survey of Britain, PSE). Un travail préliminaire (Bradshaw et al., 1998) revient sur la question de la définition de la pauvreté et de l'exclusion. Il y est affirmé de façon tranchée qu'en termes scientifiques la pauvreté doit être définie comme le cumul d'un faible standard de vie (mesuré au mieux par un indice de privation) et d'un bas revenu. La définition de l'exclusion semble plus problématique. De nombreux chercheurs ont tenté d'établir une distinction entre pauvreté et exclusion, l'argumentation prenant différentes formes : (1) le concept d'exclusion est plus large que celui de pauvreté, (2) le concept d'exclusion est de nature dynamique, contrairement à celui de pauvreté, (3) l'exclusion est une forme extrême de pauvreté, (4) la dernière ligne d'argumentation estime qu'en vérité les différences supposées ne sont dues qu'à une caricature du concept de pauvreté. A ce stade, aucune définition propre et précise n'est toutefois véritablement développée. Dans un travail postérieur, Bradshaw et al. (2000) prennent clairement position dans le sens où la pauvreté, dans son acception large au moins, recèle les caractéristiques généralement attribuées à la notion d'exclusion, en particulier : (1) la multidimensionalité (la pauvreté ne se réduit pas au revenu depuis le développement d'indices de privation) et (2) la dynamique (l'étude de la dynamique de la pauvreté est un objet de recherche fréquent depuis l'apparition de panels). C'est dire qu'à moins de vouloir recourir à un nouveau mot pour désigner la même chose, il s'agit soit d'abandonner le terme d'exclusion (comme synonyme de la pauvreté scientifiquement définie), soit de lui donner une signification précise. Gordon et al. (2000) présentent les premiers résultats de l'enquête PSE selon des définitions opératoires rigoureuses.[122] Brièvement, prenant finalement au sérieux la définition de la pauvreté comme exclusion des modes de vie minimaux acceptables, l'ouvrage mentionné la mesure à la fois en termes de bas revenu et de privation. Quant à la notion d'exclusion sociale, elle fait l'objet d'un éclatement qui a au moins l'avantage de la rendre opératoire. Quatre dimensions sont distinguées (le revenu ou les ressources, soit la pauvreté comme telle ; l'exclusion du marché de l'emploi ; l'exclusion des services et enfin l'exclusion des relations sociales), sans que l'on tente de

[122] Nous nous permettons de renvoyer à l'ouvrage cité pour plus de précisions quant à la démarche adoptée. Nous présenterons quant à nous, dans un autre travail, des résultats pour la Suisse suivant une méthode assez similaire.

chiffrer une population qui serait globalement exclue. Au total, la pauvreté est traitée de manière cohérente et rigoureuse ; par contre, l'analyse de l'exclusion sociale paraît de nature plus exploratoire. L'usage même du terme peut d'ailleurs sembler relever plus d'une convention (en quelque sorte d'une concession au discours ambiant) que d'un véritable programme scientifique.

Synthèse et axes possibles de recherche

L'exercice de lecture (critique) auquel nous nous sommes soumis, si partiel qu'il soit, permet malgré tout un certain nombre d'observations. La majorité des études portant sur la pauvreté s'appuient peu ou prou (explicitement ou non) sur une définition (programmatique) de celle-ci en termes d'exclusion des modes de vie communs (acceptables) dans une société donnée. Cette position implique assez clairement une définition directe et multidimensionnelle de la pauvreté. Malgré tout, la plupart des travaux consultés ont recours à une définition opératoire indirecte et unidimensionnelle (en termes de revenu). Ce constat révèle non seulement un hiatus assez systématique entre « théorie » et « pratique » (on peut consulter à titre d'illustration le tableau 1 ci-après), mais aussi des problèmes d'ordre « logique » de confusion entre cause(s), état et effet(s).

Tableau 1 Définition et usage du concept de pauvreté

Institution	Définition programmatique (explicite et stabilisée)	Définition opératoire (unique et stabilisée)	Concordance des définitions
Eurostat	Oui	Oui	Non
OCDE	Non	Oui	-
LIS	Non	Non	-
INSEE	Oui	Non	Non
Observatoire	Non	Non	-
Townsend Centre	Oui	Oui	Oui
ISER	Non	Non	-
CASE	Oui	Non	Non

La notion d'exclusion quant à elle, bien qu'ayant fait l'objet dès son apparition de nombreuses critiques de différents ordres, continue une (certaine) carrière « scientifique » relevant plus, à notre sens, de concessions aux discours administratif et politique que d'un programme rigoureux de recherche. En tout état de cause, elle n'est rendue opératoire que sous des formes éclatées (exclusion du marché de l'emploi, exclusion des services, etc.).

Au-delà d'une certaine anarchie conceptuelle et pratique, un consensus semble pouvoir se dessiner toutefois pour définir scientifiquement la pauvreté comme une situation (un état) correspondant à l'expérience de plusieurs modalités d'indigence. Les pratiques opératoires peuvent varier, mais cette démarche semble avoir au moins deux avantages majeurs. D'abord, elle permet une mesure robuste de la pauvreté. Ensuite, elle introduit (presque subrepticement) la notion de trajectoire sociale, ne serait-ce qu'en autorisant une distinction

entre les catégories « pauvre », « vulnérable à la pauvreté » et « récemment sorti de la pauvreté » (Gordon et al., 2000). Enfin, il serait certainement raisonnable, afin d'en éviter un usage inconsidéré, de réserver le terme d'exclusion à des phénomènes de discrimination explicite ou de mise à l'écart sanctionnée par une instance officielle (Castel, 1996). Ceci posé, au moins deux axes principaux de recherche s'imposent. D'une part, l'analyse de la population pauvre selon la définition robuste indiquée plus haut. D'autre part, le développement d'un « modèle » autorisant, autant qu'il est possible, une distinction entre causes, état et effets de la pauvreté. Dans un premier temps, nous abordons ici une facette du « modèle » évoqué, ou une des causes possibles des situations de pauvreté. De fait, les travaux au sujet de cette dernière, tout en faisant régulièrement du monde du travail –au vu de ses mutations, du chômage, de la sous-qualification, des nouvelles formes d'emploi, etc. – l'origine des situations défavorisées, ne vont que rarement au-delà d'une caractérisation du statut sur le marché du travail des individus ou des ménages. Or si, pour reprendre les termes de Castel (1995), c'est du centre que part l'onde de choc qui traverse la structure sociale, et si ce centre reste le monde du travail (la société salariale), alors ce sont les modalités présentes de l'intégration professionnelle qu'il faut étudier plus avant.

La précarité professionnelle comme cause (potentielle) de la pauvreté

Dans les développements qui suivent, nous nous inspirons largement de l'approche élaborée dans l'ouvrage intitulé *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle* (Paugam, 2000).[123] Quelques remarques préliminaires sont nécessaires. Paugam part du constat selon lequel l'accès à l'emploi ne met plus (pas) systématiquement à l'abri ni de la pauvreté matérielle, ni de la détresse psychologique. Plusieurs facteurs lui semblent à l'origine de cette situation (au moins en France) : notamment l'augmentation du nombre de salariés concernés par des statuts précaires, de même que la croissance du temps partiel contraint. En outre, il souligne qu'il est tout à fait possible de bénéficier d'un contrat de durée indéterminée (donc d'échapper formellement aux statuts précaires) et néanmoins de vivre en permanence sous la menace d'un licenciement. A ces éléments relevant du rapport à l'emploi, il convient d'ajouter des facteurs relevant cette fois du rapport au travail, principalement les formes de souffrance psychologiques liées aux nouveaux modes d'organisation des entreprises (se traduisant par une pression plus forte sur les contraintes de temps et de qualité), qui augmentent le risque de dévalorisation des salariés les moins compétitifs. C'est dire que l'analyse repose sur une distinction entre rapport à l'emploi et rapport au travail. La prise en compte du rapport au travail (et non pas seulement du rapport à l'emploi) constitue un prolongement, mais aussi un déplacement, de ses travaux antérieurs sur le processus de disqualification sociale. En effet, dans une recherche précédente, la position des individus avait été définie, uniquement, en distinguant différentes situations selon l'écart qu'elles présentent par rapport à la norme de l'emploi stable (Paugam et al., 1993). L'étude montrait que plus la précarité de la situation par rapport à l'emploi était grande, plus le risque de ruptures sociales et familiales, de réduction de la sociabilité et d'appauvrissement du revenu et des conditions de vie l'était aussi. Toutefois, en faisant du rapport à l'emploi la dimension déterminante de l'intégration, l'approche développée alors s'avère incomplète en ce qu'elle néglige le rapport au travail et occulte, en particulier, les souffrances physiques et morales qu'il peut impliquer. Pour être complète, l'analyse de l'intégration professionnelle, selon Paugam, doit dès lors, d'une part, tenir compte du rapport

[123] Dans la mesure des données disponibles, qui sont celles de la première vague (1999) du Panel suisse de ménages. En l'état ces données sont donc utilisées comme celles d'une enquête transversale. Information sur le projet : http://www.unine.ch/psm.

à l'emploi et du rapport au travail, d'autre part, prendre en considération la double dimension objective et subjective de l'intégration professionnelle. En somme, le rapport au travail et le rapport à l'emploi doivent être analysés en fonction des contraintes objectives auxquelles les individus sont confrontés, mais aussi en fonction du sens qu'ils donnent à leurs expériences. Fondamentalement, nous distinguons donc, une fois pour toutes à la suite de Paugam, entre le rapport au travail et le rapport à l'emploi. L'analyse du rapport au travail permet d'appréhender les dimensions, d'une part, des conditions (contraintes) de travail et, d'autre part, de la satisfaction (insatisfaction) des salariés dans l'exercice de leur fonction. A ce niveau, les personnes en situation précaire seront celles qui subissent des conditions de travail dégradées ou qui n'éprouvent pas ou peu de satisfactions personnelles. L'analyse du rapport à l'emploi permet quant à elle de distinguer les salariés selon le degré de stabilité de leur situation professionnelle (définie notamment par le contrat de travail). En outre, ne pas pouvoir prévoir son avenir en raison des menaces qui pèsent sur son emploi peut également être source de souffrances. En conséquence, en la matière, la précarité est définie comme instabilité professionnelle tant formelle (contractuelle) que perçue (crainte de perdre son emploi).

Le rapport au travail : autonomie, contraintes et (in)satisfaction

En référence à la notion d'aliénation, on peut aujourd'hui encore vérifier que les salariés peuvent dans certains cas – ou mieux que certaines catégories de salariés peuvent (1) ne pas disposer d'autonomie dans le travail (et par là se sentir étranger à l'acte de production lui-même), (2) faire l'expérience de contraintes au travail (et en conséquence éprouver des souffrances empêchant l'affirmation de soi) et (3) ne pas se sentir intégrés aux normes du groupe professionnel de rattachement (et donc s'en tenir à distance ou en être écartés).

Les conditions de travail

Trois traits principaux sont souvent évoqués pour définir l'évolution des conditions de travail contemporaines (outre Paugam, 2000 ; par exemple Kergoat et al., 1998 ; Actes de la recherche en sciences sociales, 1996, 2000). D'une part, une plus grande autonomie dans le travail liée à l'amélioration des qualifications des salariés, à l'introduction des nouvelles technologies et aux nouvelles politiques de gestion des ressources humaines. D'autre part, le développement des contraintes de temps et de qualité. Enfin, des pénibilités et des risques de plus en plus mal supportés. Nous passons en revue les deux premières dimensions dans ce qui suit.[124]

L'autonomie dans le travail

Nous avons ici recours à deux séries de variables pouvant être raisonnablement interprétées dans le sens d'une autonomie (ou absence d'autonomie) des salariés. Une première série de variables appréhende la notion d'autonomie par la considération d'informations sur la position « hiérarchique » des salariés (fonction d'exécution, absence de tâches de traitement de l'information, absence de participation aux décisions), laquelle peut être, en quelque sorte par la négative, être significative d'une situation caractérisée par un manque d'autonomie dans le travail.[125] La deuxième série de variables mesure plus directement l'autonomie des

[124] Le Panel suisse de ménages ne collecte pas de données relatives à la troisième dimension mentionnée.
[125] Rapidement dit, un salarié d'exécution, ne maniant pas l'information, et n'étant jamais consulté a peu de chances d'être autonome dans son travail.

salariés par des informations portant sur les marges de liberté dont ils disposent par rapport à l'emploi de leur temps (heures d'arrivée et de départ, modulation du rythme de travail) et au contenu de leur travail (initiative). En première approximation, une approche descriptive montre qu'environ 61% des salariés occupent une fonction d'exécution. C'est plus souvent le cas des femmes que des hommes (respectivement 73 et 52%), des étrangers que des Suisses (67 contre 60%). En outre, on observe un effet de l'âge (81% des 15-24 ans sont des salariés d'exécution) et du type d'employeur (63% des employés du privé contre 57% des employés du public sont dans cette situation). 30% des salariés ne sont jamais amenés à des tâches de traitement d'information (conception, conseil, analyse). Là aussi, on observe un effet du sexe (37% des femmes, 25% des hommes), de l'âge (notamment 45% des 15-24 ans), de la nationalité (43% des étrangers contre 27% des Suisses), de même que du type d'employeur (33% dans le privé, 25% dans le public). L'absence de tâches de traitement d'information est aussi assez clairement liée aux catégories socioprofessionnelles (employés 42%, ouvriers 49%, travailleurs non qualifiés 63%). Au total, 38% des salariés ne sont jamais consultés (participation aux décisions, avis). On observe, ici encore, un effet du sexe (34% des hommes, 43% des femmes), de l'âge (59% des 15-24 ans), de la nationalité (35% des Suisses contre 49% des étrangers) et du type d'employeur (32% dans le public, 41% dans le privé). En outre, l'absence de consultation est liée à la catégorie socioprofessionnelle (47% des employés ne sont jamais consultés, c'est le cas de 52% des ouvriers et surtout de 63% des travailleurs non qualifiés). Les variables mesurant plus directement l'autonomie (ou l'absence d'autonomie) des salariés montrent que près de 45% d'entre eux ne peuvent pas du tout décider quand arriver au travail et quand en partir. En première approximation, on observe un effet du sexe (40% des hommes mais 51% des femmes), de l'âge (65% des 15-24 ans), de la nationalité (42% des Suisses contre 56% des étrangers) et du type d'employeur (41% dans le privé et 53% dans le public). L'effet de la catégorie socioprofessionnelle est systématique, notamment pour les employés (49%), les ouvriers (58%) et les travailleurs non qualifiés (64%). 59% des salariés ne peuvent pas diminuer leur rythme de travail pendant toute une journée. On observe les mêmes tendances que précédemment, c'est-à-dire un effet du sexe (54% des hommes contre 65% des femmes), de l'âge (70% des 15-24 ans), de la nationalité (57% des Suisses mais 65% des étrangers), de la catégorie socioprofessionnelle (employés 63%, ouvriers 70% et travailleurs non qualifiés 73%), enfin un effet du type d'employeur (57% dans le privé et 64% dans le public). Au total, 48% des salariés ne peuvent pas prendre d'initiative quant au contenu de leur travail (intégrer une nouvelle tâche ou une nouvelle attribution). L'observation montre, au premier abord, un effet du sexe (44% des hommes contre 53% des femmes), de l'âge (62% des 15-24 ans ne peuvent prendre aucune initiative), de la nationalité (47% des Suisses mais 53% des étrangers), enfin un effet systématique de la catégorie socioprofessionnelle (notamment 56% des employés, 61% des ouvriers et 66% des travailleurs non qualifiés). L'effet du type d'employeur étant ici quasi nul.

Les contraintes au travail

Ne disposant pas de données mesurant directement les contraintes au travail (rythme de travail, normes de qualité à respecter par exemple), nous avons recours à deux séries de variables pouvant traduire malgré tout l'intensification/flexibilisation du travail, précisément une série de variables relatives aux heures supplémentaires et une série portant sur les horaires de travail atypique. Au premier abord, l'analyse descriptive montre qu'environ 68% des salariés effectuent des heures supplémentaires. Il existe un effet du sexe (57% des femmes contre 76% des hommes), de l'âge (72% des 25-50 ans), de la nationalité (64% des étrangers

contre 69% des Suisses), l'effet du type d'employeur est assez faible (67% dans le public contre 69% des employés du secteur privé). L'effet de la catégorie socioprofessionnelle n'est pas systématique, les groupes suivants sont toutefois les plus touchées : les catégories supérieures (dirigeants 80%, professions intellectuelles et d'encadrement 77%), les professions intermédiaires (78%) et les ouvriers (71%). 23% des salariés effectuant des heures supplémentaires ne reçoivent aucune compensation pour cela. L'effet de la nationalité est faible, l'effet du type d'employeur est nul. On observe par contre un effet du sexe (20% des femmes contre 24% des hommes), de l'âge (27% des 51 ans et plus) et de la catégorie socioprofessionnelle (49% des dirigeants, 44% des professions intellectuelles et d'encadrement et 27% des professions intermédiaires). En matière de travail atypique, 14% des salariés travaillent parfois de nuit. L'observation montre un effet du sexe (9% des femmes contre 17% des hommes), de l'âge (16% des 25-50 ans), de la nationalité (13% des Suisses contre 16% des étrangers), l'effet de la catégorie socioprofessionnelle est faible, enfin on constate un effet du type d'employeur (11% dans le privé et 18% dans le public). 41% des salariés travaillent parfois en soirée. On observe un effet du sexe (35% des femmes contre 45% des hommes), de l'âge (45% des 25-50 ans), de l'employeur (37% dans le privé mais 49% dans le public). Si l'effet de la nationalité est nul, l'effet de la catégorie socioprofessionnelle est assez systématique (dirigeants 55%, professions intellectuelles et d'encadrement 57%, professions intermédiaires 46%). Le travail du week-end (samedi ou dimanche) concerne plus de la moitié des salariés (52%). L'observation montre un effet du sexe (49% des femmes pour 54% des hommes), de l'âge (54% des 25-50 ans), de la nationalité (50% des étrangers contre 53% des Suisses), du type d'employeur (50% des employés du privé contre 58% de ceux du public), enfin un effet assez systématique de la catégorie socioprofessionnelle (dirigeants 69%, professions intellectuelles et d'encadrement 58%, professions intermédiaires 55%). 24% des salariés sont concernés par le travail sur appel.[126] L'effet du sexe est nul. Par contre, on observe un effet de l'âge (26% des 51 ans et plus), de la nationalité (19% des étrangers contre 25% des Suisses), du type d'employeur (23% dans le privé contre 26% dans le public), l'effet de la catégorie socioprofessionnelle n'est pas systématique (on notera toutefois que c'est le cas de 27% des employés et de 26% des ouvriers).

Dimensions de la satisfaction au travail

Les éléments étudiés jusqu'à maintenant ne donnent pas d'indication sur le sens que les individus donnent à leurs expériences au travail. Il s'agit de compléter l'analyse par une approche tenant compte des différentes dimensions du rapport au travail sous l'angle de la satisfaction. A cet égard, il est possible de distinguer trois paradigmes : l'homo faber, l'homo oeconomicus et l'homo sociologicus. Brièvement, l'homo faber renvoie à l'acte de travail lui-même. Dans ce cas, la satisfaction relève des valeurs intrinsèques attribuées au travail. L'homo oeconomicus implique une attitude plus instrumentale au travail. La satisfaction dépend alors de la rétribution de celui-ci. Enfin l'homo sociologicus postule que tout travail s'exerce dans un cadre social : la qualité des relations qui s'établissent entre les hommes et la reconnaissance que ces derniers en retirent constituent un facteur central de satisfaction.[127]

[126] A interpréter probablement tout autant comme possibilité d'être mobilisé en dehors des heures normales d'activité que comme travail uniquement sur appel.

[127] De manière générale, les réponses aux questions de satisfaction doivent être comprises comme des approximations dont l'intérêt ne vaut que par les différences qu'elles permettent d'observer, et non pas vraiment pour le niveau de satisfaction en soi.

La valeur intrinsèque du travail

Dans les questions de satisfaction, nous avons considéré que celles qui portent sur les conditions de travail, l'intérêt des tâches et la quantité de travail relèvent de l'homo faber. Une première analyse permet d'observer que près de 87% des salariés sont satisfaits de leurs conditions de travail. Les différences sont rarement très marquées. On observe toutefois que les hommes sont moins satisfaits en l'occurrence que les femmes, les jeunes (15-24 ans) que les autres groupes d'âge, les étrangers que les Suisses. Les catégories des professions intermédiaires et des employés sont les moins satisfaites, tandis que l'effet du type d'employeur est inexistant. L'utilisation des scores moyens (et non plus le regroupement des réponses en catégories) modifie partiellement les résultats.[128] Dès lors, si l'analyse confirme que les hommes et les étrangers sont en moyenne moins satisfaits que les femmes et les Suisses, c'est les 25-50 ans et les ouvriers qui apparaissent les moins satisfaits (par rapport aux autres groupes d'âge et aux autres catégories socioprofessionnelles). Près de 90% de l'ensemble des salariés sont satisfaits de l'intérêt de leur travail. Tant le regroupement des réponses en classes de réponses que les scores moyens de satisfaction montrent que les femmes sont moins satisfaites que les hommes en la matière, les jeunes (15-24 ans) que les autres groupes d'âge, de même les étrangers sont moins satisfaits que les Suisses, les salariés du secteur privé le sont moins que ceux du secteur public, enfin les employés, les ouvriers et les travailleurs non qualifiés sont moins satisfaits que les autres catégories socioprofessionnelles. Enfin, près de 82% des salariés sont satisfaits du volume de leur travail (quantité de travail). Le regroupement en classes fait uniquement apparaître un effet de l'âge (les 25-50 ans étant moins satisfaits que les autres groupes d'âge) et un effet lié à l'appartenance à la catégorie des professions intellectuelles et d'encadrement. L'utilisation des scores moyens de satisfaction permet de plus d'observer que les hommes sont moins satisfaits que les femmes, de même les étrangers par rapport aux Suisses et les salariés du secteur public opposés à ceux du secteur privé.

