

SCHÄFFER

POESCHEL

Zur Rolle der amtlichen Statistik für eine evidenzbasierte Wirtschaftsforschung und -politik

The role of official statistics in evidence-based economic research and policy

Von Johann Hahlen*

1 Neue Fragestellungen in der Wirtschaftsforschung

Amtliche Statistik und Wirtschaftsforschung/-politik brauchen einander. Die amtliche Statistik benötigt die Wirtschaftsforschung und -politik, um ihr Datenangebot an den jeweils aktuellen Bedarfen auszurichten. Umgekehrt blieben Wirtschaftsforschung und -politik ohne die Daten der amtlichen Statistik beliebig, gewissermaßen Glasperlenspiele. Die amtliche Statistik ist wiederum ein »Kind« der Wirtschaftspolitik, stammen doch etwa wichtige Anfänge der Statistik aus dem Merkantilismus der absolutistischen Könige und Fürsten. Auch die aktuelle neoklassische Wirtschaftstheorie kommt ohne Informationen aus der amtlichen Statistik nicht aus, wie wohl sich das Bild des homo oeconomicus als einem voll informierten, rational handelnden Wirtschaftssubjekt als theoretisches Konstrukt erwiesen hat.¹ Auch wenn immer stärker asymmetrische Konstellationen und Unsicherheiten eine Rolle bei der Erklärung und Vorhersage wirtschaftlichen Handelns spielen, kann unverändert – mit der Bundeskanzlerin Merkel – gesagt werden: Jede Politik beginnt bei den Fakten.

So waren und sind die Daten der amtlichen Statistik Bausteine, aus denen Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker ihre Analysen, Prognosen und Handlungsempfehlungen ableiten. Der Bedarf an statistischen Daten wächst und unterliegt zugleich einem immer rascheren Wandel. Im Zeitalter der Globalisierung werden die jeweiligen nationalen statistischen Daten von der Wirtschaftspolitik über das Internet nachgefragt und zu länderübergreifenden Vergleichen genutzt. Zugleich wächst infolge zunehmend individueller Fragestellungen die Nachfrage der Wirtschaftsforschung nach Mikrodaten aus der amtlichen Statistik.

Wirtschaftsforschung und -politik stehen zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor großen Herausforderungen. Neue Formen des Zusammenlebens, des Arbeitens und Produzierens haben sich herausgebildet. Die Weltwirtschaft ist seit Anfang der 90er Jahre des letzten

* Staatssekretär i. R. Johann Hahlen war von Oktober 1995 bis Oktober 2006 Präsident des Statistischen Bundesamtes und von Oktober 2006 bis zu seinem Ruhestand Ende 2007 Staatssekretär im Bundesministerium des Innern.

Frau Dr. Susanne Schnorr-Bäcker aus dem Statistischen Bundesamt/Wiesbaden danke ich ganz herzlich für die Zusammenarbeit bei diesem Aufsatz.

1 Zu neueren Ansätzen siehe z. B. die Arbeiten von Reinhard Selten zusammen mit Myrna Wooders und Edward Cartwright: Social Conformity in Games with Many Players, Warwick Economic Research Papers, August 2003, no. 682, <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/papers/twerp682.pdf> oder Gary E. Bolton und Axel Ockenfels: The Behavioral Tradeoff between Efficiency and Equity when a Majority Rules, in papers on strategic actions, <https://papers.econ.mpg.de/esi/discussionpapers/2003-12.pdf>

