

# Die Illusion der schönen Zahlen

## Amtliche Statistiken zwischen Manipulation und Geheimniskrämerei – Das Beispiel Singapur

Rolf Jordan

Eigentlich wollten die beiden Wissenschaftler auf Probleme der Arbeitsmarktpolitik der Regierung aufmerksam machen. Deutlich wurde aber vor allem die Problematik der amtlichen Statistik des südostasiatischen Stadtstaates. Was war geschehen? CHEN KANG und TAN KHEE GIAP, zwei Wissenschaftler der *Nanyang Technology University* (NTU) in Singapur hatten nach Analyse der amtlichen Arbeitsmarktanalyse herausgefunden, dass von den zwischen 1997 und 2002 neu geschaffenen 187.000 Arbeitsplätzen etwa drei Viertel an ausländische Fachkräfte vergeben worden waren, während die Arbeitslosigkeit gerade unter qualifizierten Arbeitskräften im Land weiter angestiegen war. Diesem Befund wurde jedoch sogleich von Seiten des Arbeitsministeriums widersprochen, indem auf eigene Berechnungen verwiesen wurde, nach denen neun von zehn der neu geschaffenen Stellen mit Arbeitskräften aus Singapur besetzt worden seien. Der Vorwurf an die beiden Wissenschaftler: die vom Arbeitsministerium veröffentlichten und für die Analyse herangezogenen Arbeitsmarktstatistiken seien nicht geeignet, die gemachten Aussagen zu belegen, da wesentliche Angaben fehlten. Die Regierung Singapurs betrachtet Arbeitsplatzstatistiken als sensiblen Datenbereich; wichtige Angaben etwa über sektorale Verteilungen oder über die Nationalität von Arbeitskräften in bestimmten Beschäftigungsbereichen sind in der Regel nicht öffentlich zugänglich und konnten so auch in diesem Fall nicht in die Analyse einbezogen werden.

### Die Widersprüchlichkeit der Daten hat Methode

Die Frage der Verlässlichkeit offizieller Statistiken war dabei erst wenige Wochen zuvor Thema heftiger Kritik

Seitens der indonesischen Handelsministerin RINI SUWANDI. Warum, so hatte die Ministerin in einem offenen Brief an ihren Amtskollegen in Singapur, GEORGE YEO, gefragt, weisen die vorliegenden Handelsstatistiken so deutliche Diskrepanzen hinsichtlich des Umfangs des Warenaustausches zwischen den beiden Ländern auf? So verzeichnen die Statistiken des Stadtstaates einen Umfang der Warenexporte (ohne Ölexporte) nach Indonesien von umgerechnet US\$ 5,25 Milliarden, während Indonesiens Handelsstatistik hier nur Importe im Umfang von US\$ 2,44 Milliarden ausweist. Ähnlich auch die Diskrepanzen bei Exporten aus Indonesien nach Singapur: sie betragen nach Angaben Singapurs US\$ 7,41 Milliarden, nach indonesischen Angaben jedoch lediglich US\$ 4,6 Milliarden. Während Singapur zur Klärung dieser Frage sowohl bilaterale Gespräche als auch die Veröffentlichung detaillierter statistischer Angaben verweigert und sich dabei auf Vereinbarungen aus dem Jahr 1974 beruft, vermutet man von indonesischer Seite, dass die Diskrepanz von immerhin US\$ 5,5 Milliarden in

nicht unerheblichem Maße auf den Schmuggel von Waren zwischen den beiden Ländern zurückzuführen ist. Ein weiteres Beispiel in diesem Zusammenhang: auch im jüngsten Streit über den Abbau von Sand für Landgewinnungsprojekte in Singapur spielt die Frage der statistischen Angaben über den Umfang dieses Handels eine wichtige Rolle. Denn auch hier sind deutliche Diskrepanzen in den Statistiken der beiden Länder festzustellen, die auf umfangreiche illegale Aktivitäten schließen lassen, die von Singapur geduldet, wenn nicht gefördert werden. Außerdem sind die unterschiedlichen statistischen Informationen eben auch das Resultat sehr unterschiedlicher Interessen auf beiden Seiten und die daraus entstehenden Konflikte werden eben auch mit Hilfe manipulierter Daten ausgetragen.

### Kritik an der Qualität der Daten

Angesichts solcher und ähnlicher Probleme mehren sich mittlerweile auch in Singapur die Forderungen nach einer besseren Wirtschafts- und Sozialstatistik, die nicht zuletzt auch Wirtschaftsunternehmen im Land eine