La logique de rétribution

La dimension de l'homo oeconomicus est représentée par la satisfaction vis-à-vis des revenus du travail, de même que par l'évaluation des perspectives de promotion, qui correspond à la fois à un espoir de changement de fonction et d'augmentation de salaire. En première analyse, on observe que seulement 79% des salariés sont satisfaits de leur rémunération. Quelle que soit la méthode retenue (regroupement en classes ou scores moyens), les femmes sont moins satisfaites que les hommes, les 15-24 ans le sont moins que les autres groupes d'âge, les étrangers sont moins satisfaits que les Suisses, il en va de même des salariés du secteur privé par rapport à ceux du secteur public. En outre, les employés, les ouvriers et les travailleurs non qualifiés représentent les catégories socioprofessionnelles les moins satisfaites. Si l'on considère l'évaluation des chances de promotion, on constate qu'uniquement 14% des salariés estiment avoir des chances de promotion. Dans ce cas également la méthode retenue n'a pas d'incidence sur les résultats. C'est-à-dire que les femmes estiment avoir moins de chances de promotion que les hommes, il en va de même des 51 ans et plus par rapport aux autres groupes d'âge, des Suisses par rapport aux étrangers, à l'identique les salariés du public estiment avoir moins de chances de promotion que les

[128] Les échelles de satisfaction utilisées ont des valeurs allant de 0 à 10. Le regroupement est systématiquement le suivant : 0 à 4 (insatisfait), 5 (neutre), 6 à 10 (satisfait).

salariés du privé. Parmi les catégories socioprofessionnelles, les employés, les ouvriers et les travailleurs non qualifiés pensent avoir peu de chances de promotion.

L'aspect social du travail

Parmi les dimensions de l'homo sociologicus, nous retenons l'ambiance avec les collègues (comme indicateur d'intégration du salarié dans son groupe de travail) et la satisfaction vis-à-vis du travail en général (comme indicateur plus général d'intégration à l'entreprise et d'évaluation de la reconnaissance tirée du travail et du statut qui lui correspond). En première approximation, on observe qu'environ 94% des salariés sont satisfaits de l'ambiance au travail. Les deux méthodes possibles font apparaître une moindre satisfaction chez les 25-50 ans, les salariés de nationalité étrangère, les employés du secteur public. Les résultats selon les catégories socioprofessionnelles s'avèrent assez inconsistants, tandis que l'effet du sexe est quasi nul. Au total, près de 91% des salariés sont satisfaits de leur travail en général. Quelle que soit la méthode retenue (regroupement en classes ou scores moyens), les groupes les moins satisfaits sont les hommes, les 15-24 ans, les salariés étrangers, les salariés du privé, ainsi que les employés et les ouvriers.

Les trois principales dimensions évoquées (autonomie, contrainte, satisfaction) constituent trois angles d'approches spécifiques du rapport au travail. S'il semble difficile en première analyse d'en faire une synthèse cohérente quant aux groupes qui occuperaient (éventuellement) systématiquement les positions les moins favorables, on peut souligner que, prise une à une et sous leurs différentes facettes, les facteurs qui les déterminent se recoupent souvent. Ainsi, ce sont tendanciellement les femmes, les salariés étrangers, les jeunes et les catégories « populaires » (employés, ouvriers, travailleurs non qualifiés) qui sont le moins fréquemment au bénéfice d'une certaine autonomie au travail. En matière de contrainte, l'image s'avère moins « classique ». En effet, ce sont alors plutôt les hommes, les 25-50 ans, les salariés du secteur public et les catégories supérieures et intermédiaire qui se trouvent le plus souvent soumis à différentes contraintes. Ces constats tendent notamment à dessiner l'image d'une mobilisation des salariés d'encadrement, de même qu'une intensification du travail dans le secteur public. Enfin, si les aspects de la satisfaction au travail sont multiples, les salariés étrangers, mais également les employés et les ouvriers, font preuve régulièrement d'une insatisfaction notable.

Le rapport à l'emploi : précarité et déstabilisation

Au cours des dernières décennies, caractérisées par le plein-emploi, la probabilité pour une personne active d'avoir une situation professionnelle stable était forte. C'est au cours de cette période que s'est constituée la norme typique de l'emploi correspondant au contrat de travail à durée indéterminée. En ce qui concerne la France (Paugam, 2000), la crise économique dans les années 1970 et 1980 a entraîné une diversification des situations par rapport à l'emploi. Un double phénomène s'est développé : le chômage (de longue durée) et la précarité croissante de la relation d'emploi. Ces remarques, certainement dans une moindre mesure et surtout pour une période plus récente, sont aussi valables pour la Suisse (Flückiger, 2000). Dès lors, on peut faire l'hypothèse que l'évolution du marché de l'emploi tend à consacrer l'affaiblissement du rôle intégrateur du salariat stable. De plus en plus de salariés deviennent précaires ou instables sur le plan professionnel et certains n'accèdent plus au statut de l'emploi à durée indéterminée présentant des garanties de carrière et de protection sociale. On peut alors avoir recours à la notion d'emploi périphérique pour désigner ces nouveaux statuts, en se référant à la norme typique de l'emploi comme emploi de durée indéterminée, auprès

d'un employeur unique, avec un salaire correspondant à l'activité normale et permanente dans l'entreprise. Ces nouvelles formes d'emploi renvoient à deux aspects différents qu'il s'agit de distinguer : l'un concerne la précarité du statut du salarié défini par le contrat qui le lie à son employeur, l'autre concerne la précarité associée à la notion de sous-emploi dont l'une des caractéristiques est le temps partiel contraint. En outre, le développement des emplois périphériques ne doit pas faire oublier un autre processus : celui de la déstabilisation des emplois stables. Nous abordons successivement ces trois points.

L'emploi précaire

Quatre informations ont été utilisées pour mesurer l'emploi précaire. Il s'agit, d'une part, de variables objectives portant sur le contrat de travail (limité dans le temps ou non, type de contrat, durée du contrat) et, d'autre part, des réponses des salariés à une question leur demandant d'estimer la stabilité de leur emploi. L'analyse descriptive montre, en première approximation, qu'environ 12% des salariés ont un emploi limité dans le temps. L'effet du sexe est faible (mais au détriment des femmes), de même l'effet de la nationalité (mais au détriment des étrangers). L'effet de la catégorie socioprofessionnelle n'est pas systématique, on notera toutefois que 29% des travailleurs non qualifiés ont un contrat de durée limitée. Par contre, l'effet de l'âge est important (46% des 15-24 ans), explicable pour une part non négligeable par la situation des apprentis ; l'effet du type d'employeur est aussi important (10% dans le privé contre 16% dans le secteur public). Parmi les salariés ayant un emploi de durée limitée, 41% d'entre eux ont un contrat de travail n'excédant pas 12 mois. L'observation montre un effet du sexe (35% des hommes contre 48% des femmes ont un contrat de ce type), de l'âge (c'est le cas de 58% des 25-50 ans et de 46% des 51 ans et plus), de la nationalité (39% des Suisses mais 50% des étrangers) et du type d'employeur (37% des salariés du secteur privé, 48% des salariés du secteur public). L'effet de la catégorie socioprofessionnelle n'est pas systématique ; toutefois, les professions intermédiaires (63%) et les employés (59%) semblent les plus touchés. Au total, 85% des salariés estiment avoir un emploi stable. Les effets du sexe et du type d'employeur sont quasi nuls. L'effet de l'âge est systématique (les plus jeunes s'estimant les moins stables), l'effet de la nationalité peut être relevé (86% de stables chez les Suisses contre 82% chez les étrangers). Parmi les catégories socioprofessionnelles, les ouvriers sont ceux qui se déclarent le moins souvent au bénéfice d'un emploi stable.

Le sous-emploi

On peut également appréhender la notion d' « emploi périphérique » en considérant celle de sous-emploi. Dans la mesure où l'on peut estimer que la norme de référence reste l'emploi stable à temps plein, le temps partiel en soi est déjà lié à l'idée de sous-emploi. Dans une acception plus restreinte, nous considérons également le sous-emploi sous les formes du temps partiel contraint (salarié à temps partiel, souhaitant travailler davantage) et du temps complet réduit (salarié à temps complet, mais ayant travaillé moins que d'habitude la semaine de référence). En première analyse, on constate qu'un tiers des salariés travaillent à temps partiel. On observe un effet du sexe (60% des femmes contre seulement 11% des hommes), un effet systématique de l'âge (avec une pointe à 40% des 51 ans et plus), un effet de la nationalité (35% des Suisses, 25% des étrangers), de même qu'un effet du type d'employeur (29% dans le secteur privé mais 43% dans le public). L'effet de la catégorie socioprofessionnelle n'est pas systématique, on observe malgré tout que 48% des employés et 35% des travailleurs non qualifiés travaillent à temps partiel. 40% environ des salariés à

temps partiel travaillent à moins de 50%. On constate ici aussi un effet du sexe (43% des femmes contre 27% des hommes), un effet de l'âge (touchant surtout les 15-24 ans, 51% d'entre eux), un effet de la nationalité (33% des étrangers contre 42% des Suisses) et un effet lié au type d'employeur (38% dans le secteur public, 42% dans le secteur privé). L'effet de la catégorie socioprofessionnelle n'est pas systématique ; les employés (47%) et les travailleurs non qualifiés (49%) sont toutefois les plus touchés par le travail à temps partiel de moins de 50%. Le temps partiel contraint concerne au total environ 30% des salariés à temps partiel. Les hommes (37% contre 29% des femmes), les jeunes (41% des 15-24 ans), les ouvriers (36%) et les travailleurs non qualifiés (33%) sont les groupes les plus touchés. Enfin, le temps complet réduit concerne 21% des salariés à temps plein. L'observation ne montre pas d'effets marqués selon les différentes variables utilisées. On peut malgré tout noter que les professions intellectuelles et d'encadrement (24%) et les travailleurs non qualifiés (23%) se distinguent légèrement des autres catégories socioprofessionnelles.

La déstabilisation des emplois stables

L'insécurité de l'emploi ne se réduit pas aux emplois à statut précaire et au sous-emploi. Il faut également tenir compte du risque de perdre son emploi. Les salariés peuvent avoir un contrat à durée indéterminée et vivre sous la menace d'un licenciement. De même, ils peuvent être au bénéfice d'un emploi au moment de l'enquête mais avoir fait l'expérience du chômage auparavant. La précarité est alors liée à la gestion de l'emploi par les entreprises et non à la nature du contrat de travail ou au statut d'activité à un moment déterminé par l'enquête. On constate que 4,4% des salariés ont fait l'expérience du chômage (une ou plusieurs fois) au cours des 12 mois précédant l'enquête. L'observation montre un effet du sexe (5,8% des femmes contre 3,4% des hommes), de l'âge (les plus jeunes étant les plus touchés, 6%), de la nationalité (3,7% des Suisses contre 7,2% des étrangers). L'effet de la catégorie socioprofessionnelle n'est pas systématique ; toutefois les employés (6,3%) et les travailleurs non qualifiés (5%) sont ceux qui ont fait le plus souvent l'expérience du chômage. 81% des salariés estiment qu'ils n'ont pas de risque d'être au chômage au cours de l'année à venir. Les effets du sexe et de l'âge sont négligeables. Par contre, l'observation montre un effet de la nationalité (si 83% des Suisses ne craignent pas d'être au chômage, ce n'est le cas que de 75% des étrangers), de l'employeur (88% des salariés du public contre 79% de ceux du privé n'ont pas de crainte en la matière). Enfin, l'effet de la catégorie socioprofessionnelle n'est pas systématique, les ouvriers (77%) et les travailleurs non qualifiés (79%) étant toutefois ceux qui déclarent le moins souvent n'avoir pas de risque de connaître le chômage.

En somme, après avoir analysé les emplois à statut précaire, le sous-emploi et le risque de licenciement, on peut conclure que l'insécurité de l'emploi, si elle touche toujours au total une minorité des salariés, n'en frappe pas moins des franges non négligeables de la population active. C'est en particulier le cas des catégories « populaires » (employés, ouvriers, travailleurs non qualifiés) et des plus jeunes, indiquant par là une certaine précarisation des modes actuels d'insertion sur le marché du travail.

Les formes de l'intégration professionnelle

Jusqu'ici, nous avons abordé de manière séparée les dimensions du rapport au travail et du rapport à l'emploi. Il s'agit, dans un deuxième temps, de suivre une approche d'ensemble pour analyser les mécanismes de l'intégration professionnelle.

Le type idéal et ses déviations

Définir le type idéal de l'intégration professionnelle ne signifie pas repérer sa forme majoritaire d'un point de vue statistique, mais discerner à partir des formes historiques des sociétés contemporaines les traits principaux, simplifiés volontairement, qui lui donnent un sens. Dans nos sociétés, l'intégration professionnelle assure aux individus la reconnaissance de leur travail, au sens de leur contribution à l'oeuvre productive, mais aussi, en même temps, la reconnaissance des droits sociaux qui en dérivent. Autrement dit, l'intégration professionnelle ne signifie pas uniquement l'épanouissement au travail, mais aussi le rattachement au socle de protection élémentaire constitué à partir des luttes sociales dans le cadre de l'Etat social. On peut en conséquence définir le type idéal de l'intégration professionnelle comme la double assurance de la reconnaissance matérielle et symbolique du travail et de la protection sociale qui découle de l'emploi. On peut estimer que la première condition est remplie lorsque les salariés disent qu'ils éprouvent des satisfactions au travail. La deuxième condition est remplie si l'emploi exercé n'est pas aléatoire et qu'il implique une certaine durée permettant au salarié de planifier son avenir. Ce type idéal qui conjugue satisfaction dans le travail et stabilité de l'emploi peut être qualifié **d'intégration assurée**. Dans ce cas, les salariés peuvent élaborer des projets de carrière et s'investir dans le travail pour les réaliser. Les satisfactions qu'ils en retirent sont l'expression d'une intégration réussie dans l'entreprise. A partir des deux dimensions de base, on peut distinguer trois types de déviations par rapport à l'intégration assurée. **L'intégration incertaine** (rapport positif au travail, rapport négatif à l'emploi), **l'intégration laborieuse** (rapport négatif au travail, rapport positif à l'emploi) et **l'intégration disqualifiante** (rapport doublement négatif au travail et à l'emploi).

Tableau 2 Typologie de l'intégration professionnelle

	Satisfaction dans le travail	Stabilité de l'emploi
Type idéal : intégration assurée	+	+
Déviations :		
Intégration incertaine	+	-
Intégration laborieuse	-	+
Intégration disqualifiante	-	-

Source : pour la typologie, voir Paugam (2000).

L'intégration incertaine correspond à une forme d'intégration professionnelle plus limitée, où l'instabilité de l'emploi ne s'accompagne pas d'une insatisfaction dans le travail. Il s'agit notamment des situations vécues par les salariés qui, tout en travaillant dans de bonnes conditions, savent néanmoins qu'ils ont de fortes chances de perdre leur emploi. L'intégration laborieuse est une forme d'intégration professionnelle assez classique qui correspond aux salariés globalement insatisfaits dans leur travail, mais dont l'emploi n'est pas menacé. Dans ce cas, ce qui garantit l'intégration professionnelle, ce n'est donc pas le travail en lui-même, mais l'emploi qui reste stable. Enfin, l'intégration disqualifiante traduit une crise d'intégration professionnelle, puisqu'elle conjugue insatisfaction dans le travail et instabilité de l'emploi. Il s'agit de la déviation la plus importante par rapport à l'intégration assurée. Elle est malgré

tout une intégration professionnelle puisque les salariés ont un travail, un contrat et un revenu professionnel. [129]

La représentation statistique des types

Pour classer les individus afin de les rapprocher de la typologie de l'intégration professionnelle, il faut dans un premier temps définir les indicateurs renvoyant à la fois à la satisfaction au travail et à la stabilité de l'emploi. Différentes variables renvoient à la satisfaction au travail. Finalement, quatre variables ont été prises en compte dans l'établissement du score de satisfaction : conditions de travail, intérêt du travail, volume de travail, rémunération du travail. Chaque variable est dichotomisée (satisfait, insatisfait), ce qui donne un score oscillant entre un minimum de zéro point et un maximum de 4 points. Les salariés dont le score est supérieur ou égal à 3 sont considérés comme des salariés globalement satisfaits. Ainsi définie, la satisfaction au travail concerne 83,5% des salariés. Pour définir statistiquement la stabilité de l'emploi, les questions sur le risque de chômage et la stabilité de l'emploi ont été utilisées. On a admis que seuls les salariés ayant répondu que leur emploi (1) est stable ou assez stable et (2) qu'ils ne craignent pas le chômage pouvaient être considérés comme des salariés à emploi stable, tous les autres sont considérés comme des salariés dont l'emploi est, au moins partiellement, menacé. Ainsi, nous obtenons près de 77% de salariés ayant un emploi stable.

Après avoir classé les individus selon leur score de satisfaction au travail et selon leur degré de stabilité de l'emploi, et croisé ces deux axes selon les définitions de la typologie de l'intégration professionnelle (tableau 2), on obtient la répartition suivante : les individus proches de **l'intégration assurée** représentent environ **67%** de l'ensemble des salariés, ceux qui sont proches de **l'intégration incertaine 17%** environ, ceux qui sont proches de **l'intégration laborieuse 10%** environ et, enfin, ceux qui se rapprochent de **l'intégration disqualifiante 6%**.

Tableau 3 Représentation statistique des types

Types	Pourcentage (salariés uniquement)	Effectifs
Intégration assurée	66,9%	2577
Intégration incertaine	17,2%	661
Intégration laborieuse	9,9%	382
Intégration disqualifiante	6,0%	231

Source : Panel suisse de ménages, 1ère vague (1999).

Si l'on considère que l'ensemble des salariés dont l'intégration n'est pas assurée sont en situation de précarité professionnelle plus ou moins marquée, on peut alors estimer qu'environ un tiers des salariés font l'expérience d'une telle situation. Cette proportion permet d'avoir une première image de l'ampleur des mutations actuelles de l'emploi en Suisse. De nombreuses différences peuvent être relevées selon les types d'intégration. Nous nous concentrons ici sur les différences en matière d'intégration assurée (type idéal). Une première analyse descriptive montre un effet du sexe (environ 68% des hommes contre 66%

[129] Pour une présentation plus fouillée de cette typologie, voir Paugam (2000).

des femmes sont proches de l'intégration assurée), un effet de l'âge (les plus âgés étant les mieux intégrés, ainsi 69,5% des 51 ans et plus sont proches de l'intégration assurée contre par exemple 66,2% des 15-24 ans), mais surtout un effet de la nationalité (69% des Suisses sont proches de l'intégration assurée, mais seulement 59% des étrangers) et de la catégorie socioprofessionnelle (les catégories populaires étant les moins proches de l'idéal d'intégration : 64% des employés, 61% des ouvriers notamment). Au passage, on notera que ce sont les employés et les ouvriers qui sont les plus proches de l'intégration disqualifiante. Enfin, les salariés du public (73%) sont plus proches du type de l'intégration assurée que les salariés du secteur privé (64%).