Jahrhunderts, u. a. in Reaktion auf den Untergang der Sowjetunion, die Öffnung der Grenzen Osteuropas und das stürmische Wachsen der Europäischen Union (EU), im Umbruch. Anfang 2008 zählte die EU nahezu 500 Millionen Einwohner und ist damit zum größten Wirtschaftspartner in der westlichen Welt geworden. Der Euro hat sich seit seiner Einführung – zum 1. Januar 1999 in zunächst 11 Mitgliedstaaten und seit Anfang 2008 in 15 Mitgliedstaaten der EU – zu einer stabilen Währung entwickelt und ist neben dem Dollar weltweit zu einer sog. Ankerwährung geworden. Der Aufstieg von Schwellenländern, wie China und Indien, in die Liga der sog. Global Players hat die wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse mit weitreichenden Folgen insbesondere für die Grundstoffindustrien verschoben. Neue Wertschöpfungsketten sind in der globalisierten Wirtschaft entstanden. Die jäh Ressourcenverknappung seit Anfang des 21. Jahrhunderts, vor allem von Öl, Gas, vielen Rohstoffen und Grundnahrungsmitteln, treibt die Entwicklung alternativer Vorprodukte und regenerativer Technologien voran. Nachhaltige Entwicklung und soziale Gerechtigkeit sind – jedenfalls in Deutschland und mit Blick auf den demographischen Wandel – Hauptanliegen von Wirtschaftsforschung und -politik geworden.

So stellen sich der Wirtschaftspolitik und der empirischen Wirtschaftsforschung in Deutschland zahlreiche neue Fragen, wie z. B.: Ist der Wohlfahrtsstaat in seiner herkömmlichen Form noch finanzierbar? Wie lassen sich regionale Disparitäten beheben? Welche Konsequenzen hat eine alternde Gesellschaft für Wirtschaft und Gesellschaft? Bei diesen Fragen geht es nicht nur um mögliche Kausalketten, sondern auch um deren Dynamik, Richtung und Geschwindigkeit. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und der damit verbundene Finanzierungsbedarf sind in Deutschland – verstärkt nach der deutschen Wiedervereinigung und der Öffnung Europas nach Osten – zu zentralen Themen geworden. Für die Wirtschaftspolitik gilt es, regionale und soziale Disparitäten und damit verbundene sozioökonomische und demographische Fehlentwicklungen möglichst früh zu antizipieren, um bereits im Entstehungsstadium gegenzusteuern. Produktion und Finanzierung weit über die nationalen Grenzen hinweg schaffen Interdependenzen, die auf die Arbeitsmarktbedingungen und das Wirtschaftswachstum in Deutschland zurückwirken. Wenn Deutschland häufig als »Exportweltmeister« bezeichnet wird, übersieht man leicht, dass diese Spitzenposition vielfach auf »gebrochenen« Wertschöpfungsketten beruht, weil beträchtliche Teile davon in anderen Ländern oder Kontinenten erbracht werden, so dass die im Export liegende wirtschaftliche Leistung nicht mehr allein Deutschland zugerechnet werden kann². Die weltweite Verflechtung der Finanzwelt und das Streben nach schnellen und hohen Renditen schaffen eine eigene Dynamik mit all ihren positiven und negativen Konsequenzen für Wirtschaft und Gesellschaft.

Die deutsche amtliche Statistik hält wesentliche Daten für diese Fragestellungen bereit. Professor Dr. Heilemann hat in seinem umfangreichen wirtschaftswissenschaftlichen Werk³

-
- 2 Siehe dazu auch die Diskussion zum Themenkreis »Pathologischer Exportboom« u. a. von Sinn, H.-W.: Der pathologische Exportboom, in ifo Schnelldienst 1/2006, S. 3f; Hahlen, J.: Zum makroökonomischen Umfeld des deutschen Exportbooms – Empirische Befunde der amtlichen Statistik, in ifo Schnelldienst 1/2006, S. 26 ff
 - 3 Siehe dazu beispielhaft einige neuere Veröffentlichungen wie Heilemann, U.; Lehmann, H.; Ragnitz, J.: Länder-Rankings – Komplexitätsreduktion oder Zahlenchemie? in Wirtschaftsdienst, Heft 7, Juli 2007, S. 480 ff; oder Heilemann, U.: Besser geht's nicht – Genauigkeitsgrenzen von Konjunkturprognosen, in Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 224, Stuttgart 2004, S. 51 ff; Heilemann, U.: Ostdeutschland – ein »Mezzogiorno-Fall«?, in Wirtschaftsdienst, Heft 8, 2005, S. 505 ff; Heilemann, U.; Schnorr-Bäcker, S.: Globalisierung – Möglichkeiten und Grenzen ihrer Erfassung in der amtlichen

vielfach gezeigt, wie mit den Ergebnissen der amtlichen Statistik Wirtschaftsforschung erfolgreich betrieben und Politikberatung gelingen kann.