Mehr Schein als Sein? Die Skyline von Singapur

Aufnahme: Michael Wälbel 2003

größere Planungssicherheit verschaffen würde. So bemängelten Analysten unlängst, dass über die konkreten Auswirkungen der SARS-Epidemie auf einzelne Wirtschaftssektoren, wie etwa die Tourismusbranche oder den Bereich des *Business Travel*, bisher keine verlässlichen statistischen Angaben vorliegen. „We're a first class country, and we are publishing incomplete data“, so brachte es ein Mitarbeiter eines großen Singapur Holdingunternehmens auf den Punkt. Dabei sind die Probleme einer nur beschränkt zugänglichen amtlichen Statistik seit langem bekannt. Und sie betreffen nicht nur Ökonomen und Wirtschaftsanalysten, sondern auch all jene Wissenschaftler, die für ihre Forschungen auf diese statistische Basis zurückgreifen (müssen). So merkte etwa LINGLE bereits Mitte der neunziger Jahre hinsichtlich der Datenlage in Singapur kritisch an: „It is a mystery that although it is obvious that data provided by the government are tightly guarded and not subject to independent confirmation, their figures are accepted with remarkably little scepticism by outsiders.“ (1996: 94). Bisher werden die sich daraus ergebenden Probleme im Bereich der sozialwissenschaftlichen Asienforschung aber kaum thematisiert.

### **Informations- u. Machtmonopole**

Singapur ist ein ‚*Developmental State*‘ (LEFTWICH 1995), dessen Regierung und Bürokratie sich in erster Linie über entwicklungspolitische Programme und deren ‚erfolgreiche‘ Umsetzung legitimiert. Die statistische Erfassung dieser Entwicklungsprozesse dient in erster Linie ihrer umfassenden Steuerung und Kontrolle, die Veröffentlichung des Datenmaterials vor allem der Dokumentation des Erfolgs dieser Politik und damit zugleich der Legitimation der Entwicklungseliten. Die zur Verfügung stehenden amtlichen Daten und Informationen zu Wirtschaft und Gesellschaft werden damit von jenen politischen Akteuren ‚produziert‘ und vorgelegt, deren In-

teresse an und in diesen Entwicklungsprozessen kritisch zu hinterfragen wäre. Und diese Problematik ist nicht auf Singapur beschränkt, sondern betrifft nahezu alle Staaten der Region. „Control over information flows and communication channels allows despotic regimes to create and sustain myths about their success, while concealing their failures. Among the numerous ends and means associated with these illusions is the misleading perception surrounding economic performance“ (LINGLE 1996: 71).

### **Folgen dieser ‘Informationspolitik’**

Die Situation wird dadurch verschärft, dass Singapur – wie eine Reihe anderer Staaten in der Region auch – über gesetzliche Bestimmungen verfügt, die eine unabhängige Überprüfung amtlicher Statistiken ebenso unmöglich machen, wie die eigenständige Erhebung statistischen Materials in bestimmten Bereichen. der *Official Secrets Act*, ein Gesetz zum Schutz von Amtsgeheimnissen, dient dazu, Singapurs Behörden und Staatsunternehmen vor unliebsamen Presseenthüllungen zu bewahren. „Viele amtliche Daten und Informationen werden unter Berufung auf das Gesetz als ‚vertraulich‘ klassifiziert und so dem öffentlichen Zugriff entzogen“ (RÜLAND 1998: 205). Trotzdem finden diese Statistiken in nahezu allen Publikationen über Singapur Verwendung, ohne dass ihre begrenzte Aussagefähigkeit kritisch thematisiert würde.

Ein Beispiel ist hier das Problem fehlender oder unzureichender statistischer Angaben über die wirtschaftlichen Aktivitäten des staatseigenen Unternehmenssektors, da solche Angaben als politisch sensibel gelten und einer entsprechenden Geheimhaltungspflicht unterliegen. So ist man bisher allenfalls auf fundierte Schätzungen angewiesen, deren Angaben etwa zu Umfang der Beschäftigung in diesem Bereich oder zu Investitionen und Finanzierung je nach politischer Ausrichtung der Schätzungen beträchtliche Diskrepanzen aufweisen können.

Die wirtschaftlichen Aktivitäten der ‚*Government-linked Corporations*‘ (GLCs) ebenso wie jene der meisten staatlichen Behörden (*Boards*) unterliegen einer strikten Kontrolle durch eine kleine Gruppe von Regierungsbeamten; eine öffentliche Kontrolle dieses Bereichs ist nicht vorgesehen. „It is indeed ironic that these publicly-funded state agencies and bodies purported to be acting in the public interest, are largely unaccountable to the public“ (RAHIM 2001: 225).

Eine solche ‚Informationspolitik‘ ist in mehrerer Hinsicht problematisch. Zum einen ist es aufgrund der fehlenden oder unzureichenden Daten zur ‚*Performance*‘ des staatlichen Unternehmenssektors – Schätzungen gehen davon aus, dass hier etwa ein Viertel des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet wird – nahezu unmöglich, die Entwicklungsdynamik und die Entwicklungspotentiale der Wirtschaft Singapurs verlässlich zu analysieren. Dabei sind gerade Unternehmen im Bereich der Finanzdienstleistungen, einem der Wachstumssektoren des Stadtstaats, in besonderem Maße auf umfangreiche Wirtschaftsdaten angewiesen, um adäquate Marktanalysen für ihre Kunden in aller Welt erstellen zu können.