Les effets de l'intégration professionnelle

L'intérêt d'une typologie de l'intégration professionnelle doit aussi résider dans sa capacité à « expliquer » certaines situations hors emploi, certains comportements et certaines représentations. L'hypothèse générale qui sous-tend une investigation de cet ordre est que les difficultés rencontrées par les salariés dans leur vie professionnelle ont des effets sur l'ensemble de leurs conditions d'existence et de leurs représentations. Evidemment, de nombreuses questions peuvent être posées. Par exemple, une moindre intégration implique-t-elle une moindre rémunération professionnelle ? Influence-t-elle la santé des salariés ? Affecte-t-elle les relations familiales et sociales ? Conduit-elle à une certaine désillusion politique ? Une première analyse exploratoire tend à montrer qu'une réponse positive peut être apportée à ces différentes questions. En ce qui concerne la rémunération, on observe en effet que le revenu annuel net standardisé est d'autant plus faible (tant en moyenne qu'en médiane) que l'on s'écarte du type idéal de l'intégration assurée (passant, par exemple, d'un revenu annuel médian d'environ 57'000 francs pour les salariés proches de l'intégration assurée à un revenu de 48'000 francs pour ceux proches de l'intégration disqualifiante). De même, l'intégration professionnelle semble avoir une incidence sur la santé des salariés. Ainsi, l'état de santé autoreporté est tendanciellement d'autant moins favorable que l'on dévie de type idéal de l'intégration assurée (89% des salariés proches de cette dernière se déclarent en très bonne ou en bonne santé, alors que cela n'est le cas que de 77% des salariés proches de l'intégration disqualifiante). En outre, les salariés sont d'autant plus enclins à déclarer des problèmes de santé qu'ils sont éloignés du type de l'intégration assurée : environ 25% des salariés proches de l'intégration disqualifiante déclarent avoir de tels problèmes contre seulement 16% des salariés proches de l'intégration assurée. Enfin, la proportion de salariés satisfaits de leur santé est également d'autant plus forte qu'ils se rapprochent du type idéal de l'intégration assurée (85% de ceux proches de l'intégration disqualifiante, 94% de ceux proches de l'intégration assurée). Les formes de l'intégration professionnelle semblent aussi affecter la vie privée des salariés. Par exemple, la satisfaction vis-à-vis de sa vie privée est d'autant plus forte qu'on se rapproche du type de l'intégration assurée (le score moyen de satisfaction passant de 8.0 pour les salariés proches de l'intégration disqualifiante à 8.6 pour ceux proches de l'intégration assurée). De plus, la proportion de salariés déclarant éprouver des difficultés à concilier vie professionnelle et vie privée est d'autant plus élevée que l'intégration est plus éloignée du type idéal. Ainsi, si approximativement 15% des salariés proches de l'intégration assurée déclarent avoir de telles difficultés, c'est par contre le cas d'environ un tiers des salariés proches de l'intégration disqualifiante. Le type d'intégration professionnelle semble aussi lié au capital social (mobilisable en cas de nécessité). En effet, la proportion de salariés au bénéfice d'un capital social élevé est d'autant plus faible que l'on s'éloigne de l'intégration assurée, passant de 65% chez les salariés proches de cette dernière à 52% chez ceux proches de l'intégration disqualifiante. Enfin, l'observation montre que

l'insatisfaction vis-à-vis du système politique augmente régulièrement au fur et à mesure que l'on dévie du type idéal de l'intégration assurée (passant d'une proportion d'environ 17% d'insatisfaits chez les salariés proches de cette dernière à 35% chez ceux proches de l'intégration disqualifiante). Dans le même sens, la proportion de salariés estimant qu'il leur est possible d'influencer la politique du gouvernement est d'autant plus faible que l'on s'éloigne de l'intégration assurée (environ 22% chez les salariés proches du type idéal pour seulement 14% chez ceux proches de l'intégration disqualifiante). En somme et en première analyse, il semble donc bien que les difficultés rencontrées par les salariés dans leur activité professionnelle aient systématiquement des effets sur leurs conditions d'existence et leurs représentations.

Tableau 4 « Effets » de l'intégration professionnelle

Salariés proches de :	Salaire annuel net standardisé (médiane, en terme nominal et arrondi)	Etat de santé autoreporté, bon, très bon (pourcentage arrondi)	Faible satisfaction vis-à-vis du système politique (pourcentage arrondi)
Intégration assurée	57'400	89%	17%
Intégration incertaine	52'000	84%	23%
Intégration laborieuse	48'200	84%	28%
Intégration disqualifiante	48'000	77%	35%

Source : Panel suisse de ménages, 1ère vague (1999).

Conclusion

De manière générale, trois conclusions provisoires peuvent être suggérées au terme des premières analyses menées ici. Tout d'abord, les travaux effectués dans le cadre de la Poverty and Social Exclusion Survey of Britain (par exemple Gordon et al., 2000), de même que certaines études de l'INSEE (notamment Lollivier et Verger, 1997), représentent certainement l'état le plus avancé de la recherche en matière de pauvreté.[130] En conséquence, il s'agirait d'en appliquer, aussi systématiquement que possible, la méthodologie ; c'est-à-dire abandonner la méthode des seuils (relatifs) de pauvreté monétaire, démarche à la fois peu robuste (sur des données d'enquête) et peu fondée scientifiquement (arbitraire). Ensuite, afin de mettre un terme à l'utilisation sauvage de la notion d'exclusion sociale, il semble adéquat de la réserver uniquement à des phénomènes de discrimination explicite ou de mises à l'écart sanctionnées par des instances officielles. Enfin, la compréhension de la pauvreté serait certainement affinée par des analyses systématiques de ce qui se trouve en son amont, notamment par l'étude des mutations du monde du travail. Cette démarche permettant, d'une part, d'observer que le seul fait d'avoir un emploi n'assure pas (plus) une pleine participation aux modes de vie communs, mais qu'au contraire des modalités précaires d'intégration professionnelle impliquent déjà, au premier abord, des conditions de vie dégradées. D'autre part, ce retour sur le « centre » permet d'envisager un « modèle » explicatif réinscrivant le phénomène de la pauvreté dans le fonctionnement de la structure sociale et de ses transformations.

Monica Budowski et Robin Tillmann

[130] Les travaux de The Economic and Social Research Institute (Dublin) doivent aussi être mentionnés ici.

Panel suisse de ménages, 4, Espace de l'Europe, Case postale 1820, 2002 Neuchâtel, Suisse
email: monica.budowski@unine.ch, robin.tillmann@unine.ch
Tel. ++ (0) 41 32- 718 3604 /-718 3606,
Fax. ++ (0) 41 32 718 3601

Bibliographie

Actes de la recherche en sciences sociales .1996. Les nouvelles formes de domination dans le travail. (114-115).

Actes de la recherche en sciences sociales. 2000. L'informatique au travail. (134).

Abrahamson, Peter. 1998. Combating poverty and social exclusion in Europe. In *The Social Quality of Europe*, edited by W. Beck, L. v. d. Maesen and A. Walker: The Policy Press.

Assemat, Jerome, and Michel Glaude. 1990. Fiscal source and/or interview survey: the French experience regarding low incomes. In *Analysing poverty in the European Community. Policy issues, research options and data sources*, edited by R. Teekens and B. M. S. v. Praag: Eurostat.

Atkinson, Anthony B. 1990. Poverty, statistics and progress in Europe. In *Analysing Poverty in the European Community. Policy issues, research options and data sources*, edited by R. Teekens and B. M. S. v. Praag: Eurostat.

Atkinson, Tony. 1998a. La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe. In *Pauvreté et exclusion*, edited by T. Atkinson, M. Glaude, J. Freyssinet and C. Seibel. Paris: La Documentation Française.

Atkinson, Tony. 1998b. Social exclusion, poverty and unemployment. CASEpaper, 4. London: Centre for analysis of Social Exclusion.

Awad, Yaser, and Nirit Israeli. 1997. Poverty and Income Inequality: An International Comparison, 1980s and 1990s. LIS Working Paper, No 166. Luxembourg.

Barry, Brian. 1998. Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income. CASEpaper, 12. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

Berger-Schmitt, Regina, and Beate Jankowitsch. 1999. Systems of Social Indicators and Social Reporting: The State of the Art, EuReporting Working Paper No.1. Mannheim: ZUMA.

Berghman, Jos. 1995. Social exclusion in Europe: policy context and analytical framework. In *Beyond the Threshold. The measurement and analysis of social exclusion*, edited by G. Room: The Policy Press.

Berthoud, Richard. 2000. Introduction: the dynamics of social change. In *Seven years in the lives of british families. Evidence on the dynamics of social change from the British Household Panel Survey*, edited by R. Berthoud and J. Gershuny: The Policy Press.

Berthoud, Richard, and Jonathan Gershuny. 2000. Seven years in the lives of British families. In *Seven years in the lives of British families. Evidence on the dynamics of social*

change from the British Household Panel Survey, edited by R. Berthoud and J. Gershuny: The Policy Press.

Bison, Ivano, and Gosta Esping-Andersen. 2000. Unemployment, Welfare Regime, and Income Packaging. In *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, edited by D. Gallie and S. Paugam: Oxford University Press.

Boltanski, Luc, and Eve Chiapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*: Gallimard.

Bosch, Karel Van den, and Ive Marx. 1996. Trends in Financial Poverty in OECD Countries. LIS Working Paper, No 148. Luxembourg.

Bourdieu, Pierre. 1998. *Contre-feux*: Liber Raisons d'agir.

Bradbury, Bruce, and Markus Jäntti. 1999. Child Poverty across Industrialized Nations. LIS Working Paper, No 205. Luxembourg.

Bradbury, Bruce, Stephen P. Jenkins, and John Micklewright. 2000. Child Poverty Dynamics in Seven Nations. ISER Working Paper, 2000-39. Essex: Institute for Social and Economic Research.

Bradshaw, Jonathan. 2001. Methodologies to measure poverty: more than one is best ! Paper read at International Symposium Poverty: Concepts and methodologies, at Mexico City.

Bradshaw, Jonathan, and Jun-Rong Chen. 1996. Poverty in the UK: a comparison with nineteen other countries. LIS Working Paper, No 147. Luxembourg.

Bradshaw, Jonathan, and Naomi Finch. 2001. Bradshaw report, Doc. E2/SEP/20/2001. : Eurostat.

Bradshaw, Jonathan, David Gordon, Ruth Levitas, Sue Middleton, Christina Pantazis, Sarah Payne, and Peter Townsend. 1998. Perceptions of Poverty and Social Exclusion 1998, Report on Preparatory Research. Bristol: Townsend Centre for International Poverty Research.

Bradshaw, Jonathan, Julie Williams, Ruth Levitas, Christina Pantazis, Demi Patsios, Peter Townsend, David Gordon, and Sue Middleton. 2000. The Relationship between Poverty and Social Exclusion in Britain. Paper read at 26th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth, at Cracow, Poland.

Burgess, Simon M, and Carol Propper. 1998. An Economic Model of Household Income Dynamics, with an Application to Poverty Dynamics among American Women. CASEpaper, 9. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

Castel, Robert. 1978. La "guerre" à la pauvreté aux états unis: le statut de la misère dans une société d'abondance. *Actes de la recherche en sciences sociales* (19):47-60.

Castel, Robert. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*: Fayard.

Castel, Robert. 1996. Les marginaux dans l'histoire. In *L'exclusion. L'état des savoirs*, edited by S. Paugam: Editions La Découverte.

Deleeck, Herman, and Karel van den Bosch. 1990. The measurement of poverty in a comparative context: empirical evidence and methodological evaluation of four poverty lines

in seven EC-Countries. In *Analysing poverty in the European Community. Policy issues, research options and data sources*, edited by R. Teekens and B. M. S. v. Praag: Eurostat.

Devicienti, Francesco. 2001. Poverty Persistence in Britain: A Multivariate Analysis using the BHPS, 1991-1997. ISER Working Paper, 2001-02. Essex: Institute for Social and Economic Research.

Dirven, Henk-Jan, Ger Linden, Branislav Mikulic, Jos Schiepers, Clemens Siermann, and Wout de Wreede. 2000. Social Reporting: reconciliation of sources and dissemination of data. Recommendations on the measurement of social exclusion and poverty and a blueprint for a periodic publication: Statistics Netherlands.

Dubar, Claude. 1996. Socialisation et processus. In *L'exclusion. L'état des savoirs*, edited by S. Paugam: Editions La Découverte.

Duclos, Jean Yves, and Philippe Grégoire. 1999. Absolute and Relative Deprivation and the Measurement of Poverty. LIS Working Paper, No 213. Luxembourg.

Ellwood, David. 1998. Dynamic policy making: an insider's account of reforming US welfare. In *The dynamics of modern society. Poverty, policy and welfare.*, edited by L. Leisering and R. Walker: The Policy Press.

Eurostat. 2000. *European social statistics. Income, poverty and social exclusion*, *Population and social conditions*. Luxembourg: Eurostat.

Faure, Jean-Louis. 1990. Field problems posed by statistics on poverty in France: proposal for improvements and examples of operations. In *Analysing poverty in the European Community*, edited by R. Teekens and B. M. S. v. Praag: Eurostat.

Flückiger, Yves. 2000. Les conséquences économiques et sociales des mutations actuelles de l'emploi. In *Rapport social 2000*, edited by C. Suter and C. Pahud: Seismo.

Förster, Michael F. 1994. Measurement of low income and poverty in a perspective of international comparisons. Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No 14. Paris: OCDE.

Förster, Michael F. 2000. Trends and driving factors in income distribution and poverty in the oecd area. Labour market and social policy-occasional papers, No 42. Paris: OECD.

Förster, Michael F., and István G. Tóth. 2000. Trends in child poverty and social transfers in the Czech Republic, Hungary and Poland: experiences from the years after transition. LIS Working Paper, No 226. Luxembourg.

Fouarge, Didier, and Ruud Muffels. 2000. Persistent Poverty in the Netherlands, Germany and the UK. A Model-Based Approach using Panel Data for the 1990s. EPAG Working Paper, 2000-15. Essex: European Panel Analysis Group.

Gallie, Duncan, Sheila Jacobs, and Serge Paugam. 2000. Poverty and Financial Hardship among the Unemployed. In *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, edited by D. Gallie and S. Paugam: Oxford University Press.

Gallie, Duncan, and Serge Paugam. 2000. The Social Regulation of Unemployment. In *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, edited by D. Gallie and S. Paugam: Oxford University Press.

Gaudier, Maryse. 1993. *Pauvretés, inégalités, exclusions: renouveau des approches théoriques et des pratiques sociales*: Institut international d'études sociales.

Ghiatis, Anastassios. 1990. Low income groups obtained by enhanced processing of the Household Budget Surveys in the EC: summary figures for Italy and the Netherlands. In *Analysing poverty in the European Community. Policy issues, research options and data sources*, edited by R. Teekens and B. M. S. v. Praag: Eurostat.

Giorgi, Liana, Ronald Pohoryles, Michael Foerster, Chris Whelan, Richard Layte, Kimberly Fisher, Vijay Verma, and Gianni Betti. 2001. 2nd publication on income, poverty and social exclusion. Conceptual framework, report outline and work organisation, Doc. E2/SEP/22/2001. : Eurostat.

Glaude, Michel. 1998. La pauvreté, sa mesure et son évolution. In *Pauvreté et exclusion*, edited by T. Atkinson, M. Glaude, J. Freyssinet and C. Seibel: La documentation Française.

Glennerster, Howard. 2000. US poverty studies and poverty measurement: the past twenty-five years. CASEpaper, 42. London: Centre for analyses of social exclusion.

Gordon, David, and et al. 2000. *Poverty and social exclusion in Britain*: Joseph Rowntree Foundation.

Gordon, David, and Paul Spicker, eds. 1999. *The International Glossary on Poverty*: CROP International Series on Poverty.

Haataja, Anita. 1999. Unemployment, employment and social exclusion. LIS Working Paper, No 195. Luxembourg.

Hagenaars, Aldi J. M., Klaas de Vos, and M. Asghar Zaidi. 1995. *Statistiques relatives à la pauvreté à la fin des années 80: recherche s'appuyant sur des microdonnées*: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Hansen, Erik Jorgen. 1990. The concept and measurement of poverty: a danish point of view. In *Analysing poverty in the European Community. Policy issues, research options and data sources*, edited by R. Teekens and B. M. S. v. Praag: Eurostat.

Hauser, Richard, and Brian Nolan. 2000. Unemployment and Poverty: Change over Time. In *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, edited by D. Gallie and S. Paugam: Oxford University Press.

Hauser, Richard, and Peter Semerau. 1990. Trends in poverty and low income in the Federal Republic of Germany 1962/63 - 1987. In *Analysing poverty in the European Community*, edited by R. Teekens and B. M. S. v. Praag: Eurostat.

Hill, Martha, Daniel Hill, and Robert Walker. 1998. Intergenerational dynamics in the USA: poverty processes in young adulthood. In *The dynamics of modern society. Poverty, policy and welfare*, edited by L. Leisering and R. Walker: The Policy Press.

Hill, Martha S., and Stephen P. Jenkins. 1999. Poverty among British Children: Chronic or Transitory ? ISER Working Paper, 1999-23. Essex: Institute for Social and Economic Research.

Hills, John. 1998. Does Income Mobility Mean That We Do Not Need To Worry About Poverty ? CASEpaper, 4. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

Hills, John. 2001. Measurement of income poverty and deprivation: the British approach. CASEreport, 13. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

Hills, John, and (chair). 1998. Persistent Poverty and Lifetime Inequality: The Evidence, at London.

Hobcraft, John. 1998. Intergenerational and Life-Course Transmission of Social Exclusion: Influences of Childhood Poverty, Family Disruption, and Contact with the Police. CASEpaper, 15. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

Hobcraft, John, and Kathleen Kiernan. 1999. Childhood Poverty, Early Motherhood and Adult Social Exclusion. CASEpaper, 28. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

INSEE. 2000. International Comparisons of Poverty.

Jäntti, Markus, and Sheldon Danziger. 1999. Income Poverty in Advanced Countries. LIS Working Paper, No 193. Luxembourg.

Jarvis, Sarah, and Stephen Jenkins. 1998. Income and poverty dynamics in Great Britain. In *The dynamics of modern society. Poverty, policy and welfare*, edited by L. Leisering and R. Walker: The Policy Press.

Jarvis, Sarah, and Stephen P. Jenkins. 1995. Do the poor stay poor ? New evidence about income dynamics from the British Household Panel Survey. ISER Occasional Papers, 1995-2. Essex: Institute for Social and Economic Research.

Jenkins, Stephen P. 1999. Trends in the UK Income Distribution. ISER Working Paper, 1999-22. Essex: Institute for Social and Economic Research.

Jenkins, Stephen P. 2000. Dynamics of household incomes. In *Seven years in the lives of british families. Evidence on the dynamics of social change from the British Household Panel Survey*, edited by R. Berthoud and J. Gershuny: The Policy Press.

Kangas, Olli. 2000. Distributive Justice and Social Policy. LIS Working Paper, No 221. Luxembourg.

Kangas, Olli. 2001. For Better or For Worse: Economic Positions of the Rich and the Poor 1985-1995. LIS Working Paper, No 248. Luxembourg.

Kangas, Olli, and Joakim Palme. 1998. Does Social Policy Matter ? Poverty Cycles in OECD Countries. LIS Working Paper, No 187. Luxembourg.

Kangas, Olli, and Veli-Matti Ritakallio. 1998. Social Policy or Structure ? Income Transfers, Socio-demographic Factors and Poverty in the Nordic Countries and in France. LIS Working Paper, No 190. Luxembourg.

Kenworthy, Lane. 1998. Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty ? A Cross-National Assessment. LIS Working Paper, No 188. Luxembourg.

Kergoat, Jacques, Josiane Boutet, Henri Jacot, and Danièle Linhart, eds. 1998. *Le monde du travail*: Editions La Découverte.

Kim, Hwanjoon. 2000a. Anti-Poverty Effectiveness of Taxes and Income Transfers in Welfare States. LIS Working Paper, No 228. Luxembourg.

Kim, Hwanjoon. 2000b. Do Welfare States Reduce Poverty ? A Critical Shortcoming in the Standard Analysis of the Anti-Poverty Effect of Welfare States. LIS Working Paper, No 228. Luxembourg.

Kleinman, Mark. 1998. Include Me Out ? The New Politics of Place and Poverty. CASEpaper, 11. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

Korpi, Walter. 2000. Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States. LIS Working Paper, No 224. Luxembourg.

Korpi, Walter, and Joakim Palme. 1998. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. LIS Working Paper, No 174. Luxembourg.

Krause, Peter. 1998. Low income dynamics in Unified Germany. In *The Dynamics of modern society. Poverty, policy and welfare*, edited by L. Leisering and R. Walker: The Policy Press.

Layte, Richard, Bertrand Maître, Brian Nolan, and Chris Whelan. 2000a. Explaining Levels of Deprivation in the European Union. EPAG Working Paper, 12. Essex: European Panel Analysis Group.

Layte, Richard, Bertrand Maître, Brian Nolan, and Christopher T. Whelan. 1999. Income, Deprivation and Economic Strain: An Analysis of the European Community Household Panel. EPAG Working Paper, 1999-5. Essex: European Panel Analysis Group.

Layte, Richard, Bertrand Maître, Brian Nolan, and Christopher T. Whelan. 2000b. Persistent and Consistent Poverty in the 1994 and 1995 Waves of the European Community Household Panel Study. EPAG Working Paper, 2000-11. Essex: European Panel Analysis Group.

Layte, Richard, Brian Nolan, and Christopher T. Whelan. 1999. Targeting Poverty: Lessons from Monitoring Ireland's National Anti-Poverty Strategy, . Dublin: The Economic and Social Research Institute.

Leisering, Lutz, and Robert Walker, eds. 1998a. *The Dynamics of Modern Society*. Briston: The Policy Press.

Leisering, Lutz, and Robert Walker. 1998b. Making the future: from dynamics ot policy agenda. In *The dynamics of modern society. Poverty, policy and welfare*, edited by L. Leisering and R. Walker: The Policy Press.

Leisering, Lutz, and Robert Walker. 1998c. New realities: the dynamics of modernity. In *The dynamics of modern society. Poverty, policy and welfaire*, edited by L. Leisering and R. Walker: The Policy Press.

Lollivier, Stéfan, and Daniel Verger. 1997. Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes. *Economie et statistique* (308-310):113-142.

Mäkinen, Tiina. 1998. Contradictory Findings ? The Connection between Structural Factors, Income Transfers and Poverty in OECD Countries. LIS Working Paper, No 179. Luxembourg.

Mejer, Lene. 2000. Statistics on social exclusion: the EU methodological approach, Luxembourg : Eurostat.

Moriani, Claudio. 1990. Italian experience of harmonized poverty measures: a summary. In *Analysing poverty in the European Community*, edited by R. Teekens and B. M. S. v. Praag: Eurostat.