2 Herausforderungen für die amtliche Statistik

2.1 Die amtliche Statistik als Informationsanbieter

Qualitativ hochwertige statistische Daten sind ein öffentliches Gut. Ihre Zugänglichkeit für die breite Öffentlichkeit – und nicht nur für Regierung und Verwaltung – ist für eine Demokratie lebenswichtig. Der Produzent dieser Daten, die amtliche Statistik, gehört deshalb für ein demokratisches Gemeinwesen zu den unverzichtbaren Infrastrukturen. Die amtliche Statistik will Wirtschaft und Gesellschaft eines Landes in all ihren Teilen und Aktivitäten zeitnah und objektiv widerspiegeln. Wenn Wirtschaftsforschung und -politik statistische Daten als Grundlagen für rationale Willensbildungen in der Zivilgesellschaft nutzen, sollten sie sich der wesentlichen Rahmenbedingungen für die amtliche Statistik in Deutschland bewusst sein.

2.1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Bundesstatistikgesetz sowie in Art. 285 des EU-Vertrages, der von den Gemeinschaftsstatistiken handelt, sind die grundlegenden Arbeitsprinzipien der amtlichen Statistik, nämlich Neutralität, Objektivität und wissenschaftliche Unabhängigkeit,⁴ festgeschrieben. Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983⁵ hat – davon ausgehend – den Auftrag der amtlichen Statistik in prägnanter Weise beschrieben: Die Statistik liefert umfassend zuverlässige Informationen – aktuell und vielseitig kombinierbar – als unentbehrliche Entscheidungsgrundlage für eine am Sozialstaat orientierte Politik. Weil an diesem Auftrag der Statistik ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, können die mit der Erhebung von personenbezogenen Daten verbundenen Eingriffe in das grundrechtlich geschützte informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger gerechtfertigt sein. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht zugleich den Gesetzgeber verpflichtet, für alle statistischen Arbeiten, die zu Beeinträchtigungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Bürger führen können, eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage zu schaffen; er darf dies nur tun, wenn das öffentliche Interesse an der jeweiligen Statistik etwa damit verbundene Einschränkungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts rechtfertigt. Außerdem hat das Gericht der amtlichen Statistik aufgegeben, ständig auf eine Modernisierung ihrer Methoden bedacht zu sein, um Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger zu minimieren.

Die amtliche Statistik in Deutschland hat diese Vorgaben sehr ernst genommen. Es kam in den 80er und 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts zu einer Vielzahl sehr detaillierter Statistikgesetze mit hoher Regelungsdichte.

Statistik: Bericht über das 22. CEIES-Seminar »Statistik und Ökonomische Globalisierung« am 2. und 3. Juni 2003 in Kopenhagen, in *Wirtschaft und Statistik*, Heft 10, 2003, S. 900ff

4 Siehe §1 Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke, (Bundesstatistikgesetz – BStatG) vom 22. Januar 1987, (BGBl. 1987 I, S. 462, 565), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2005 (BGBl. 2005 I, S. 1534)

5 BVerfGE 65, S.1ff

2.1.2 Tatsächliche Rahmenbedingungen

Nach dem föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland fällt die Erhebung und Aufbereitung von statistischen Daten überwiegend in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Deshalb vollzog sich bislang der Produktionsprozess für die meisten Statistiken in jedem der 16 und – nach Zusammenschluss der Ämter von Hamburg und Schleswig-Holstein sowie von Berlin und Brandenburg – heute 14 Statistischen Landesämter. Damit verbunden sind jeweils hohe Aufwände, die je nach den personellen und informationstechnischen Möglichkeiten der einzelnen Landesämter mitunter z. B. die Aktualität der Daten beeinträchtigt haben und die sich nach dem Prinzip »einer oder einige für alle« deutlich verringern lassen.