Zum anderen werden durch diese Politik weite Teile der wirtschaftlichen und politischen Planung sehr effektiv der Kontrolle durch die Öffentlichkeit entzogen und die mögliche Herausbildung zivilgesellschaftlicher Strukturen verhindert. Vor diesem Hintergrund ist es oppositionellen Parteien und *Nicht-Regierungsorganisationen* (NRO) in Singapur nahezu unmöglich, ihre politischen Programme und Forderungen mit adäquatem statistischen Material zu belegen oder zu untermauern, da eigene Erhebungen aufgrund der Rechtslage oftmals nicht möglich und amtliches Datenmaterial zumeist nur bedingt verwendbar ist. In einer ähnlichen Position befindet sich auch die Opposition in vielen anderen Ländern der Region, in denen kein freier Zugang zu statistischen Informationen

existiert.

Und schließlich hat diese Politik auch Konsequenzen für die Möglichkeiten unabhängiger sozialwissenschaftlicher Forschung in und zu einem Land wie Singapur (und gleiches gilt durchaus für einige andere Länder Südostasiens). Doch bisher werden die sich aus dieser Situation ergebenden Probleme im wissenschaftlichen Bereich nicht oder nur sehr eingeschränkt offen diskutiert. Und das, obwohl die begrenzt zur Verfügung stehenden Daten und die gesetzlichen Einschränkungen

hinsichtlich einer eigenständigen Datenerhebung grundlegende Auswirkungen auf die Forschungsarbeit in Singapur haben müssen (und in der Regel auch haben). Dies betrifft die bereits genannten Bereiche der Wirtschafts- und Arbeitsmarktforschung ebenso wie Untersuchungen zum staatlich dominierten Wohnungsmarkt oder zum Bereich der Arbeitsmigration, der ein wesentliches Element der ökonomischen Entwicklung Singapurs darstellt.

#### Literatur:

LEFTWICH, ADRIAN (1995): *Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State*. In: *The Journal of Development Studies*, Vol. 31; S.400-427.

LINGLE, CHRISTOPHER (1996): *Singapore's Authoritarian Capitalism. Asian Values, Free Market Illusions, and Political Dependency*. Barcelona, Fairfax.

RAHIM, LILY ZUBAIDAH (2001): *The Political Agenda Underpinning Economic Policy Formulation in Singapore's Authoritarian State*. In: JOHANNEN, UWE; GOMEZ, JAMES (Eds.): *Democratic Transitions in Asia*. Singapur, Bangkok; S.207-232.

RÜLAND, JÜRGEN (1998): *Politische Systeme in Südostasien. Eine Einführung*. Landsberg.

Dr. Rolf Jordan [rojordan@uni-kassel.de] ist Sozialwissenschaftler an der Universität Kassel und arbeitet seit Jahren zu Singapur und Malaysia.

---

## Tagungshinweis

### Arbeitskreis Südostasien in der Deutschen Gesellschaft für Geographie (DGfG) Jahrestagung 2004

## Call for Papers

Die nächste, elfte Jahrestagung des Arbeitskreises Südostasien findet vom 11.-13. Juni 2004 am Geographischen Institut der Universität Göttingen statt. Die Tagung wird, wie bereits in den Vorjahren, kein spezielles Rahmenthema tragen. Damit soll der interdisziplinäre Charakter des Arbeitskreises und der schon traditionelle Forumscharakter, gerade auch für Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler, unterstrichen werden.

Wir bitten Kolleginnen und Kollegen, die in der Region Südostasien an Forschungs- und Lehrprojekten arbeiten, um Meldung entsprechender Beiträge. Auch möchten wir besonders Examenskandidaten ermutigen, Ergebnisse laufender Diplom-/Examensarbeiten oder Dissertationen vorzustellen. Diesen Beiträgen wird traditionsgemäß besondere Beachtung geschenkt.

Auf Einladung von Herrn Kollegen Werner Kreisel, der mit seinem Team dankenswerterweise die lokale Organisation übernommen hat, stehen uns für die Tagung Räume am Geographischen Institut der Universität Göttingen zur Verfügung. Die Universität Göttingen hat mit dem Sonderforschungsbereich SFB 552: „Stabilität von Randzonen tropischer Regenwälder in Indonesien“ einen Forschungsschwerpunkt und wird im Rahmen der Tagung Ergebnisse vorstellen. Einzelheiten zu Organisation, Tagungsort, Kosten, etc. sind auch auf der Webseite des Arbeitskreises [www.suedostasien.uni-koeln.de](http://www.suedostasien.uni-koeln.de) zu finden.

Vortragsangebote mit Titel und Kurzfassung werden bis zum 30.04.2004 erbeten an die Sprecher des Arbeitskreises:

Frauke Kraas, Geographisches Institut, Universität zu Köln  
Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln, Fax: 0221 470 4917

Karl-Heinz Pfeffer, Geographisches Institut,  
Universität Tübingen,  
Hölderlinstrasse 12, 72074 Tübingen, Fax: 07071 29-5318