Morissens, Ann. 1999. Solo mothers and poverty: do policies matter ? A comparative case study of Sweden and Belgium. LIS Working Paper, No 210. Luxembourg.

Muffels, Ruud, and Didier Fouarge. 2000. Work Insecurity, Labour Market Exclusion and Income Poverty. Evidence from Wave 1 and Wave 2 of the ECHP. EPAG Working Paper, 2000-13. Essex: European Panel Analysis Group.

Muffels, Ruud, Didier Fouarge, and Ronald Dekker. 2000. Longitudinal Poverty and Income Inequality: A Comparative Panel Study for the Netherlands, Germany and the UK. EPAG Working Paper, 1. Essex: European Panel Analysis Group.

Nolan, Brian, Richard Hauser, and Jean-Paul Zoyen. 2000. The Changing Effects of Social Protection on Poverty. In *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, edited by D. Gallie and S. Paugam: Oxford University Press.

Nolan, Brian, and Bertrand Maître. 1999. The distribution of income and relative income poverty in the ECHP. EPAG Working Paper, 1999-3. Essex: European Panel Analysis Group.

Nolan, Brian, and Ive Marx. 1999. Low pay and Household Poverty. LIS Working Paper, No 216. Luxembourg.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion. 2000. *Rapport 2000*: La Documentation Française.

OCDE. 1997. Distribution des revenus et pauvreté dans certains pays de l'OCDE, DEELSA/ELSA/WP1(97)1. Paris: Organisation de coopération et de développement économiques.

OCDE. 1998. Dynamique de la pauvreté dans quatre pays de l'OCDE, ECO/CPE/WP1(98)13. Paris: Organisation de coopération et de développement économiques.

OECD. 2000.*OECD Ministers' Conference on best practice in tackling poverty and social exclusion. London, 9-10 October 2000*.

O'Higgins, Michael, and Stephen P Jenkins. 1990. Poverty in the EC: 1975, 1980, 1985. In *Analysing poverty in the European Community. Policy issues, research options and data sources*, edited by R. Teekens and B. M. S. v. Praag: Eurostat.

Osberg, Lars. 2000a. Long run trends in economic inequality in five countries - a birth cohort view. LIS Working Paper, No 222. Luxembourg.

Osberg, Lars. 2000b. Poverty in Canada and the USA: Measurement, Trends and Implications. LIS Working Paper, No 236. Luxembourg.

Osberg, Lars, and Kuan Xu. 1997. International Comparisons of Poverty Intensity: Index Decomposition and Bootstrap Inference. LIS Working Paper, No 165. Luxembourg.

Osberg, Lars, and Kuan Xu. 1999. Poverty Intensity - How well do canadian provinces compare ? LIS Working Paper, No 203. Luxembourg.

Paugam, Serge. 1996a. La constitution d'un paradigme. In *L'exclusion. L'état des savoirs*, edited by S. Paugam: Editions La Découverte.

Paugam, Serge. 1996b. Les sciences sociales face à l'exclusion. In *L'exclusion. L'état des savoirs*, edited by S. Paugam: Editions La Découverte.

Paugam, Serge, ed. 1996c. *L'exclusion. L'état des savoirs*: Editions La Découverte.

Paugam, Serge. 1996d. Pauvreté et exclusion. La force des contrastes nationaux. In *L'exclusion. L'état des savoirs*, edited by S. Paugam: Editions La Découverte.

Paugam, Serge. 2000. *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*: Presses Universitaires de France.

Paugam, Serge, Jean-Paul Zoyem, and Jean-Michel Charbonnel. 1993. *Précarité et risque d'exclusion en France*: La documentation française.

Pedersen, Lisbeth, Hanne Weise, Sheila Jacobs, and Michael White. 2000. Lone Mothers' Poverty and Employment. In *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, edited by D. Gallie and S. Paugam: Oxford University Press.

Piachaud, David, and Holly Sutherland. 2000. How Effective is the British Government's Attempt to Reduce Child Poverty ? CASEpaper, 38. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

Power, Anne, and William Julius Wilson. 2000. Social Exclusion and the Future of Cities. CASEpaper, 35. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

Pressman, Stephen. 2000. Explaining the Gender Poverty Gap in Developed and Transitional Economies. LIS Working Paper, No 243. Luxembourg.

Rainwater, Lee, and Timothy M. Smeeding. 1995. Doing Poorly: The Real Income of American Children in a Comparative Perspective. LIS Working Paper, No 127. Luxembourg.

Ringen, S. 1988. Direct and Indirect Measures of Poverty. *Journal of Social Policy* 17:351-366.

Room, Graham. 1995a. Conclusions. In *Beyond the Threshold. The measurement and analysis of social exclusion*, edited by G. Room: The Policy Press.

Room, Graham. 1995b. Poverty and social exclusion: the new European agenda for policy and research. In *Beyond the Threshold. The measurement and analysis of social exclusion*, edited by G. Room: The Policy Press.

Room, Graham. 1998. Social quality in Europe: perspectives on social exclusion. In *The Social Quality of Europe*, edited by W. Beck, L. v. d. Maesen and A. Walker: The Policy Press.

Rubin, Marc. 1996. Poverty, Labor Force Status and the Social Safety Net. LIS Working Paper, No 141. Luxembourg.

Ruspini, Elisabetta. 1999. Lone Mothers and Poverty in Italy, Germany and Great Britain, Evidence from Panel Data. ISER Working Paper, 1999-10. Essex: Institute for Social and Economic Research.

Russell, Helen, and Paolo Barbieri. 2000. Gender and the Experience of Unemployment. In *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, edited by D. Gallie and S. Paugam: Oxford University Press.

Saraceno, Chiara. 1998. The importance of social exclusion (commentaty on Chapter 10). In *The Social Quality of Europe*, edited by W. Beck, L. v. d. Maesen and A. Walker: The Policy Press.

Schnapper, Dominique. 1996. Intégration et exclusion dans les sociétés modernes. In *L'exclusion. L'état des savoirs*, edited by S. Paugam: Editions La Découverte.

Schultheis, Franz. 1996. L'Etat et la société civile face à la pauvreté en Allemagne. In *L'exclusion. L'état des savoirs*, edited by S. Paugam: Editions La Découverte.

Smeeding, Tim, and Katherin Ross. 1999. Social protection for the poor in the developed world: the evidence from LIS. LIS Working Paper, No 204. Luxembourg.

Smeeding, Timothy M. 2000. Changing Income Inequality in OECD Countries: Updated Results from The Luxembourg Income Study. LIS Working Paper, No 252. Luxembourg.

Smeeding, Timothy M., Lee Rainwater, and Gary Burtless. 2000. United States Poverty in a Cross-National Context. LIS Working Paper, No 244. Luxembourg.

Smeeding, Timothy M., Katherin Ross, Paula England, Karen Christopher, and Sara S. Mc Lanahan. 1999. Poverty and Parenthood across Modern Nations: Findings from the Luxembours Income Study. LIS Working Paper, No 194. Luxembourg.

Smeeding, Timothy M., and Dennis H. Sullivan. 1998. Generations and the Distribution of Economic Well-Being: A Cross-National View. LIS Working Paper, No 173. Luxembourg.

Solera, Cristina. 1998. Income Transfers and Support for Mothers'Employment: The Link to Family Poverty Risks. A comparison between Italy, Sweden and the U.K. LIS Working Paper, No 192. Luxembourg.

Soulet, Marc-Henry. 1998. L'exclusion: usage et mésusages d'un concept. *Revue suisse de sociologie* 24 (3):431-458.

Sparkes, Jo. 1999. Schools, Education and Social Exclusion. CASEpaper, 29. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

Strobel, Pierre. 1996. De la pauvreté à l'exclusion: société salariale ou société des droits de l'homme ? *Revue internationale des sciences sociales* (148):201-218.

Teekens, Rudolf, and Bernard M. S. van Praag, eds. 1990. *Analysing Poverty in the Euopean Community. Policy issues, research options and data sources*, *Eurostat News Special edition*: Eurostat.

Teekens, Rudolf, and Asghar Zaidi. 1990. Relative and absolute poverty in the European Community. In *Analysing Poverty in the European Community. Policy issues, research options and data sources*, edited by R. Teekens and B. M. S. v. Praag: Eurostat.

Verdès-Leroux, Jeannine. 1978. Les "exclus". *Actes de la recherche en sciences sociales* (19):61-65.

Verger, Daniel. Ressources disponibles et consommation des familles modestes: la multiplicité des approches de la pauvreté, . Paris: INSEE.

Vos, Klaas de, and M. Asghar Zaidi. 1995. Trend analysis of poverty in the European Community, Doc. no POV 72/95 EN. : Eurostat.

Wacquant, Loïc. 1996. L'underclass urbaine dans l'imaginaire social et scientifique américain. In *L'exclusion. L'état des savoirs*, edited by S. Paugam: Editions La Découverte.

Wagner, Michael, and Andreas Motel. 1998. Income dynamics in old age in Germany. In *The dynamics of modern society. Poverty, policy and welfare*, edited by L. Leisering and R. Walker: The Policy Press.

Walker, Robert. 1995. The dynamics of poverty and social exclusion. In *Beyond the Threshold. The measurement and analysis of social exclusion*, edited by G. Room: The Policy Press.

Whelan, Brendan J., Brian Nolan, and Tim Callan. 1990. Panel research on poverty in Ireland. In *Analysing poverty in the European Community. Policy issues, research options and data sources*, edited by R. Teekens and B. M. S. v. Praag: Eurostat.

Whelan, Brendan J., and Christopher T. Whelan. 1995. In what sense is poverty multidimensional ? In *Beyond the Threshold. The measurement and analysis of social exclusion*, edited by G. Room: The Policy Press.

Whelan, Christopher T., Richard Layte, Bertrand Maître, and Brian Nolan. 2000. Poverty Dynamics: An Analysis of the 1994 and 1995 Waves of the European Community Household panel Study. EPAG Working Paper, 2000-10. Essex: European Panel Analysis Group.

Wilson, William Julius. 1998. When Work Disappears: New Implications for Race and Urban Poverty in the Global Economy. CASEpaper, 17. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

Zheng, Buhong. 1997. Statistical Inferences for Poverty Measures with Relative Poverty Lines. LIS Working Paper, No 167. Luxembourg.

Sozialberichterstattung aus der Sicht eines Hilfwerks: Fragen an die quantitative Sozialberichterstattung

Dr. Carlo Knöpfel, Caritas Schweiz

Lassen Sie mich mit einem Werbespot beginnen. Caritas Schweiz gibt seit 1999 den Sozialalmanach heraus. Die Erhebung statistischer Daten kann allerdings nicht die Aufgabe eines Hilfswerkes sein, deshalb ist der Sozialalmanach nicht als Datenhandbuch und Bestandesaufnahme konzipiert. Vielmehr zielt er darauf ab, im Sinne einer qualitativen Sozialberichterstattung bestehende Daten und Informationen auszuwerten und zu interpretieren. Wir möchten damit zum besseren Verständnis gesellschaftlicher Entwicklungen in der Schweiz beitragen.

Der Sozialalmanach weist eine dreiteilige Struktur auf:

- In einem ersten Teil kommen Trends und Entwicklungen zu Sprache, die den Alltag der Menschen in besonderer Weise prägen. Wir orientieren uns dabei an einem Modell „guten Regierens“, dass der deutsche Soziologe Ralf Dahrendorf in verschiedenen Publikationen schon früh beschrieben hat. Es geht um die Frage, wie wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, soziale Sicherheit, ökologische Nachhaltigkeit und die Freiheit in der Gesellschaft gleichermassen gefördert werden können. Natürlich klingt hier bereits das erst später entworfene Nachhaltigkeitskonzept an, das heute in aller Munde ist. Dieser erste Teil wird von Ausgabe zu Ausgabe fortgeschrieben.
- Der zweite Teil stellt eine thematische Tiefenbohrung dar. Es geht darum, ein grundlegende gesellschaftliche Thematik aus verschiedenen Blickwinkeln darzustellen und zu analysieren. Sodann sollen existierende und mögliche Problemlösungen aufgezeigt und bewertet werden. Ziel ist es, zu einer einigermassen umfassenden Darstellung der aktuellen Debatte zu kommen. Im ersten Sozialalmanach ging es um die „Existenzsicherung in der Schweiz“, im zweiten um „Sozialrechte und Chancengleichheit“, im dritten Sozialalmanach um „Sozialpolitik in der Weltgesellschaft“. Der vierte Sozialalmanach, der auf Ende dieses Jahres hin erscheinen wird, wird dem Thema des „flexibilisierten Menschen“ gewidmet sein.
- Im dritten Teil findet sich aufbereitetes statistisches Material zu den jeweiligen Schwerpunktthemen. Dieses wird ergänzt durch die Fortschreibung von Zahlenreihen, die wir als Indikatoren der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung identifiziert haben.

Der Sozialalmanach erscheint jährlich, um die Aktualität und Kontinuität zu gewährleisten, die eine Sozialberichterstattung sinnvollerweise erfüllen muss.

Der spezifische Wert eines solchen *social report* liegt in der theorie- und problembezogenen Analyse und Interpretation vorhandener empirischer Informationen. Caritas Schweiz tut dies vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die sie als Hilfswerk bei ihrer Arbeit im Dienst sozial Benachteiligter im Inland erworben hat. Der Sozialalmanach stellt demzufolge den Versuch dar, gesellschaftliche Entwicklungen aus der aktuellen Erfahrung und Beobachtung heraus zu beschreiben und zu deuten. Dabei ist der Standpunkt, von dem aus der Blick auf die gesellschaftliche Entwicklung geworfen wird, definiert: Wir wollen zeigen, was die aktuellen ökonomischen und politischen Vorgänge für die wirtschaftlich Benachteiligten und politisch Machtlosen bedeuten.

Aus der Erfahrung mit der Herausgabe des Sozialalmanachs sollen nun drei Thesen formuliert und zur Diskussion gestellt werden. Dabei geht es um die Frage, in welchem Spannungsverhältnis die qualitative und quantitative Sozialberichterstattung stehen, wie beide Zugänge zur besseren Wahrnehmung von gesellschaftlicher Realität beitragen können, wenn sie sich in sinnvoller Weise ergänzen. Das ist auch ein Plädoyer für eine vermehrte qualitative Sozialberichterstattung, die über den Tageskommentar hinausgeht.

These 1

Eine quantitative Sozialberichterstattung, die sich nur auf Zahlenreihen abstützt, läuft Gefahr, die Brisanz ihrer Daten zu verkennen.

Dass die Schweiz in Sachen Statistik, und insbesondere Sozialstatistik, ein Entwicklungsland ist, ist längs Gemeinplatz. Allerdings darf auch festgehalten werden, dass in den letzten Jahren einiges erreicht wurde und weitere Verbesserungen und Ergänzungen zu erwarten sind, etwa eine gesamtschweizerische Sozialhilfestatistik. Doch die Vielzahl von statistischen Informationen genügt noch nicht, wenn es nicht gelingt, diese zu kontextualisieren und mit Sachinformationen aus Wirtschaft und Politik zu ergänzen und anzureichern.

Dazu ein Beispiel. In den letzten Monaten konnten wir den Pressemitteilungen des Bundesamtes für Statistik entnehmen, dass die Erwerbsquote der Frauen, insbesondere von Frauen mit kleinen Kindern, in den neunziger Jahren deutlich zugenommen hat. Weiter war zu lesen, dass trotz zunehmender Erwerbstätigkeit die zeitliche Belastung der Haus- und Familienarbeit für die Frauen kaum abgenommen hat. Schliesslich ist im UNO-Jahr der Freiwilligen zur Kenntnis zu nehmen, welche grosse Bedeutung dem freiwilligen Engagement, und hier spezifisch jenem der Frauen im karitativ-sozialen Bereich zukommt. Ergänzen wir nun dieses statistische Material mit zwei Informationen. Die eine ist ein Zitat von Altbundesrat Adolf Ogi anlässlich der Eröffnung des UNO-Jahres der Freiwilligen: „Auch im sozialen Bereich wird die Freiwilligenarbeit immer mehr zu einem Thema. Der Staat ist nicht alles. Der Staat kann nicht alles. Der Staat hat nicht alles. Selbstverantwortung ist wieder gefragt. Die private Initiative muss gerade im sozialen Bereich wieder zu einem tragenden Pfeiler werden.“ Die andere Information ist die aktuelle familienpolitische Plattform des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes, in der dieser Massnahmen fordert, die eine weiter zunehmende Erwerbstätigkeit der Frauen möglich machen sollen.

Nun wird die Sache spannend, weil die erwähnten Zahlenreihen nicht mehr einfach nebeneinander stehen, sondern auf eine problematische Entwicklung und divergente Vorstellungen über die zukünftige Verfügung und Verwendung der zeitlichen Ressourcen von Frauen verweisen. Einfach formuliert: Was passiert im sozialen Bereich, wenn die Erwerbstätigkeit der Frauen tatsächlich weiter wächst und diese nicht mehr genügend Zeit haben, sich auch noch freiwillig in der Betreuung und Pflege von alten und kranken Menschen zu engagieren? Es ist hier nicht der Ort, auf diese Frage eine Antwort zu geben. Sie sehen aber, wie erst durch die Kombination verschiedener statistischer Materialen und weiterer Informationen deren gesellschaftspolitische Bedeutung hervortritt. Genau das kann und muss eine qualitative Sozialberichterstattung leisten.

These 2

Eine quantitative Sozialberichterstattung ohne theoretischen Ansatz ist blind für systemische Wirkungszusammenhänge

Nachhaltigkeit ist heute als Prinzip in der Bundesverfassung verankert, ist Gegenstand strategischer Ueberlegungen des Bundesrates, ist Verpflichtung der Schweiz gegenüber der Völkergemeinschaft und ist natürlich auch Thema dieser Tagung. Ueber die Dimensionen nachhaltiger Entwicklung ist man sich inzwischen allzu rasch einig geworden, es geht um die drei Dimensionen Oekonomie, Oekologie und Gesellschaft. Mit Blick auf den eingangs erwähnten Ansatz von Ralf Dahrendorf wäre es zu begrüssen, wenn die gesellschaftliche Dimension weiter in eine soziale und demokratische Dimension aufgefächert würde, denn es geht immer auch um die Frage, wie eine nachhaltige Entwicklung in der Gesellschaft umgesetzt werden kann. Nun kann man sich natürlich darüber streiten, und das wird ja auch zu Genüge getan, mit welchem Indikatorenset die drei oder vier Dimensionen nachhaltiger Entwicklung erfasst werden sollen. Ebenso wichtig wäre es hingegen, sich über einen systemischen Ansatz Gedanken zu machen, der deutlich machen würde, wie sich diese drei Dimensionen gegenseitig beeinflussen, verstärken oder abschwächen. Dann würden auch die politischen Dilemmata deutlich, die sich hinter dem Diktum von Dahrendorf verbergen. Er spricht ja nicht zufällig in diesem Zusammenhang von einer „Quadratur des Zirkels“. Und nur dann wäre es auch möglich, den Auftrag der politischen Beratung zu erfüllen, die auf eine Optimierung der Wirkungszusammenhänge ausgerichtet sein müsste. Wir sind noch meilenweit von diesem Anspruch entfernt.

Auch dazu ein Beispiel. Die Basler Arbeitsgruppe für Konjunkturforschung (BAK) hat im Mai 2000 eine Querschnittsanalyse der nachhaltigen Entwicklung im internationalen Vergleich zwischen USA, Frankreich, Deutschland und der Schweiz vorgestellt. Sie hat die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Umweltverträglichkeit und die gesellschaftliche Ausgewogenheit der gesellschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern untersucht und zuletzt in einer Rangliste verdichtet.

Für die Ranganalyse wurden jeweils nur zwei für die Bereiche Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft zentrale Indikatoren ausgewählt. Rangiert wurde das Niveau für das Jahr 1998 sowie die Entwicklung dieser Indikatoren in den Neunzigerjahren. Die einzelnen Rangzahlen wurden für jedes Land ungewichtet addiert. Durch diese Gleichgewichtung der Bereiche wollte die BAK der Tatsache Rechnung tragen, dass es für die „richtige„ Gewichtung keine objektiven wissenschaftlichen Kriterien gibt und langfristig eine nachhaltige Entwicklung die Verfolgung aller drei Teilbereiche erfordert.

So lobenswert diese Feststellung mit Blick auf die sonst übliche Vorrangstellung der ökonomischen Dimension ist, so sehr findet sich hier aber auch das Eingeständnis versteckt, das kein integriertes Modell einer nachhaltigen Entwicklung vorliegt, dass die systemischen Zusammenhänge, Rückkoppelungen und Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Dimensionen des Nachhaltigkeitskonzeptes zu berücksichtigen vermag. Die Autoren halten denn in ihren Schlussfolgerungen auch fest, dass weiterer Forschungsbedarf hinsichtlich der Kausalanalyse in diesem Modell besteht.

Ohne Wissen über mögliche Kausalitäten ist an eine ernsthafte Politikberatung nicht zu denken, wie die Wissenschaftler der BAK selber an einem Beispiel illustrieren: Ist die von ihnen festgestellte negative Beziehung zwischen mehr Einkommensgerechtigkeit und mehr

Wirtschaftswachstum Ursache oder Folge, führt also mehr Wirtschaftswachstum zu einer zunehmenden Ungleichverteilung der Einkommen oder fördert eine ungleiche Verteilung der Einkommen das Wirtschaftswachstum? Angenommen, mehr Wirtschaftswachstum ist gesellschaftlich erwünscht, führt dies im ersten Fall zur Debatte über die Umverteilung der Wachstumsgewinne, im zweiten Fall zur Diskussion über die Entlastung hoher Einkommen von steuerlichen Abgaben.