Heute machen neue Technologien und fortentwickelte Methoden andere Formen der Datengewinnung und der Zusammenarbeit zwischen den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder möglich, auf die nachstehend eingegangen wird.

Drei weitere Faktoren beeinflussten die statistische Arbeit der letzten Jahrzehnte nicht wenig: Im Zusammenhang mit immer neuen Entbürokratisierungsanstrengungen in Bund und Ländern sah und sieht sich die amtliche Statistik der beständigen Forderung nach Abschaffung von Statistiken, jedenfalls nach Einschränkung von Erhebungen, gegenüber, um fühlbare Entlastungen bei den auskunftgebenden Bürgern und Unternehmen zu erreichen.

Gleichzeitig und ungeachtet des Aufwandszuwachses muss die amtliche Statistik – zum Teil überproportional, weil etwa die Behörden der inneren Sicherheit oder des Bildungssektors höhere Priorität genießen – ihren Beitrag zur Konsolidierung der Staatsfinanzen auf Bundes- und Landesebene leisten, sprich Sachmittel und vor allem Personal einsparen.

Schließlich ist das statistische Programm fortlaufend auf die Bedarfe und zunehmenden Anforderungen der EU auszurichten.

2.1.3 Von der Input- zur Output-Orientierung

Die dargestellten rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen führten in den 80er und bis zur Mitte der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts zu einer – von daher verständlichen – Inputorientierung der amtlichen Statistik: Der eigene Beritt musste geordnet und gewissermaßen verteidigt werden. Ende der 90er Jahre setzte ein Umdenkensprozess ein, zu mehr Kundenorientierung, zur Zusammenarbeit mit der Sozial- und Wirtschaftsforschung, kurz zu der für eine amtliche Statistik eigentlich selbstverständlichen Outputorientierung.

Begünstigt und vorangetrieben wurde diese Entwicklung durch zwei wesentliche Fortschritte, nämlich die sich rasant verbessernden Möglichkeiten der Informationstechnik sowie die Nutzung von Verwaltungsdaten.

Neue, elektronische Informations- und Kommunikationsmittel und deren rasche Verbreitung haben einen Paradigmenwechsel in der amtlichen Statistik und eine Abkehr von der traditionellen Arbeitsweise hin zur Outputorientierung begünstigt. So sind erst seit einigen Jahren Server mit der Fähigkeit, riesige Datenmengen zu speichern und getrennt zu verwalten, verfügbar. Insbesondere das Internet hat in den letzten 15 Jahren die Kommunikationsmöglichkeiten geradezu revolutioniert. Die amtliche Statistik nutzt das neue Medium bei praktisch allen Prozessen, sei es bei der Datenerhebung, der Datenverarbeitung sowie bei der Datenverbreitung. Informationen jeglicher Art – gedruckt, gesprochen oder

in Form von Bildern – sind ubiquitär geworden. Das sog. Web 2.0 ermöglicht heute sogar einen interaktiven Informationsaustausch.

So hat moderne IT ein neues, zukunftsweisendes Organisationsmodell für die statistische Zusammenarbeit im föderalen System ermöglicht, nämlich das der zentralen Produktion und Datenhaltung (ZPD). Seit Anfang 2006 wird zur Produktion von Bundesstatistiken im sog. Verbund der statistischen Ämter erstmals eine zentrale Datenhaltung praktiziert. Mitte 2008 werden bereits mehr als die Hälfte der 62 für das ZPD ausgewählten Statistiken zentral und bundesweit einheitlich gehostet; weitere 11 Statistiken sind weitgehend und die übrigen zumindest partiell umgestellt. Voraussetzung dafür war, dass die heterogenen IT-Landschaften in den Statistischen Ämtern von Bund und Ländern standardisiert wurden. Nach dieser ersten Phase sollen weitere Statistiken nicht mehr parallel in allen Statistischen Landesämtern, sondern nur noch von einem Amt für die anderen produziert werden. Gleichzeitig sollen das Antwortzeitverhalten bei Dialogfunktionen, die Verarbeitung von großen Datenmengen beim Datenim- und -export, sowie die fachlichen Funktionalitäten optimiert werden. Dafür müssen allerdings sämtliche Teilprozesse der Statistikproduktion in ämterübergreifender Kommunikation noch stärker standardisiert werden.