These 3

Eine quantitative Sozialberichtersattung ohne Kontakt zur gesellschaftlichen Praxis läuft Gefahr, immer gerade das Falsche zu messen.

Sozialberichtersattung soll mehr sein als das rückwärtsgewandte Nachzeichnen gesellschaftlicher Entwicklungen. Sozialberichterstattung soll, wie es sogar in der Ausschreibung zu dieser Tagung heisst, idealerweise – das Wort ist leider in Klammern gesetzt - als ein Frühwarnsystem für Politik und Wirtschaft dienen. Allerdings setzt dies voraus, dass tatsächlich die relevanten Daten erhoben werden, die die jeweilige Debatte benötigt. Dies ist nicht immer der Fall.

Auch dazu ein letztes Beispiel. 1997 erschien die erste nationale Armutsstudie von Professor Leu und seinen Mitarbeitenden. Die Zahlen der Studie stammten aus dem Jahr 1992, und weil die Schweiz mitten in der längsten Wirtschaftskrise seit dem Zweiten Weltkrieg steckte, traute man den Zahlen kaum, und schon gar nicht der Behauptung von Professor Leu, das sich die Armutssituation in der Schweiz seither kaum verändert hätte. Das wär's dann gewesen, wenn Caritas Schweiz nicht ein Jahr später die Studie zu den *working poor* publiziert und der Schweizerische Gewerkschaftsbund seine 3'000-Franken-Lohn-Kampagne fast gleichzeitig (aber nicht abgesprochen) gestartet hätten. Das Stichwort traf den Nerv der Zeit. Die Publikation erreichte eine immense Aufmerksamkeit, obwohl wir die gleichen Zahlen verwendeten, wie sie bereits in der nationalen Armutsstudie zu finden waren. Nun wollte man Genaueres über die *working poor* wissen, doch der Informationsbedarf konnte erst in diesem Jahr durch die im Auftrag des BFS erstellte Studie vom BASS einigermassen befriedigt werden. Wenn ich hier einigermassen sage, dann darum, weil die Zahlen leider nur bedingt mit den Daten von 1992 vergleichbar sind. Die Studie signalisiert nämlich zwischen 1992 und 1998 eine massive Zunahme von 250'000 auf 414'000 der Zahl von Menschen, die in working poor-Haushalten leben, in denen mindestens eine Person vollzeitlich erwerbstätig ist.

Inzwischen ist die Diskussion allerdings schon wieder weiter. Caritas Schweiz wird im Herbst ein erstes Diskussionspapier zu prekären Arbeitsverhältnissen in der Schweiz veröffentlichen. Auch hier wieder zeigt es sich, dass die Datengrundlage dürftig ist. Das Bundesamt für Statistik wird sich aber hoffentlich nicht wieder in der Rolle des Getriebenen wiederfinden.

Könnte eine verstärkte Berücksichtigung qualitativer Sozialberichterstattung hier weiterhelfen? Ich glaube ja. Die konkrete Arbeit an sozialen Brennpunkten prädestiniert ein Hilfswerk wie Caritas Schweiz geradezu zu einer semantischen Bearbeitung bestehender und sich abzeichnender sozialer Konfliktfelder. Immer wieder nehmen die Mitarbeitenden eines Hilfswerkes soziale Entwicklungen wahr, bevor sie auf der Ebene von aggregierten quantitativen Daten erfasst werden (können). Der spezifische Beitrag eines

zivilgesellschaftlichen Akteurs wie der Caritas liegt daher auch in der Früherkennung sich anbahnender gesellschaftlicher Veränderungen.

Sozialwissenschaften, statistische Aemter und ein Hilfswerk wie Caritas Schweiz kommen von unterschiedlichen Arbeitsfeldern und Zielsetzungen her zur gemeinsamen Aufgabe, festgestellte gesellschaftliche Veränderungen frühzeitig zu erfassen, zu interpretieren und diese Deutungen in die fachliche und politische Debatte einzubringen. Eine verstärkte Zusammenarbeit, ganz im Sinne der schon andernorts propagierten *public- private-partnership*, würde sich hier in besonderer Weise anbieten. An uns soll es nicht liegen.

VIII

Schlussfolgerung

Conclusion

Conclusion

Sozialberichterstattung und Politisches Monitoring Strategien und Perspektiven[131]

Heinz Gilomen, Vizedirektor Bundesamt für Statistik, Neuchâtel

Einleitung

Gesellschaftliche Dauerbeobachtung ist in zahlreichen Ländern zu neuer Konjunktur gekommen. Das zunehmende Bewusstsein um die Vernetzung von wirtschaftlicher Dynamik, sozialen Sachverhalten und ökologischer Qualität führt zum Bedarf an zusätzlicher Steuerungsinformation zuhanden gesellschaftlicher Akteure. Und die Neuorientierung kollektiver Handlungsmuster von einer input- zu einer outputgesteuerten gesteuerten Politik erfordert vermehrt wissenschaftlich produzierte Erkenntnisse über Resultate und Wirkungen. Mehr und mehr verliert deshalb die Analyse gesellschaftlicher Entwicklungen ihren Charakter der reinen Grundlageninformation und hat sich zunehmend den Anforderungen orientierter Erkenntnisgewinnung zu stellen.

Vielfach wurden denn auch in den letzten Jahren die Systeme der Sozialberichterstattung weiter ausgebaut, Indikatoren der ökologischen Entwicklung konstruiert und zunehmend unter dem Titel der Nachhaltigkeit mit Masszahlen der wirtschaftlichen Dynamik verbunden. Dabei sind auch Ansätze im Rahmen internationaler Kooperation entstanden, und supranationale Organisationen und Institutionen haben zentrale Impulse vermittelt. Die entsprechenden Konzepte der OECD, der Europäischen Union, der UN-ECE und der mit ihr verbundenen Siena Group gehören zusammen mit Überlegungen, die in der Schweiz zu diesem Thema bereits angestellt wurden, zum Gesamtbild der neueren Entwicklungen.

Der vorliegende Beitrag ist auf Grund der Eindrücke am Symposium „Sozialberichterstattung und Politisches Monitoring“ entstanden, das vom 26. bis 28. Juni 2001 in Neuchâtel durchgeführt wurde. Die Reichhaltigkeit der dort vorgestellten Ideen, Konzepten und Analysenkann in diesem zusammenfassenden Text natürlich nicht in angemessenem Umfang berücksichtigt werden. Ebenso wäre es vermessen, den hier vorgeschlagenen Entwürfe einen definitiven Charakter zuzuschreiben. Es geht vielmehr darum, Möglichkeiten und Potentiale zu skizzieren, die bei der weiteren Arbeit zu berücksichtigen sind.

In einem ersten Teil sollen Präzisierungen zu einigen grundlegende Begrifflichkeiten vorgeschlagen werden. Dann wird eine Systematik entworfen, die als Ordnungsschema für die Entwicklung von Berichterstattung und Monitoring dienen kann. Einige Bemerkungen zu Aspekten der Methodologie sowie der Datenstrategie schliessen sich an. Abschliessend sollen auch Perspektiven der Kooperation mit Wissenschaft und Politik skizziert werden.

[131] Der vorliegende Text ist die leicht modifizierte Version des zusammenfassenden Beitrages am Symposium „Sozialberichterstattung und Politisches Monitoring“, welches vom 26. bis 28. Juni 2001 in Neuchâtel stattfand.

Begriffe und Konzepte

Politisches Monitoring

Als Politisches Monitoring *bezeichnen wir* die laufende, gezielte Beobachtung und Berichterstattung über politisch relevante Sachverhalte zuhanden politischer Akteure. *Diese Definition enthält einige Aspekte, die einer kurzen Erläuterung bedürfen:*

- Als Monitoring wird hier die Beobachtung von Sachverhalten bezeichnet. Damit unterscheiden wir uns von jenen Ansätzen, die Monitoring grundsätzlich dem Controlling gleichstellen und darunter nicht nur die Beobachtung, sondern auch die Steuerung gesellschaftlicher Gegebenheiten verstehen. Monitoring bedeutet im hier verwendeten Sinne somit eine Handlung der Feststellung, nicht aber eine Handlung der Intervention. Dies hat Auswirkungen auf die institutionelle Ausgestaltung: Das Monitoring ist eine wissenschaftlich-statistische Aufgabe und auch institutionell von der eigentlichen Steuerung als politischer Aufgabe zu trennen.
- Allerdings verstehen wir unter Politischem Monitoring eine gezielte Beobachtung von Sachverhalten. Reine unbeteiligte Kontemplation kann den grundsätzlichen Anforderungen nicht genügen. Die Beobachtung hat sich an Fragestellungen und Problemen auszurichten und ist somit auf jene Bereiche zu fokussieren, deren Bedeutung für die gesellschaftliche Entwicklung als zentral eingeschätzt wird.
- Dabei definieren wir als politisch relevante Fragestellungen jene Sachverhalte, die Gegenstand kollektiver Steuerung sind oder sein können. Was in der öffentlichen Debatte steht und Gegenstand des im weiteren Sinne politischen Instrumentariums ist oder sein kann, trägt zur Ausrichtung und Fokussierung des Politischen Monitorings bei.
- Beim Politischen Monitoring geht es um die laufende Beobachtung von gesellschaftlichen Sachverhalten. Das Nachzeichnen von Entwicklungen ist eine primäre Aufgabe des Politischen Monitorings. Dieses ist somit ein Kern-Bestandteil der gesellschaftlichen Dauerbeobachtung und unterscheidet sich von vertiefenden Evaluationen und Analysen, welche in der Regel spezifisch angelegt werden, sich auf punktuelle Bereiche konzentrieren und zu definierten Zeitpunkten durchgeführt werden. Monitoring ist somit weder mit politischer Steuerung (siehe oben) noch mit vertiefender Evaluation gleichzusetzen.
- Politisches Monitoring ist nicht nur Dauerbeobachtung, sondern auch Berichterstattung. Es genügt somit nicht, Daten zu sammeln und Information zu produzieren, welche für einen potentiellen Abruf bereitgehalten werden. Zum Politischen Monitoring gehört zwingend auch eine aktive Diffusionspolitik, bei der die gemachten Feststellungen den interessierten Nutzern mitgeteilt werden.
- Bei dieser aktiven Berichterstattung kommt den politischen Akteuren eine besondere Bedeutung zu. Dabei sind unter diesem Begriff keineswegs nur Regierungsmitglieder oder Parlamentarier gemeint. Das Politische Monitoring hat für alle Teilnehmende, die an der öffentlichen Debatte und an der Formulierung und Durchsetzung kollektiver Entscheide mitwirken, grundlegende Referenzwerte beizusteuern.

Auf die einzelnen Punkte dieser konzeptionellen Definition wird noch zurückzukommen sein. Wesentlich ist für den Moment, dass wir unter dem Politischen Monitoring eine eigenständige, aktive Beobachtungs- und Informationsaktivität begreifen, die sich sowohl von

der Politischen Steuerung als auch von der Evaluationstätigkeit abgrenzen lässt und gleichzeitig durch einen klaren Bezug zu kollektiven Angelegenheiten geprägt ist.

Indikatorenkonzept

Die Aufgabenstellung einer aktiven Berichterstattung zu gesellschaftlichen Sachverhalten ist natürlich keineswegs neu. Die Öffentliche Statistik ist seit jeher der wichtigste Akteur der gesellschaftlichen Dauerbeobachtung und produziert laufend eine Fülle wichtiger Daten und Kennzahlen zu Entwicklungen und Strukturen in zahlreichen thematischen Bereichen[132].

Die als dringlich empfundene Problematik scheint eher dort anzusetzen, wo Fabio Pedrina in seinem Beitrag meint: „Zuviel Information ist keine Information!“.[133] Mit anderen Worten, es fehlt vielfach nicht an produzierten Informationen, sondern eher an der fokussierten Aufbereitung vorhandener Daten, an der Neuordnung und problemgerechten Bereitstellung existierender Information. Gefragt sind somit Strategien, welche diese beutzer-und problemorientierte Aufarbeitung in einem sinnvollen Konzept systematisieren und sicherstellen. Ein solcher konzeptueller Ansatz ist das Indikatorenkonzept.

Als Indikatoren bezeichnen wir statistische Masszahlen, welche auf (besonders bedeutsame) gesellschaftliche Sachverhalte und Entwicklungen hinweisen und folgenden Anforderungen genügen:

- Sie sind politikorientiert. Indikatoren beziehen sich auf jene Sachverhalte, welche von politischer Bedeutung und Gegenstand der öffentlichen Diskussion sind. Sie sind deshalb Kernelemente des Politischen Monitorings.
- Es geht um eine limitierte Zahl hochverdichteter Indikatoren. Indikatoren wollen einen raschen Überblick vermitteln, wie er im Politischen Monitoring von zentraler Bedeutung ist. So ist beispielsweise das Bruttoinlandprodukt (BIP) bzw. seine Zuwachsrate eine ideale Masszahl für eilige Politiker, die an der wirtschaftlichen Entwicklung interessiert sind. Das Beispiel des BIP zeigt wie auch komplexe Masszahlen der von Christian Suter[134] angestrebten Einfachheit entsprechen können.
- Für Indikatoren wird eine internationale und nationale Standardisierung angestrebt. Der Prozess der Standardisierung bedeutet in den meisten Fällen, dass vielfältige wissenschaftliche und politische Perspektiven in die notwendigen Entwicklungsarbeiten einfliessen. Damit wird eine einseitig interessengebundene Ausrichtung von Indikatoren verhindert. Zudem ist eine Standardisierung selbstverständlich die zwingende Voraussetzung für eine sinnvolle Anwendung der komparativen Methode.
- Indikatoren sind vergleichbar in der Zeit. Dies ist eine zentrale Eigenschaft von Indikatoren des Politischen Monitorings. Indikatoren sollen zeitliche Trends nachzeichnen und auf eventuelle unerwünschte Entwicklungen hinweisen. Die zeitliche Vergleichbarkeit ist deshalb zwingend notwendig.
- Indikatoren sind vergleichbar im Raum: die Vergleichbarkeit zwischen Ländern ist aus einer Perspektive der internationalen Ausrichtung von zentralem Interesse. Aus einer

[132] Siehe etwa die Aktivitätenplanung und die Gliederung in 19 thematische Bereiche in Bundesamt für Statistik, *Das statistische Mehrjahresprogramm des Bundes 1999 bis 2003.* Neuchâtel 2000.

[133] Pedrina Fabio, *Indikatorensysteme der Nachhaltigkeit und des Disparitätenabbaus als Führungsinstrument der Politik.* Eröffnungsreferat am Symposium

[134] Suter Christian, *Indikatoren zu sozialen Wandel der schweizerischen Gesellschaft.* Beitrag im Plenum II „Sozialberichterstattung in der Schweiz: Versuch einer Standortbestimmung“ am Symposium.

Binnenperspektive ist die Vergleichbarkeit zwischen Regionen, Kantonen und eventuell Gemeinden zu gewährleisten.

- Indikatoren sind – wo sinnvoll – vergleichbar zwischen gesellschaftlichen Gruppen. Gesellschaftliche Ungleichheit ist nach wie vor ein essentielles öffentliches Thema. Unterschiedliche Wirkungen von kollektiven Massnahmen auf verschiedene Bevölkerungsgruppen, oder die unterschiedliche Zugänglichkeit zu gesellschaftlichen Institutionen sind deshalb eine zentrale Problematik, welche durch sinnvolle Indikatoren nachzuzeichnen ist. Die gruppenspezifische Vergleichbarkeit ist somit eine prioritäre Anforderung.
- In Einzelfällen ist auch eine Vergleichbarkeit zwischen Institutionen sicherzustellen. Zwar beziehen sich Sozialberichterstattung und Politisches Monitoring primär auf systemische Aspekte und nicht auf einzelne Institutionen; wo jedoch einzelnen Einrichtungen besondere Bedeutung im Best-Practice-Ansatz zukommt, wo sie auch als Einzelinstitutionen einer öffentlichen Rechenschaftspflicht unterliegen, ist auch die interinstitutionelle Vergleichbarkeit zu gewährleisten.
- Indikatoren sind aktuell. Sollen Indikatoren im Rahmen des Politischen Monitoring relevant sein, müssen sie dem Aktualitätskriterium genügen. Dabei ist Aktualität kein absolutes Merkmal; Aktualität bemisst sich an den zeitlichen Erfordernissen der kollektiven Handlungsmöglichkeiten, die mit den festgestellten Sachverhalten verbunden sind.
- Indikatoren sind prospektiv. Annemarie Huber-Hotz weist zu recht darauf hin: „L'avenir a un passé"[135] und unterstreicht damit, dass Indikatoren zwar vergangene Entwicklungen nachzuzeichnen haben; diese retrospektive Perspektive kann jedoch nicht abschliessender Selbstzweck sein, sondern ist in den Rahmen einer prospektiven Ausrichtung zu stellen. Der Entwicklung von prognostischen Indikatoren ist somit grosses Gewicht beizumessen.

Wir sind uns bewusst, dass die existierenden Indikatorensysteme solche Anforderungen nicht immer in optimalem Ausmass erfüllen. Das Indikatorenkonzept ist jedoch ein Referenzsystem, an dem sich die Entwicklung von Sozialberichterstattung und Politischem Monitoring zu orientieren hat.

Synthese-Ansätze

Gesellschaftliche Dauerbeobachtung, Politisches Monitoring und Indikatorensysteme sind eine traditionelle Aufgabe der Öffentlichen Statistik. Sie brauchen nicht als neue Herausforderung konzipiert zu werden. So sind beispielsweise demografische Indikatoren klassische Instrumente zum Nachzeichnen von Entwicklungen und strukturellen Eigenschaften der Bevölkerung; makro-ökonomische Sachverhalte werden durch die bekannten wirtschaftsstatistischen Indikatoren zusammengefasst; die statistische Darstellung von Struktur und Funktion des Arbeitsmarktes hat in den letzten 15 Jahren enorme Fortschritte zu verzeichnen; Indikatorensysteme in Umwelt, Raum und Energie sind im Aufbau; und die Funktions- und Wirkungsweisen von institutionellen Bereichen wie der Sozialen Sicherheit, der Gesundheit, der Bildung und Wissenschaft, der Kultur und Medien, und von Recht und Justiz sind zunehmend Gegenstand entsprechender Masszahlen.

[135] Huber-Hotz Annemarie, *Die Bedeutung von Indikatoren für die Politik.* Eröffnungsreferat am Symposium.

Es gibt jedoch keinen Zweifel - und die Beiträge am Symposium bestätigen es eindrücklich- dass es neben diesen bereichsweisen Ansätzen einen zunehmenden Bedarf an synthetischer Information gibt. Richard S. Stone hat bereits 1975 dieses Anliegen erkannt*: „The system has to show what data are desirable on human beings, both individually and in groups, and on the institutions with which they are connected and how these data should be organised in order to provide an information system which will be useful for description, analysis and policy making in the different fields of social life.“*[136] Carlo Malaguerra[137] fordert für die Zukunft einen multithematischen Ansatz; und andere, wie Annemarie Huber[138], Fabio Pedrina[139], oder Patricia Schulz[140] präsentieren Problemstellungen, denen nur Querschnittsbetrachtungen gerecht werden können.

Normativer Rahmen

So faszinierend sich auf intellektueller Basis die Ansätze Richard S. Stones präsentieren, so klar müssen wir auch feststellen, dass sie noch nirgends - auch nur annäherungsweise - realisiert sind. Wir verzichten deshalb darauf, ein umfassendes synthetisches System von Indikatoren zu entwickeln.

Eine der Schwierigkeiten bei der Entwicklung von Gesamtsystemen liegt wohl darin, dass problemorientierte Querschnittsbetrachtungen nicht über umfassende wissenschaftlich „neutrale“ Systematiken abgehandelt werden können, wenn sie aussagekräftig sein sollen. Sie sind vielmehr abhängig von normativen Ausgangspunkten, welche dann jeweils unterschiedlichen Perspektiven bestimmen. Für Ursula Mauch[141] sind die Sozialrechte in der Bundesverfassung der Ausgangspunkt und Fabio Pedrina wählt eine Perspektive der Nachhaltigkeit und der sozialen Ungleichheit. Solche verschiedenen normativen Ausgangspunkte führen dann auch zu unterschiedlichen Fragestellungen und notwendigerweise zu unterschiedlichen Indikatorensystemen.

Wir schlagen deshalb vor, jeweils Indikatorensysteme zu entwickeln, die sich an spezifischen normativen Rahmen und Fragestellungen orientieren. Folgende Themenbereiche, die an diesem Symposium zum Ausdruck kamen, stellen solche grundlegende Perspektiven dar:

- Lebensqualität
- Nachhaltigkeit
- Räumliche Vielfalt

Dabei ist dies natürlich keine abschliessende Liste., sondern sie ist potentiell offen für weitere Themenbereiche. [142]

[136] Stone Richard S., Towards a System of Social and Demographic Statistics. United Nations, New York 1995

[137] Malaguerra Carlo, Statistique publique et monitoring politique. Beitrag im Plenum II „Sozialberichterstattung in der Schweiz: Versuch einer Standortbestimmung“ am Symposium

[138] im oben erwähnten Beitrag

[139] im oben erwähnten Beitrag

[140] Schulz Patricia, La statistique, alliée indispensable de l’égalité entre femmes et hommes. Beitrag im Plenum VI „Politisches Monitoring in der Praxis“ am Symposium.

[141] Mauch Ursula, Kriterien für nachhaltige Entwicklung im Bereich Gesellschaft. Beitrag im Plenum IV „Nachhaltige Entwicklung“ am Symposium.

[142] Dies entspricht übrigens auch dem Ansatz der Öffentlichen Statistik, welche neben den 19 thematischen Bereichen unter dem Titel „Gesellschaft in Bewegung“ einen thematischen Querschnittsbereich enthält, welcher die hier vorgeschlagenen Perspektiven enthält. Siehe Bundesamt für Statistik (2000), op. cit.

Lebensqualität

Unter der Perspektive der Lebensqualität subsumieren wir die Fragestellungen, welche die Lebensbedingungen der Bevölkerung, ihre subjektiven Einschätzungen und die damit zusammenhängenden Wertvorstellungen betreffen. Darunter fallen auch die Stichworte der Sozialen Ungleichheit, der Gleichstellung, der Diskriminierung, der Partizipation und der sozialen Kohäsion. Fragen der Armut und der Gerechtigkeit werden als spezifische Problemstellungen in diesem Feld betrachtet. Fabio Pedrina[143], John Martin[144], Christian Suter[145] sowie die Beiträge im Workshop zur Sozialen Lage[146] in der Schweiz beleuchten zentrale Aspekte der Lebensqualität.

Nachhaltigkeit

Die Perspektive der Nachhaltigkeit orientiert sich am Prinzip der intergenerationellen Solidarität. Darunter fallen unter anderem die vom Bundesrat definierten Themenbereiche der ökologischen Verantwortung, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der gesellschaftlichen Solidarität, unter anderen äussern sich Ursula Mauch und Jochen Jesinghaus[147] zu diesem Thema.

Räumliche Vielfalt

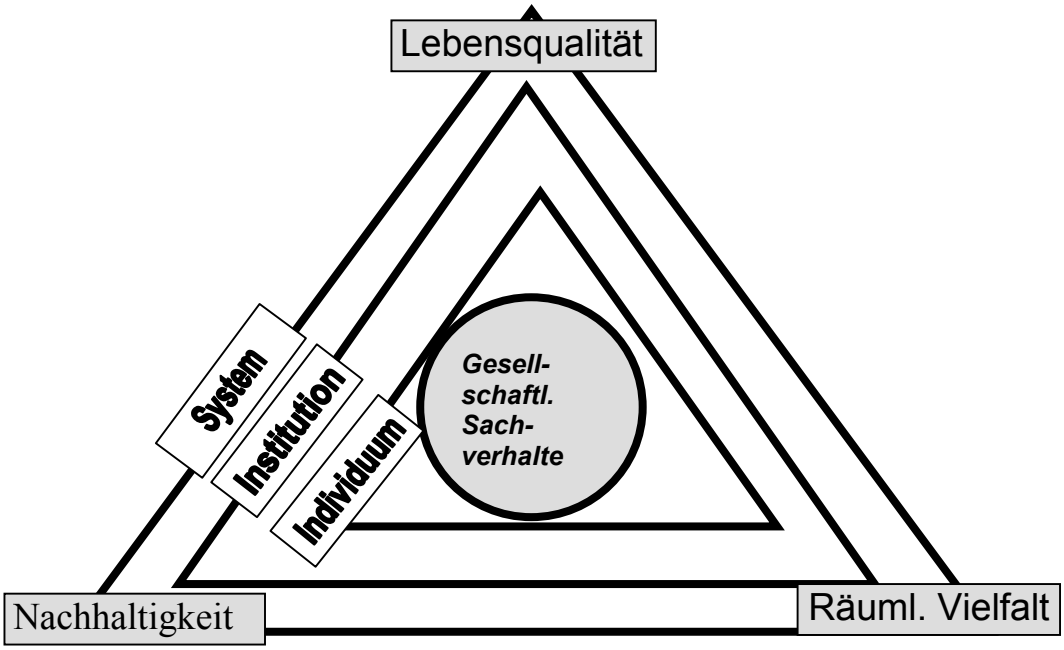
Mark d. Shucksmith[148], Martin Schuler[149] und Alfred Rey[150] haben uns mit wichtigen Dimensionen der räumlichen Perspektive bekannt gemacht. Neben den regionalen Disparitäten und Fragen der infrastrukturellen Ungleichheit, die in diesen Beiträgen vor allem angesprochen werden, ist wohl auch eine Erweiterung in die Richtung der kulturellen Vielfalt, der räumlichen Mobilität und der interkulturellen Kommunikation ins Auge zu fassen. Die Perspektive der räumlichen Bezüge enthält dabei neben den interregionalen wohl auch die internationalen Bezüge.

Bezugsebenen

Wir hatten schon verschiedentlich Gelegenheit, die Frage der Bezugsebenen anzusprechen. In Anlehnung an Uri P. Trier[151] (1999) können wir die allgemeine Systematik der Indikatorensysteme im Politischen Monitoring etwa wie in Figur 1 darstellen. Dabei sind grundsätzlich zwei Blickwinkel zu unterscheiden.

[143] im oben erwähnten Beitrag
[144] Martin John, *OECD Social Indicators: A Broad Approach towards Social Reporting.* Beitrag im Plenum I „Grundsätzliche Anforderungen an die Sozialberichterstattung“ am Symposium.
[145] im oben erwähnten Beitrag
[146] Workshop 4 „Soziale Lage in der Schweiz“ am Symposium.
[147] Jesinghaus Jochen, *Vom Datensatz zum Politikbewertungsindex.* Beitrag im Plenum V „Der Aufbau von Indikatorensystemen“ am Symposium.
[148] Shucksmith Mark D, *How to tackle Regional Disparities.* Beitrag im Plenum III „Monitoring regionaler Disparitäten“ am Symposium.
[149] Schuler Martin, *Les grandes régions comme outil d'analyse sociale.* Beitrag im erwähnten Plenum III am Symposium.
[150] Rey Alfred, *Gefahr einer zweigeteilten Schweiz?* Beitrag im erwähnten Plenum III am Symposium.
[151] Trier Uri Peter, Zur Wirksamkeit von Bildung, in: Trier Uri Peter (Hrsg.), Was bringt unsere Bildung? Zum Abschluss des Nationalen Forschungsprogrammes „Wirksamkeit unserer Bildungssysteme“ NFP 33, Rüegger, Chur/Zürich, 1999

Figur 1 Bezugsebenen



Einerseits hat die statistische Information in der Regel die gesamtgesellschaftlichen Konstrukte, also die Makro-Ebene[152] zum Gegenstand: das Gesundheitswesen in der Schweiz, das Bildungswesen im Kanton X, die Lebensqualität der Bevölkerungsgruppe Z. Es ist die Ebene der politischen Fragestellungen, der kollektiven Angelegenheiten. Unter diesem Blickwinkel interessiert die einzelne Institution (das Spital A, die Schule B) nur in wenigen Ausnahmefällen[153] und das Individuum überhaupt nicht. Die Lebensqualität von Frau Meier oder der Familie Müller ist nie Gegenstand der statistischen Aussagen.

Andererseits kann sich die Information auf verschiedene Dimensionen, Aspekte – oder eben Ebenen – dieser makro-gesellschaftlichen Konstrukte beziehen: Auf die Situationen, welche die einzelnen Personen betreffen, auf Funktionsweisen von Einrichtungen und Institutionen oder auf kollektive Qualitäten. Wenn wir weiter unten diese Bezugsebenen etwas näher erläutern, so ist immer diese Bedeutung des Begriffes gemeint.[154]

Im folgenden soll nun ein erster Aufriss eines möglichen Ordnungsschemas dargestellt werden. Dabei handelt es sich um eine Skizze, welche in erster Linie die Funktion einer Orientierungshilfe für zukünftige Arbeiten hat. Dabei schlagen wir vor, mit jeder Bezugsebene einen Schlüsselbegriff zu verbinden, der als Leitfragestellung für die Ausarbeitung der Indikatoren dienen kann. Die unter Punkt 3. dargelegten Perspektiven

[152] Buschor unterscheidet noch die nationale und kantonale Makro-Ebene von der internationalen Meta-Ebene. Siehe Buschor Ernst, Beispiele aus der Bildungspolitik. Beitrag im Plenum VI „Politisches Monitoring in der Praxis“ am Symposium.

[153] Das betrifft Einrichtungen, die nur in geringer Zahl existieren und hohe politischen Stellenwert haben, wie etwa die Hochschulen. Hier können auch etwa Indikatoren zu einzelnen Institutionen ausgewiesen werden, insbesondere im Rahmen der vergleichenden Statistik.

[154] Diese Ausführungen betreffen nur die Seite des statistischen *Outputs,* der statistischen Information als Produkt am Ende des Verarbeitungsprozesses. Es gibt in der statistischen Tätigkeit aber noch eine andere Seite, den Aspekt des Inputs. Bei der Datenbeschaffung in der Erhebungstätigkeit spielen natürlich die Individuen und Institutionen eine vorrangige Rolle.

setzen dann innerhalb dieser Bereiche unterschiedliche - zum Teil natürlich auch überlappende – Akzente.

Mikro-Ebene: Handlungsautonomie

Wir schlagen vor, die Thematik von Indikatorensets, die sich auf die Ebene der Personen beziehen, am Schlüsselbegriff der Handlungsautonomie auszurichten. Statistische Masszahlen sollen die Verhaltensweisen, Lebensbedingungen, Ressourcen, Werthaltungen und Kompetenzen widerspiegeln, welche als Voraussetzung, Ausdruck oder Konsequenz individueller Handlungsautonomie interpretiert werden können. Im einzelnen geht es um die Indikatorenbereiche, die in Figur 2 dargestellt sind.

Figur 2 Indikatorenbereiche zur Handlungsautonomie (Mikro-Ebene)

- **Ökonomische Positionen und Ressourcen**
- **Politische Partizipation**
- **Intellektuelle Ressourcen**
- **Wohnung und Infrastruktur**
- **Gesunde Umwelt**
- **Körperliche Integrität und Leistungsfähigkeit**
- **Soziale Netze (soziales Kapital)**
- **Freizeit und kulturelle Praxis**
- **Einstellungen und Zufriedenheit**

Diese Indikatorenbereiche können nun unter den verschiedenen oben erwähnten Perspektiven betrachtet und gewichtet werden. Unter der Perspektive der Lebensqualität erhalten dann Verteilungsaspekte und Darstellungen der sozialen Ungleichheit besondere Bedeutung. Die Perspektive der Nachhaltigkeit verweist auf prospektive Aspekte und verleiht den Fragen von Förderung bzw. Beeinträchtigung der Handlungsautonomie spezielles Gewicht. Und die Perspektive der regionalen Vielfalt stellt räumliche Verteilungen und Ungleichheiten bei den Lebensbedingungen in den Vordergrund.

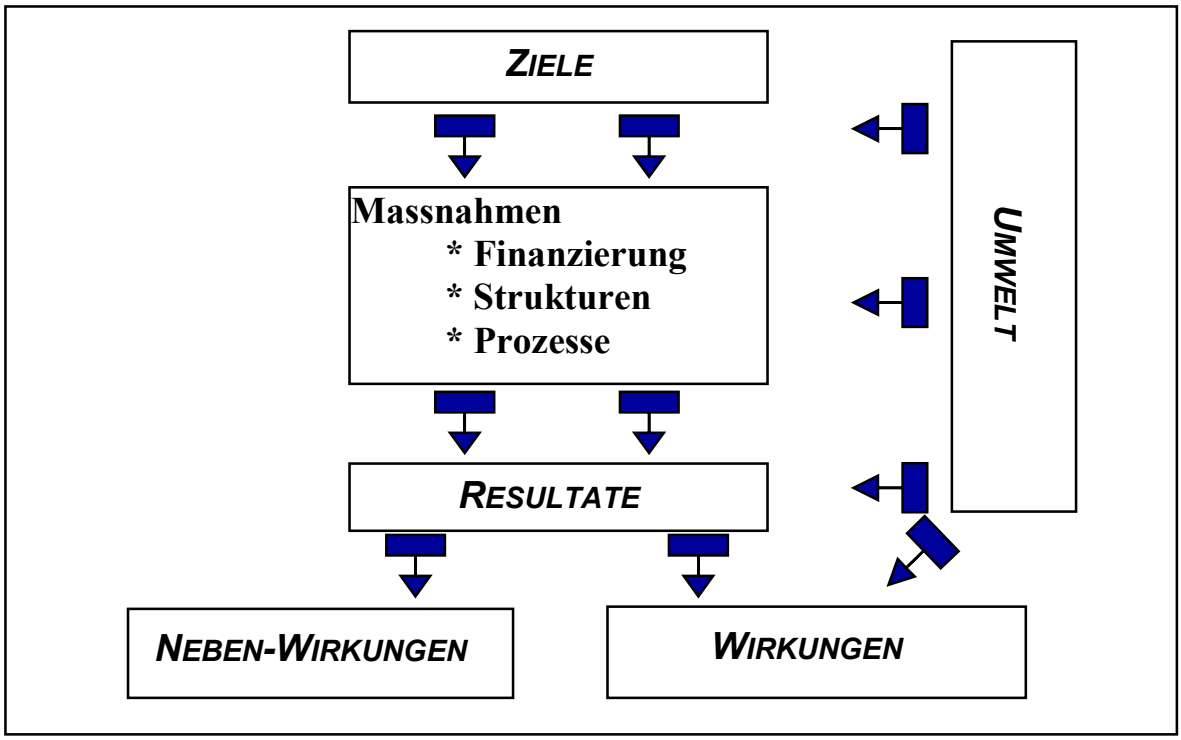
Meso-Ebene: Wirksamkeit

Institutionen sind die Instrumente der Politik. Sie werden als kollektive Werkzeuge gestaltet, um Lebensbedingungen, Verhaltensweisen und Verfügbarkeiten zu gestalten. Die Frage, wie die eingesetzten Instrumente funktionieren, was sie kosten und wie wirksam sie sind, ist ein zentrales Thema des politischen Monitorings.

Auf der Ebene von Institutionen drängt sich deshalb der Begriff der Wirksamkeit als Leitfragestellung auf. Dabei folgen wir unter anderem den Gedanken von John Martin[155] (in diesem Band) und seinem „Pressure – Response – Context Model“. Auch Jochen Jesinghaus[156] legt seiner Systematik der Nachhaltigkeitsindikatoren den Wirksamkeitsgedanken zugrunde. Bei der Beobachtung von Wirksamkeit gehen wir konzeptionell von dem Denkmodell aus, wie es in Figur 3 dargestellt ist.

[155] im oben erwähnten Beitrag
[156] im oben erwähnten Beitrag

Figur 3 Denkmodell zur Wirksamkeitsthematik



Ausgangspunkt ist die Idee, dass kollektive Wirkungsfelder grundsätzlich nach Zielen orientiert sind. Zwar sind diese Ziele nicht immer explizit formuliert, manchmal existieren widersprüchliche Zielsysteme, aber in der Regel sind gesellschaftlich institutionalisierte Bereiche nicht zweckfrei. Es ist auch für die Indikatoren-Konstruktion von zentraler Bedeutung, sich über die Ziele Rechenschaft zu geben; nur so ist ein Monitoring möglich, das den in Punkt 2.1 dargelegten Anforderungen genügen kann.

Die Umsetzung der Ziele erfolgt mittels Massnahmen. Es werden personelle und finanzielle Ressourcen eingesetzt, Strukturen und Institutionen geschaffen sowie Prozesse und Abläufe gestaltet. Vielfach wird der Bereich der Massnahmen gegliedert in einen Input-Teil, welcher den Einsatz von Personal und Geldmitteln umfasst und einen Prozess- und Strukturteil, welcher die eher programmatischen Gesichtspunkte abdeckt. Dieser Bereich von Input, Prozessen und Strukturen ist das Gebiet der traditionellen Statistik, welche sich über lange Zeit vorwiegend auf die Funktionsaspekte kollektiver Handlungsfelder konzentrierte. Erst der Perspektivenwechsel der Politik in den letzten Jahrzehnten – von der Input- zur Outputsteuerung – liess vermehrt auch Wirkungselemente in das Blickfeld der Indikatorenbildung treten.

Damit ist die Frage der Wirksamkeit als Doppelfrage zu formulieren: a) Erzielen die Institutionen Effekte in der gewünschten Richtung? Hier rückt der Bereich der Resultate, der Wirkungen und Nebenwirkungen sowie die Verbindung mit den Zielsetzungen in das Blickfeld. Und b) Erzielen die Institutionen diese Effekte in ökonomisch effizienter Weise? Hier sind Input, Prozesse und Ressourcen zu klären und mit den Resultaten in Relation zu setzen. Und natürlich sind bei diesen Untersuchungen immer auch die Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Die zentrale Thematik der Wirksamkeit heisst somit: Welches ist die

optimale Ausgestaltung von Input, Strukturen und Prozessen, welche unter spezifischen Rahmenbedingungen in effizienter Weise die gewünschten Wirkungen erzielen?

Wiederum in Bezug auf die eingangs skizzierten Perspektiven, stehen unter dem Blickwinkel der Lebensqualität erneut Verteilungsaspekte im Vordergrund. Zentrales Thema wird hier sein, inwiefern der Zugang zu kollektiven Institutionen und ihre Wirkungen ungleich verteilt ist und nach welcher Systematik solche Ungleichheit ausgestaltet ist. Fragen der Diskriminierung werden hier angesprochen. Die Perspektive der Nachhaltigkeit fokussiert auf die Problematik der zukunftsgerichteten Sicherung der Institutionen und ihrer Wirkungen, und die Perspektive der räumlichen Vielfalt stellt die Relationen zur kulturellen und physischen Umwelt von Institutionen in den Vordergrund.

Makro-Ebene: Gesellschaftliche Qualität

Neben der Qualität individueller Situationen und der Qualität institutioneller Funktions- und Wirkungsweisen gibt es auch Qualitäten auf gesellschaftlicher Ebene. Es handelt sich um Merkmale einer Gesellschaft, welche diese auf makrostruktureller Ebene charakterisieren und meist nicht direkt Individuen und Institutionen zurechenbar sind. Stichworte zu den Dimensionen dieser gesellschaftlichen Qualität sind in Figur 4. aufgeführt.

Figuir 4 Makro-Ebene: Gesellschaftliche Qualität

Stichworte

- **Identität**
- **Solidarität**
- **Kohäsion**
- **Demokratie**
- **Umweltzustand**
- **Wirtschaftliche und gesellschaftliche Leistungsfähigkeit**

Gesellschaftliche Qualität kann zwar durch Einzelne erfahren und durch Institutionen mitbewirkt werden. Sie sind jedoch meist das Resultat mehrerer Wirkungskomponenten, sind langfristig angelegt und bestehen unabhängig von der individuellen Erfahrung.

Natürlich kann auch gesellschaftliche Qualität wiederum unter verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden. Unter der Perspektive der Lebensqualität werden eher die Themen der Solidarität, der sozialen Kohäsion oder der demokratischen Ausgestaltung kollektiver Entscheide angesprochen. Nachhaltigkeit wird vorwiegend auf die klassische Frage der ökologischen Verantwortung fokussieren, aber auch Fragen der zukunftsgerichteten Erhaltung und Erneuerung von Identität aufgreifen. Und der Blickwinkel der räumlichen Vielfalt wird bei diesen Stichworten die Komponenten der interkulturellen Kommunikation oder der räumlich-strukturellen Komposition hervorheben.

Zusammenfassend ist noch darauf hinzuweisen, dass die hier vorgestellten Perspektiven und Bezugsebenen nicht im Sinne einer eindeutigen Kategorisierung entwickelt wurden. Dies wäre beim jetzigen Stand der Reflexion gar nicht möglich. Der Zweck dieser Systematik ist

vielmehr die Verfügbarkeit eines Ordnungsschemas, das vor allem Impulse und Leitlinien für die weitere Entwicklung des politischen Monitorings vermittelt. Dabei sollen Überschneidungen nicht nur in Kauf genommen werden, sondern stellen sinnvolle Konsequenzen des Perspektivenansatzes dar. Zugleich ist das Modell auch offen für Erweiterungen. So können je nach Problemstellung eine oder mehrere Perspektiven zusätzlich entwickelt werden.

Methodische Aspekte

Einige Hinweise zur methodischen Ausgestaltung des Monitorings sind hier angebracht. Dabei kann es nicht darum gehen, die ganze statistische Methodologie, welche bei der Realisierung dieser Strategien in Frage kommt, hier aufzuspannen. Ich beschränke mich auf zwei Aspekte: Den Vergleich als wichtigsten methodischen Ansatz und die Vision eines eigentlichen Indexsystems.

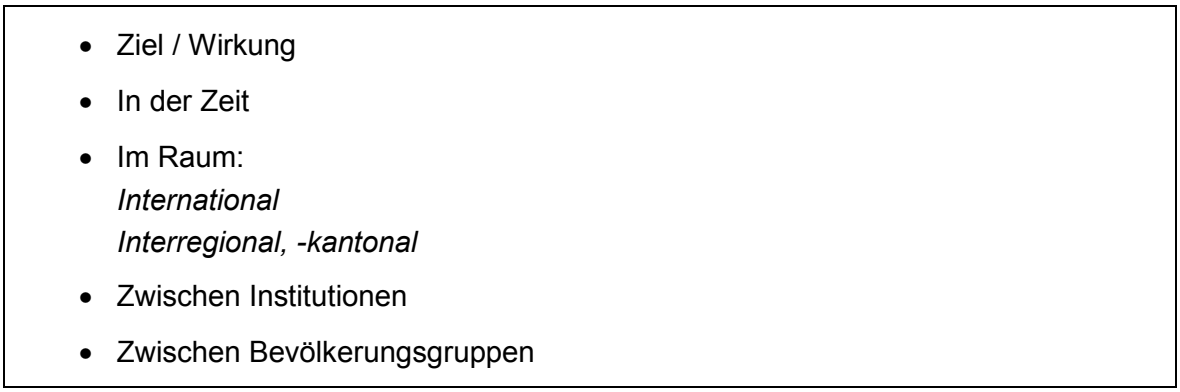
Komparative Methode

Monitoring ist ohne komparative Methode nicht denkbar. Im Gegensatz zu eigentlichen Evaluationen, die von methodischer Vielfalt geprägt sind und im wesentlichen durch analytische Verfahren charakterisiert sind, arbeitet das Monitoring vorwiegend durch vergleichende Indikatoren. Dem Vergleich als methodischer Komponente wird denn auch vielfach eine privilegierte Stellung zugewiesen. So postuliert etwa die Groupe de travail „Evaluation législative“ ohne weitere Differenzierung, dass empirisch abgestützte Wirkungsfeststellungen auf der Basis systematischer Vergleiche zu erfolgen haben[157]. Sie übernimmt damit eine Forderung, die bereits in den 70er und 80er Jahren immer wieder in der Diskussion um die Methoden der Wirksamkeitsanalysen und Evaluationen auftaucht[158]. Dabei sind sinnvollerweise die in Figur 5 dargelegten Dimensionen des Vergleiches zu unterscheiden.

[157] Groupe de travail „Evaluation législative“, (1991), *Mieux connaître les effets de l'action étatique: Problèmes, possibilités, propositions.* Office fédéral de la justice, Berne. S. 18

[158] Vgl. etwa Hellstern G.-M. und Wollmann H (Hrsg.), (1984), *Handbuch zur Evaluierungsforschung,* Band 1, Westdeutscher Verlag, Opladen.

Figur 5 Vergleichsdimensionen



Idealerweise arbeitet das Monitoring mit dem Vergleich zu politischen Zielen. Diese sind jedoch selten in geeigneter Form formuliert. Vielfach sind sie nicht explizit oder nicht widerspruchsfrei dargestellt, und meistens nicht in einer Form artikuliert, die einer quantitativen Beurteilung direkt zugänglich wäre. Somit müssen andere Formen des Vergleichs zugezogen werden.

Der Vergleich in der Zeit widerspiegelt Entwicklungen und informiert, ob diese in die gewünschte Richtung gehen. Dabei stellen Zeitreihen ein traditionell wichtiges Instrument der Öffentlichen Statistik dar und sind aus der systematischen Beobachtung gesellschaftlicher Entwicklungen nicht mehr wegzudenken. In der Regel beschränkt sich dieser Ansatz auf die retrospektive Dimension. Die prospektive Ausrichtung erhält jedoch zunehmend Bedeutung, und Szenarien, Prognosen und Trendanalysen stellen vermehrt Instrumente der politischen Früherkennung dar.

Der Vergleich im Raum ist ein weiteres klassisches Instrument der Statistik. In der Schweiz treffen wir in erster Linie auf interregionale Vergleiche, vor allem auf die Gegenüberstellung von Sprachregionen oder Kantonen. Für zahlreiche gesellschaftliche Sachverhalte vermag jedoch dieser nationale Rahmen nicht mehr zu genügen. So wie sich im ökonomischen Feld die Unternehmen zunehmend auch dem internationalen Wettbewerb stellen, wollen sich auch Politikfelder im Vergleich zu anderen Ländern positionieren und in Kenntnis anderer Systeme und organisatorischer Muster eigene Strukturen und Prozesse überdenken. Diese Suche nach „Best Practice“ zeugt von der Innovationsfähigkeit- und dem Lernwillen gesellschaftlicher Subsysteme.

In Einzelfällen sind spezifische Einrichtungen / Institutionen in der Realisierung von kollektiven Anliegen von herausragender Bedeutung. Dies trifft etwa auf Universitäten oder grosse kulturelle Einrichtungen zu. Hier macht denn auch aus einer makro- und meso-systemischen Perspektive der interinstitutionelle Vergleich Sinn im Rahmen eines politischen Monitorings. Er ermöglicht es, unterschiedliche Funktionsmuster zu erkennen und dabei Fragen der Effizienz und der internen Qualität zu beantworten.

Der Vergleich zwischen Bevölkerungsgruppen ist ebenfalls stark in der traditionellen Öffentlichen Statistik verankert. Er ist die wichtigste Dimension zur Beobachtung sozialer Ungleichheit. In Relation zu den Funktionsweisen gesellschaftlicher Einrichtungen informiert er nicht nur über Unterschiede in sozialen Lagen und Lebensbedingungen, sondern auch über diskriminierende oder ausgleichende Wirkungsweisen von gesellschaftlichen Institutionen.

Vergleichende Methoden weisen besondere Anforderungen in bezug auf die Konstanz, Komparabilität und Kompatibilität von Definitionen, Nomenklaturen und Erhebungsmethoden auf. Internationale und interregionale Zusammenarbeit ist deshalb eine Grundbedingung für ein sinnvolles politisches Monitoring.

Indexsystem

Wir haben einleitend die Forderung aufgestellt, dass politisches Monitoring sich auf ein limitiertes Set an Indikatoren zu beschränken hat, welches einen raschen Überblick über wesentliche Gegebenheiten und Veränderungen orientiert. Bei komplexen Sachverhalten, die eine Vielfalt von Einzelaspekten aufweisen, wird diese Anforderung durch die Arbeit mit einfachen Einzelindikatoren nicht erfüllt. Hier sind neue Wege in Richtung von synthetischen, zusammengesetzten Indikatoren zu suchen.

Ein Ansatz könnte sich an das Indexsystem der Preisentwicklung anlehnen. Zahlreiche Komponenten – zum Beispiel der Lebensqualität – fliessen in einen gewichteten Index ein, dessen Entwicklung über die Zeit verfolgt wird. Eine solche synthetische Masszahl kann als Gesamtindex für die Bevölkerung, als Gruppenindex für einzelne Bevölkerungssegmente oder als Teilindex für einzelne Dimensionen der Lebensqualität ausgewiesen werden.

Ich bin mir bewusst, dass hier noch wichtige konzeptionelle Probleme gelöst werden müssen. Dies ist aber eher ein Grund, in diese Thematik mehr zu investieren als entmutigt aufzugeben. Paul Röthlisberger hat im Workshop 2 des Symposiums wichtige Vorarbeiten vorgestellt[159], auf denen sich aufbauen lässt.

Kohärente Datenstrategie

Der weitere Ausbau des statistischen Informationssystems zum politischen Monitoring kann nur auf der Grundlage einer *kohärenten Datenpolitik* erfolgen. Dabei ist die Gesamtheit der Bedürfnisse systematisch in eine umfassende Datenstrategie einzuordnen, welche die inhaltlichen Prioritäten respektiert und die Datenbeschaffung kostengünstig und unter grösstmöglicher Schonung der Befragten durchführt. [160]

Im Mittelpunkt der gesamtheitlichen Datenstrategie steht eine eigentliche *Registeroffensive*, welche die systematische Auswertung vorhandener Administrativdaten und Verwaltungsregister anstrebt. Grundlage bildet der Artikel 65 der Bundesverfassung, der dem Bund unter anderem das Recht zur Harmonisierung wichtiger Verwaltungsregister einräumt. Brigitte Buhmann hat eine solche Registeroffensive skizziert.[161]

Um die Registerdaten gruppieren sich harmonisierte Erhebungen bei Personen, Institutionen und Betrieben. Dabei sind solche direkten Datenbeschaffungen soweit als möglich inhaltlich zu harmonisieren und in den Erhebungsprozessen aufeinander abzustimmen. Der Einsatz modernster technologischer Hilfsmittel ist dabei eine Selbstverständlichkeit. Nur so wird es gelingen, die beschränkten Ressourcen optimal einzusetzen, die heute noch bestehende Auskunftsbereitschaft der Befragten aufrecht zu erhalten und die noch existierenden Datenlücken zu schliessen.

---

[159] Röthlisberger Paul (2001), *Lebensqualität in der Schweiz: Methoden und Probleme bei der Indexkonstruktion.* Beitrag im Workshop 2 „Methodische Probleme“ am Symposium.

[160] Zur Bedeutung einer integrierten Datenstrategie und integriertem Datenpool siehe auch Carlo Malaguerra im oben erwähnten Beitrag.

[161] Buhmann Brigitte, *Registeroffensivce und Statistische Intégration*. Beitrag im Workshop 1 „Daten, Indikatoren und Skalen“ am Symposium.

Das Bundesamt für Statistik ist gegenwärtig daran, aus seiner Sicht ein *System der Personenerhebungen* für die Schweiz zu konzipieren. Dabei geht es auch darum, die bisherige Erhebungspalette zu erweitern und neue Bedürfnisse, die sich aus dem politischen Bedarf und aus internationalen Verpflichtungen ergeben, zu integrieren. Solchen zusätzlichen Anforderungen nach personenbezogenen Mikrodaten kann jedoch zukünftig nur innerhalb einer koordinierten Vorgehensweise sinnvoll und effizient entsprochen werden. Die Erarbeitung eines koordinierten Systems ist deshalb für die amtliche Statistik zu einer unabdingbaren Notwendigkeit geworden.

Der Bericht wird in einigen Wochen vorliegen. Das System wird sich voraussichtlich um drei *Schwerpunkte* gruppieren:

a) *Arbeitsmarkt und Bildung*, mit der Kernerhebung SAKE, zusätzlichen SAKE-Modulen sowie den Erhebungen im Bereich Kompetenzmessungen und Absolventenstudien.

b) *Wirtschaftliche Situation und Soziale Sicherheit*, mit den Kernerhebungen EVE, einem neu zu gestaltenden Survey zu Einkommen und sozialer Sicherheit und weiteren vernetzten Zusatzerhebungen vor allem im Bereich der Sozialversicherungen

c) *Lebensbedingungen*, mit einer Serie regelmässig erhobener Querschnittssurveys zu verschiedenen Themen (Gesundheit, Verkehr, persönliche Sicherheit, Reisen, Freizeit, Kultur, Zeitverwendung). Diese Erhebungen werden über ein Kernset von Standardindikatoren zur Lebensqualität und zu den Lebensbedingungen der Bevölkerung miteinander verbunden. Sie sollen zudem mit dynamischen (Verlaufs-) Elementen ergänzt werden.

Mit dieser Neukonzipierung des statistischen Erhebungssystems, mit Registeroffensive und koordinierten Personenbefragungen, ist auch ein massvoller Ausbau in prioritären Bereichen vorgesehen. Solche Datenlücken sind in besonderem Masse bei den personen- und haushaltsbezogenen Angaben festzustellen. Bei den dynamischen Aspekten der Einkommensentwicklung und bei Fragen der Sozialen Sicherheit besteht ebenso Nachholbedarf wie bei den Informationen zu Zeitverwendung. Wir denken zudem, dass in den Bereichen von Human- und Sozialkapital – und damit in den Bereichen der Leistungs- und Kompetenzmessungen – noch weitere Anstrengungen notwendig sind.

Kooperation mit der Wissenschaft

Die Vernetzung mit der Wissenschaft ist eine grundlegende Voraussetzung des politischen Monitorings. Die komplexe Realität in einem beschränkten Set aussagekräftiger Indikatoren abzubilden, ist eine Aufgabe, die nur gelingen kann, wenn sie auf wissenschaftliches Vorwissen zurückgreifen kann. Eine enge Zusammenarbeit mit den Wissenschaften ist deshalb eine Selbstverständlichkeit.

Über die bereits heute übliche projektbezogene Zusammenarbeit hinaus schlagen wir vor, die gesellschaftliche Dauerbeobachtung im Sinne eines politischen Monitorings zu einer *gemeinsamen Aufgabe von Statistik und Sozialwissenschaften* zu machen. Dies setzt eine formalisierte Partnerschaft voraus, welche den Willen zu gemeinsamen Strategien auch in verbindliche Abmachungen giesst. Dies heisst unter anderem eine verbindliche *Netzwerkstruktur* mit einer kooperativen Leitung im Sinne eines Leading Teams.

Dabei sollen die beiden Partner ihre jeweiligen Stärken in dieses Vorhaben einbringen und für optimale Synergien fruchtbar machen. Die Statistik hat dabei insbesondere ihre Kompetenz in der Erhebung und Bereitstellung von Daten, in der Indikatorenbildung sowie in der koordinierten Vernetzung empirischer Daten einzubringen. Von den Sozialwissenschaften ist zu erwarten, dass sie die wissenschaftlichen Fundierungen verstärken, konzeptionelle Impulse vermitteln und bei einzelnen Fragestellungen die wissenschaftliche und analytische Tiefe vermitteln. Gleichzeitig hätten sie die Aufgabe, jene Konzepte und Definitionen zu hinterfragen und weiter zu entwickeln, welche von der Öffentlichen Statistik traditionellerweise benutzt werden.

Der Wille für ein solches Projekt ist offensichtlich vorhanden. So spricht der Rektor der Universität Neuchâtel von einer „unité de recherche qui se nomme justement observatoire du changement social" und plädiert für einen Nationalen Forschungsschwerpunkt, der die sozialwissenschaftlichen Institutionen und das Bundesamt für Statistik um dieses Thema vereinigt.[162]. Damit ist er im Einklang mit Regierungsrat Thierry Béguin[163], der die Vernetzung der sozialwissenschaftlichen Einrichtungen auf dem Platz Neuchâtel forderte. Und Carlo Malaguerra, Direktor des Bundesamtes für Statistik, dringt auf die Entwicklung eines eigentlichen Kompetenznetzwerkes zwischen Statistik und Wissenschaft[164].

Eine seltene Einmütigkeit somit, die es als Chance zu nutzen gilt. Gesellschaftliche Dauerbeobachtung könnte damit auf jene zwei starken Beine gestellt werden, die für eine aussagekräftige Diagnose gesellschaftlicher Entwicklungen unabdingbar sind: Kompetenz im Umgang mit empirischen Daten und in der Produktion makrostruktureller Information einerseits und Kompetenz in der Fundierung dieser Information in wissenschaftlichen Konzepten und Theorien sowie im analytischen Know-how in einzelnen gesellschaftlichen Feldern andererseits.

Information und Diffusion

Information für die Politik bereitstellen – dies ist die Zielsetzung des politischen Monitorings. Und dafür braucht es natürlich effiziente Diffusionsinstrumente. Doch vorerst ist die Frage zu klären, was denn überhaupt diese „Politik" ist und wer Sie macht. Wir haben oft die Tendenz, uns diesen Informations- und Entscheidprozess in einer Struktur vorzustellen, welche ich als das „monarchistische" Modell bezeichnen möchte. Diese ist in Figur 6 dargestellt.

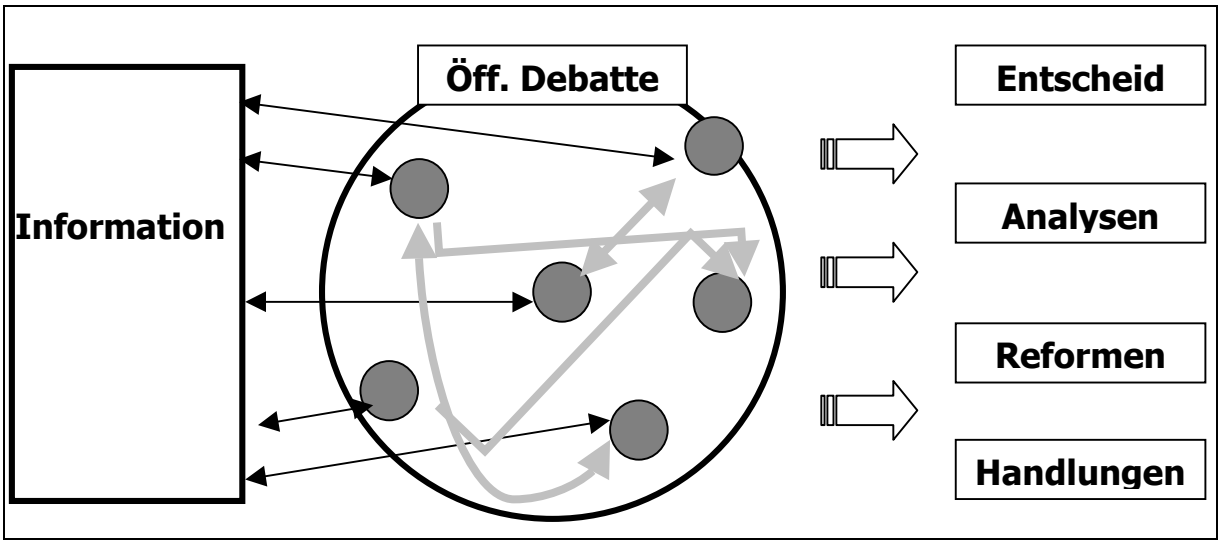
Figur 6 „Monarchistisches" Entscheidmodell

[162] Denis Miéville (2001), Texte prononcé à l'occasion de l'ouverture du Symposium sur l'observation du changement social et le monitoring politique.
[163] Béguin Thiérry, Begrüssungsreferat am Symposium
[164] Malaguerra Carlo im oben erwähnten Beitrag

Dieses Denkmodell geht davon aus, dass es einen klar definierbaren Policy Maker – eine Art Monarchen - gibt, der in einer problematischen Situation Information einholt, auf Grund dieser Information – gewissermassen in einem eineindeutigen Algorithmus – seinen Entscheid fällt und diesen dann auch umsetzt. Beide grundlegenden Annahmen in diesem Modell entsprechen nicht der Realität. Weder gibt es diesen einen eindeutig identifizierbaren Policy Maker, noch geschieht die Entscheidung und Umsetzung in einem eindimensionalen Mechanismus.

Wir bevorzugen deshalb ein Bild, das ich als „demokratisches“ Modell bezeichnen möchte, und das in Figur 7 dargestellt ist.

Figur 7 „Demokratisches“ Entscheidmodell



In diesem Modell wird davon ausgegangen, dass die kollektive Entscheidfindung ein komplexer Prozess ist. Unterschiedliche Akteure greifen auf Informationen zu, um ihre Meinung zu bilden und ihre Argumentationen in der öffentlichen Debatte zu stützen. Bei diesen Auseinandersetzungen werden Kenntnisse, Facts und Meinungen ausgetauscht und erneuert. Der Informationsaustausch ist somit nicht einseitig, sondern multidimensional und bezieht eine Vielzahl von Interessenten mit ein.

Aus der öffentlichen Debatte folgt auch nicht immer ein eindeutiger Entscheid. Die Folge könnten weitere Abklärungen in der Form vertiefender Analysen oder Forschungen sein (dies dürfte gerade beim politischen Monitoring mit dem Indikatoren-Ansatz recht häufig der Fall sein), eigentliche Reformen und Handlungen oder auch eine Reformulierung der Problemstellung. Demokratische Entscheidfindung ist somit vielfältig, komplex und in selteren Fällen ein direkter Mechanismus.

Diese Sachverhalte gilt es bei der Ausgestaltung der Diffusionspolitik zu berücksichtigen. In der öffentlichen Debatte wirken zahlreiche unterschiedliche Typen von Akteuren mit, die ihre spezifischen Bedürfnisse haben: Regierung, Verwaltung, Experten, Medien, Parteien und allgemeine Öffentlichkeit benötigen je unterschiedliche Informationen und bevorzugen verschiedenartige Zugangsformen. Diesen Anforderungen kann nur mit einer vielfältigen Palette von Diffusionsformen und -kanälen begegnet werden. Es würde den Rahmen dieses

Beitrages sprengen, auf alle Möglichkeiten einzugehen; es sollen nur einige Aspekte erwähnt werden, die ich als essentiell betrachte.

Dem elektronischen Zugang kommt zweifellos in den nächsten Jahren eine prioritäre Bedeutung in der Diffusion statistischer Information zu. Überblicksinformation, wie sie das politische Monitoring anstrebt, muss rasch zugänglich sein. Dies bedingt einen Zugriff auf elektronischem Weg. Dabei ist ein dreistufiger Zugang vorzusehen: Gewissermassen auf der obersten Schicht sollen Überblicke und Trends verfügbar sein. Diese sind der Ausgangspunkt für vertiefende Aufschlüsselungen auf der zweiten Ebene, zum Beispiel für vergleichende Ansätze wie sie unter Punkt 5.1. dargestellt sind. Die dritte Stufe kann dann den Zugang zu Detaildaten erlauben und – so jedenfalls die mittelfristige Vision – dem Benutzer auch individualisierte Auswertungen und Präsentationen im interaktiven Zugang ermöglichen.

Auf allen Stufen ist die Dokumentation und der Zugang zu Metadaten systematisch sicherzustellen. Sie sollen dem Benutzer Hinweise zu den methodischen Besonderheiten, zu Beschränkungen der Aussagekraft, aber auch zu Nomenklaturen und Definitionen vermitteln. Nur so wird durch den direkten Zugriff die gültige Interpretation nicht erschwert.

Natürlich wird diese dreistufige Diffusionspyramide mit elektronischen Zugriff auch weiterhin durch die eher klassischen Instrumente der Verbreitung statistisch-wissenschaftlicher Information ergänzt. Medienmitteilungen, Broschüren, Publikationen und persönlicher A-la-Carte-Service werden auch weiterhin zur Verfügung stehen. Wir sind jedoch überzeugt, dass sich der zugang zum Web auch in den nächsten Jahren weiterhin stark ausweitet und das primäre Instrument für den Zugang zu Information im Rahmen der öffentlichen Debatte sein wird.

Politik als Partner

Politisches Monitoring erreicht nur dann sein Ziel, wenn die Information von der Politik genutzt wird und für sie auch bedeutungsvoll ist. Politisches Monitoring ist denn auch nur mit, aber niemals ohne Politik denkbar.

Dabei ist Politik nicht einfach mit Bundesrat oder Bundesparlament gleichzusetzen. Natürlich kommt diesen Institutionen, die ja auch einen gesellschaftlichen Führungsanspruch erheben, ein ganz besonderes Gewicht zu. Und sie sind es ja auch, welche der gesellschaftlichen Dauerbeobachtung durch rechtliche Regelungen und finanzielle Ressourcen ein stabiles Gesicht geben können.

Aber in der föderalistisch organisierten Schweiz kann die regional-kulturelle Auffächerung nicht ausser Acht gelassen werden: Kantone, Städte, regionale und strukturelle Zusammenschlüsse sind wichtige Partner des politischen Monitorings. Ähnlich steht es mit gesellschaftlichen Schlüsselakteuren: Sozialpartner, Verbände, Vereinigungen und Interessengruppen sind wesentlich an der Ausgestaltung kollektiver Angelegenheiten beteiligt und damit als Partner in das politische Monitoring einzuschliessen.

Dabei sind beim Politischen Monitoring einige *Spielregeln* zu beachten. Zuerst einmal ist Monitoring *aktives Ansprechen* der Politik. Und wenn Annemarie Huber-Hotz[165] feststellt, dass die Statistik keine Berührungspunkte mit der Politik aufweist, so müssen die Alarmglocken der Statistik mit höchster Lautstärke läuten. Im Verlaufe des Symposiums

[165] im erwähnten Beitrag

haben wir jedoch immer wieder gerade auch von Vertreterinnen und Vertretern der Politik gehört, wie wichtig ihnen die empirische Information und der Kontakt mit Statistik und Wissenschaft ist. Die Voraussetzungen sind somit gegeben, und wir können Frau Bundeskanzlerin Huber-Hotz versichern, dass wir das gemeinsame Projekt der Führungsindikatoren, das sie und vor allem auch Fabio Pedrina angesprochen haben[166], mit aller Kraft vorwärts treiben werden.

Bei dieser aktiven Partnerschaft müssen jedoch die unterschiedlichen Rollen geklärt sein. Es ist Sache der Politik, zu entscheiden, welche thematischen Schwerpunkte mit besonderer Priorität zu beachten sind. Sie übernimmt somit die Leadership in der thematischen Programmierung. Natürlich haben Wissenschaft und Statistik dabei Vorschlagsrechte; der Schlussentscheid liegt jedoch bei der Politik. Heute ist dieser Grundsatz meines Erachtens durch das Instrument des statistischen Mehrjahresprogrammes erfüllt. Es wird durch die Statistik vorgeschlagen, vom Bundesrat entschieden und vom Parlament kommentierend (Motionen, Postulate) zur Kenntnis genommen.

Das *operative Geschäft* ist hingegen die Aufgabe und die Verantwortung von Wissenschaft und Statistik. Es entspricht nicht nur den Grundsätzen, die im Bundesstatistikgesetz verankert sind[167]. Es liegt zweifellos auch im längerfristigen Interesse der Politik, sich an empirischen Eckwerten orientieren zu können, die in fachlicher Unabhängigkeit produziert wurden. Nun kann diese operative Ausgestaltung nicht im Belieben einzelner statistischer Akteure liegen. Die Einhaltung wissenschaftlicher Standards, das Befolgen von internationalen Normen und die Berücksichtigung der vielfältigen Interessen-Landschaft demokratischer Prozesse sind ein absolutes Qualitätsmerkmal. Dabei spielen in der gegenwärtigen Organisation der Bundesstatistik die beratenden Expertengruppen der Öffentlichen Statistik eine zentrale Rolle.

Nähe zur Politik kann aber auch durch prozedurale und inhaltliche Massnahmen verbessert werden. Ohne hier eine umfassende und detaillierte Liste vorschlagen zu können, möchte ich vier Punkte erwähnen, die mir wesentlich erscheinen:

- Jährliche bereichsspezifische Berichterstattungen. Zwar bereitet das Statistische Jahrbuch jährlich neueste Kennzahlen zur Schweiz auf. Es ist jedoch zu prüfen, ob solche Berichterstattung nicht auch themenspezifisch zugunsten klar definierter Adressaten zu erfolgen hätte. ich denke dabei etwa an die ständigen parlamentarischen Kommissionen, an die Bundesämter oder an Konferenzen kantonaler Direktionen. Als inhaltliche Leitlinie für diese Berichte können die oben entwickelten Konzepte des politischen Monitorings zur Geltung kommen.
- Kooperation mit Dokumentationsstellen. Vielfach genügen statistische Indikatoren allein nicht, um einen Überblick über die wesentlichsten Entwicklungen in einem Politikbereich zu erhalten. Das Nachzeichnen von Ereignissen stellt eine wichtige Ergänzung dar. Es sind deshalb formalisierte Kooperationen mit Dokumentationsstellen einzugehen, die eine gemeinsame Erarbeitung von jährlichen Berichterstattungen ermöglichen.
- Mehr Priorität der Aktualität. Politik muss rasch auf (Fehl-) Entwicklungen reagieren können. Ein Monitoring, bei dem die bedeutsame Information mit grosser Verspätung eintrifft, verfehlt seinen Zweck. Statistik muss deshalb dem Problem der Aktualität wesentlich mehr Priorität einräumen als dies bisher geschah. Dies bedingt in einzelnen

[166] Siehe die erwähnten Beiträge von Annemarie Huber-Hotz und Fabio in den Eröffnungsreferaten des Symposiums
[167] Art 3.1: Die Bundesstatistik ermittelt in *fachlich unabhängiger Weise* ...

Bereichen das Arbeiten mit Trends und Schätzungen. Hier auf dem Boden der Seriosität zu bleiben und nicht in spekulative Aussagen zu verfallen, ist die grosse Herausforderung.

- Prospektive Dimension fördern. Wir wissen: "Gouverner, c'est prévoir". Der konzentrierte Blick in die Vergangenheit, welchen die klassische Statistik mit dem Nachzeichnen von Entwicklungen pflegt, kann dieser Anforderung nicht gerecht werden. Die prospektive Dimension in der Statistik ist deshalb mit aller Kraft voranzutreiben. Dabei bekommt auch die Retrospektive eine neue Bedeutung: Aussagekräftige Szenarien und Prognosen sind nur auf der Grundlage eine intensiven Kenntnis der Vergangenheit zu leisten. Alles andere ist Spekulation.

Politik ist Management von Unsicherheit, so wird etwa gesagt. Durch Referenzwerte zu Strukturen, Prozessen und Entwicklungen kann die Statistik in diesen Handlungssituationen der Unsicherheit für die Politik unterstützend wirken und als Instrument der Früherkennung zeitgerechtes Agieren ermöglichen. Auch wenn die Indikatoren des politischen Monitorings, die Kennwerte zu den Funktions- und Wirkungsweisen, nicht immer die von der Politik erhofften Entwicklungen zeigen, gibt es keine sinnvolle Alternative zum Modell einer Wirkungsgemeinschaft zwischen gleichberechtigten, autonomen Partnern.

Autoren

Auteurs

Authors

Béguin Thierry
Conseiller d'Etat, Canton et République de Neuchâtel, Château, 2000 Neuchâtel,
tél.: 032 889 49 01, e-mail : thierry.bequin@ne.ch

Budowski Monica, Dr.
Panel suisse des ménages, c.p.1820, Espace de l'Europe 4, 2002 Neuchâtel,
tél.: 032 718 36 04, e-mail : monica.budowski@unine.ch

Buhmann Brigitte, Dr.
Bundesamt für Statistik, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel, Tel.: 032 713 68 52,
E-Mail: brigitte.buhmann@bfs.admin.ch

Carabias-Hütter Vicente
Zürcher Hochschule Winterthur, Postfach 805, 8401 Winterthur, Tel.: 052 267 76 74,
E-Mail: crb@zhwin.ch

Dousse Sylvie
Office fédéral de la statistique, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel, tél.: 032 713 60 69,
e-mail: sylvie.dousse@bfs.admin.ch

Frei Dominique
Office cantonal de la statistique (OCSTAT), Route des Acacias 82, 1211 Genève 26,
tél.: 022 327 85 01, e-mail: dominique.frei@etat.ge.ch

Gilomen Heinz
Bundesamt für Statistik, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel, Tel.: 032 713 68 32 ,
E-Mail: heinz.gilomen@bfs.admin,ch

Heiniger Marcel
Bundesamt für Statistik, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel, Tel.: 032 713 68 74,
E-Mail: marcel.heiniger@bfs.admin.ch

Herrmann Vera, Dr.
Bundesamt für Statistik, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel, Tel.: 032 713 63 72 ,
E-Mail: vera.herrmann@bfs.admin.ch

Huber-Hotz Annemarie
Bundeskanzlerin, Bundeskanzlei, Bundeshaus West, Bundesgasse, 3003 Bern,
Tel.: 031 322 37 58

Hulliger Beat, Dr.
Bundesamt für Statistik, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel, Tel.: 032 713 60 15,
E-Mail: beat.hulliger@bfs.admin.ch

Jesinghaus Jochen, Dr.
European Commission, Joint Research Center, Via E. Fermi 1, I – 21020 Ispra,
Tel.: 0039 332 78 62223, e-mail: jochen.jesinghaus@jrc.it

Joye Dominique, Dr.
SIDOS, ruelle Vaucher 13, 2000 Neuchâtel, Tel.: 032 721 20 02 ,
e-mail : Dominique.Joye@sidos.unine.ch

Knöpfel Carlo, Dr.
Caritas Schweiz, Postfach, Löwenstrasse 3, 6002 Luzern, Tel.: 041 419 22 22,
E-Mail: cknöpfel@caritas.ch

Malaguerra Carlo, Dr.
Ancien Directeur de l'Office fédéral de la statistique, Hausmattweg 43, 3074 Muri
tél.: 079 649 62 19 , e-mail: carlo.malaguerra@bluemail.ch

Martin John P.
Directeur général OECD, rue André Pascal 2, F – 75775 Paris Cedex 16,
tél.: 0033 1 4524 92 50, e-mail : John.MARTIN@oecd.org

Mauch Ursula
Mauch Consulting, Ruchweid 23, 8917 Oberlunkhofen, Tel.: 056 634 15 27,
E-Mail: umauch@pop.agri.ch

Meier Ruth
Bundesamt für Statistik, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel, Tel.: 032 713 60 76,
E-Mail: ruth.meier@bfs.admin.ch

Meyer Peter C., Dr.
Bundesamt für Statistik, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel, Tel.: 032 713 61 31,
E-Mail: peter.meyer@bfs.admin.ch

Miéville Denis, Prof.
Recteur de l'Université de Neuchâtel, Avenue du Premier-Mars 26, 2000 Neuchâtel,
tél.: 032 718 11 11, e-mail : denis.mievielle@unine.ch

Niklowitz Matthias
Psychiatrische Universitätsklinik, Lenggstrasse 31, 8029 Zürich, Tel.: 01 384 26 21,
E-Mail: niklo@bli.unizh.ch

Pedrina Fabio
Nationalrat, Casella postale 1, Via Stazione, 6780 Airolo, Tel.: 091 825 31 07,
e-mail : fabio.pedrina@bluewin.ch

Piguet Etienne
Forum suisse pour l'étude des migrations, rue des Terreaux 1, case postale, 2001 Neuchâtel, tél.: 032 718 39 20,
e-mail : etienne.piguet@unine.ch

Rey Alfred, Dr.
Délégué aux questions financières à l'Etat du Valais, Palais du Gouvernement, 1950 Sion, tél.: 027 606 23 20

Röthlisberger Paul
Bundesamt für Statistik, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel, Tel.: 032 713 67 87,
E-Mail: paul.röthlisberger@bfs.admin.ch

Schuler Martin, Dr.
EPF Lausanne, Institut de recherche sur l'environnement, IN-Ecublens, 1015 Lausanne,
tél.: 021 693 52 05, e-mail : martin.schuler@epfl.ch

Schulz Patricia, Dr.
Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Eigerplatz 5, 3003 Bern,
Tel.: 031 322 68 43, E-Mail: patricia.schulz@ebg.admin.ch

Schwery Rolf, Dr.
Schweizerische Akademie für Entwicklung, Lindenhof, Boezingenstrasse 71, 2502 Biel,
Tel.: 032 344 30 50, E-Mail: schwery@sad.ch

Shucksmith Mark, Prof.
University of Aberdeen, St. Mary's King's College, Dept. of Land Economy, Old Aberdeen, AB9 2UF, U.K.,
Tel.: 0041 1 224 27 23 60, e-mail: m.shucksmith@abdn.ac.uk

Suter Christian, Prof.
ETH Zürich, ETH Zentrum, 8092 Zürich, Tel.: 01 632 55 58, E-Mail: suter@soz.gess.ethz.ch

Tillmann Robin
Panel suisse des ménages, c.p.1820, Espace de l'Europe 4, 2002 Neuchâtel,
tél.: 032 718 36 06, e-mail : robin.tillmann@unine.ch

Wild-Eck Stephan
Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft, Abteilung Landschaft und Gesellschaft, 8903 Birmensdorf, Tel.: 01 739 24 64, E-Mail: stephan.wild@wsl.ch

Winistörfer, Herbert
Zürcher Hochschule Winterthur, Postfach 805, 8401 Winterthur, Tel.: 052 267 76 74

Zimmermann Erwin, Dr.
Panel suisse des ménages, c.p.1820, Espace de l'Europe 4, 2002 Neuchâtel,
tél.: 032 718 36 04, e-mail : erwin.zimmermann@unine.ch

Zürcher Boris, Dr.
Staatssekretariat für Wirtschaft, seco, Bundeshaus Ost, 3003 Bern, Tel.: 031 322 56 56,
E-Mail: boris.zürcher@seco.admin.ch

Publikationsprogramm BFS

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat – als zentrale Statistikstelle des Bundes – die Aufgabe, statistische Informationen breiten Benutzerkreisen zur Verfügung zu stellen.

Die Verbreitung der statistischen Information geschieht gegliedert nach Fachbereichen (vgl. Umschlagseite 2) und mit verschiedenen Mitteln:

Programme des publications de l'OFS

En sa qualité de service central de statistique de la Confédération, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a pour tâche de rendre les informations statistiques accessibles à un large public.

L'information statistique est diffusée par domaine (cf. verso de la première page de couverture); elle emprunte diverses voies:

Diffusionsmittel	*Kontakt* *N° à composer*	*Moyen de diffusion*
Individuelle Auskünfte	032 713 60 11 info@bfs.admin.ch	Service de renseignements individuels
Das BFS im Internet	www.statistik.admin.ch	L'OFS sur Internet
Medienmitteilungen zur raschen Information der Öffentlichkeit über die neusten Ergebnisse	www.news-stat.admin.ch	Communiqués de presse: information rapide concernant les résultats les plus récents
Publikationen zur vertieften Information (zum Teil auch als Diskette/CD-Rom)	032 713 60 60 order@bfs.admin.ch	Publications: information approfondie (certaines sont disponibles sur disquette/CD-Rom)
Online-Datenbank	032 713 60 86 www.statweb.admin.ch	Banque de données (accessible en ligne)

Nähere Angaben zu den verschiedenen Diffusionsmitteln liefert das laufend nachgeführte Publikationsverzeichnis im Internet unter der Adresse www.statisitk.admin.ch>>News>>Neuerscheinungen.

La Liste des publications mise à jour régulièrement, donne davantage de détails sur les divers moyens de diffusion. Elle se trouve sur Internet à l'adresse www.statistique.admin.ch>>Actualités>> Nouvelles publications.

Statistische Grundlagen und Übersichten

Umwelt Schweiz: Teilbericht «Politik und Perspektiven», Bern 2002 und Teilbericht ‚Statistiken und Analysen, Neuchâtel 2002, Bestellnummer 319.406d (deutsch), 319.406f (Französisch), 319.406e (Englisch) und 319.406i (Italienisch)

Informationsgesellschaft Schweiz - Standortbestimmung und Perspektiven, Neuchâtel 2002, Bestellnummer 507-0200 (Deutsch und Französisch erhältlich)

Für das Leben gerüstet? Die Grundkompetenzen der Jugendlichen - Nationaler Bericht der Erhebung PISA 2000, Reihe «Bildungsmonitoring Schweiz», Neuchâtel 2002, Bestellnummer 470-0000 (Deutsch und Französisch erhältlich)

Wohlstand und Wohlbefinden: Lebensstandard und soziale Benachteiligung in der Schweiz, Reihe «Sozialberichterstattung Schweiz», Neuchâtel 2002, Bestellnummer 525-0200 (Deutsch) und 526-0200 (Französisch)

Bases statistiques et produits généraux

Environnement suisse: rapport «Politique et perspectives», Berne 2002 et rapport «Statistiques et analyses», Neuchâtel 2002, No de commande 319.406f (français), 319.406d (allemand), 319.406e (anglais) et 319.406i (italien)

La société de l›information en Suisse - Etat des lieux et perspectives, Neuchâtel 2002, No de commande 508-0200

Préparés pour la vie? Les compétences de base chez les jeunes - Rapport national PISA 2000, Neuchâtel 2002, No de commande 471-0000

Revenu et bien-être: Niveau de vie et désavantages sociaux en Suisse, Neuchâtel 2002, No de commande 526-0200

Eine «Sozialberichterstattung Schweiz» will die Entwicklung der Schweizer Gesellschaft systematisch und kontinuierlich nachzeichnen und interpretieren. Im Mittelpunkt steht die Beschreibung der Lebensverhältnisse der Schweizer Bevölkerung im regionalen, internationalen und im zeitlichen Vergleich sowie das Entdecken von Konflikt- und Spannungslinien. Analysen und Indikatoren dieser Art bilden (idealerweise) ein «Frühwarnsystem» für Politik und Wirtschaft und dienen den Verantwortlichen bei ihren Entscheidungen. Dies war Grund genug, den Dialog zu suchen und ein Symposium zu diesem Thema auszurichten, um über Nutzen und Nutzung von Sozialstatistiken zu diskutieren.

La mise en place, dans notre pays, d'un système d'observation sociale doit permettre de suivre et d'interpréter en permanence et de manière systématique l'évolution de la société suisse. Un tel système s'attachera en premier lieu à décrire les conditions d'existence de la population, à établir des comparaisons entre les régions, avec d'autres pays et avec d'autres époques. Il visera en second lieu à détecter les situations génératrices de tensions et à identifier les foyers potentiels de conflits. Dans l'idéal, les analyses et les indicateurs dont on disposera permettront alors aux responsables politiques et économiques de détecter plus tôt les difficultés économiques et sociales et leur fourniront une base de réflexion et de décision. Il y a là, nous en sommes convaincus, matière à engager le dialogue et à vous convier à un symposium sur l'utilisation et l'utilité des statistiques sociales.

L'osservazione sistematica e continua del cambiamento sociale permette di seguire ed interpretare l'evoluzione della società svizzera. Si tratta in primo luogo di descrivere le condizioni di vita della popolazione svizzera mediante un confronto regionale, internazionale e nel tempo e di individuare conflitti e tensioni. Analisi e indicatori di questo tipo costituiscono un «sistema di allarme precoce», utile strumento per i responsabili della politica e dell'economia nel processo decisionale. Il simposio era quindi volto ad avviare il dialogo sull'utilità e sull'uso delle statistiche sociali.

Social reporting is intended to provide systematic and regular information on social structures and processes which underlie Swiss life. In general, regional, national and international comparisons are of special interest, along with evaluation. In turn, such information allows us to monitor developments (e.g. convergence or divergence), and to define preconditions for and consequences of (social) policies. Such analyses and relevant indicators are useful tools for informing policy makers about the main processes operating in their field of responsibility. This requires a dialogue and it is for this reason that we have organised this symposium to discuss the needs for and the use of social statistics.

Bestellnummer
N° de commande
Order Number
533-0101

Bestellungen
Commandes
Orders
Tel.: 032 713 60 60
Fax: 032 713 60 61
E-Mail: order@bfs.admin.ch

Preis
Prix
Price
Fr. 36.– / 36 francs / Sfr. 36.–

ISBN 3-303-00250-9