Der zweite Paradigmenwechsel in der amtlichen Statistik besteht in der zunehmenden Nutzung von Verwaltungsdaten. Aus dem Verwaltungsvollzug ist eine Fülle von Einzeldaten verfügbar, die von der amtlichen Statistik unter Wahrung der oben beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen immer stärker genutzt werden. Damit können ohne zusätzliche Auskunftslasten für Bürger oder Unternehmen rasch neue Datenbedarfe erfüllt werden.

So wird Deutschland bei dem für 2011 anstehenden europaweiten Zensus wesentlich auf vorhandene Verwaltungsdaten zurückgreifen. Die deutsche »Volkszählung« wird im Wesentlichen registergestützt erfolgen und die gesamte Bevölkerung wird nicht mehr – wie in der Vergangenheit – durch Interviewerinnen und Interviewer befragt. Die zu erfassenden Zensusvariablen, z. B. zur Bevölkerungszahl, zur Erwerbsbeteiligung, zu Haushalten und Wohnungen werden soweit wie möglich aus bestehenden Registern gewonnen. Nur die Variablen, für die es keine anderen Datenquellen gibt, sowie die Korrektur von Unter- und Übererfassungen in den Melderegistern werden noch primärstatistisch mit Stichproben erhoben bzw. bereinigt. Der Zensus wird sich also aus verschiedenen Modulen, nämlich Registerauswertungen, einer postalischen Befragung von Wohnungseigentümern und ergänzenden Stichprobenerhebungen zusammensetzen. Dass ein derartiges »Mixmodell« machbar und relativ belastungsarm und kostengünstig ist, haben entsprechende Tests in den Jahren 2001 bis 2004 gezeigt.

2.2 Zum statistischen Programm

Das Programm der amtlichen Statistik, d. h. welche Daten sie erhebt und welche Daten sie in welcher Form anbietet, ist Ausdruck der jeweiligen Zeit. So prägen inzwischen die EU und der Prozess der europäischen Integration das Gesicht der deutschen amtlichen Statistik:

Die europäische Ausrichtung der deutschen amtlichen Statistik hat sich kontinuierlich, mitunter auch sprunghaft vollzogen, von ihren Anfängen im Rahmen der Montanunion

(vom 18. April 1951⁶) über die Vollendung des europäischen Binnenmarktes durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA vom 28. Februar 1986) und vor allem mit dem Vertrag von Maastricht⁷ (vom 7. Februar 1992) zur Schaffung der Europäischen Union mit Einführung des Europäischen Währungssystems und des Euro.⁸ Mehr als 60 % aller bundesstatistischen Erhebungen in Deutschland werden inzwischen durch Regelungen der EU vorgeschrieben. Das sind u. a. Statistiken zu Themen wie wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in der EU, gemeinsame Wissenschafts- und Technologiepolitik, Konvergenzkriterien im Europäischen Währungssystem und zur Agrarpolitik der EU. Lange Jahrzehnte konzentrierte sich die EU auf die Schaffung einer gemeinschaftsweiten statistischen Infrastruktur, etwa mit einheitlichen Klassifikationen, und auf neue Gemeinschaftsstatistiken, wie z. B. die Intrahandelsstatistik. In jüngerer Zeit richtet sich das Augenmerk der EU besonders auf die Beachtung einheitlicher Qualitätsmaßstäbe in den 27 EU-Mitgliedsstaaten bei der Produktion der nationalen, aber für die EU wichtigen Statistiken.

Das jüngste, vom Ministerrat und Europäischen Parlament beschlossene gemeinschaftsweite statistische Mehrjahrsprogramm 2008–2012⁹ hat eine Reihe von Schwerpunkten gesetzt:

In den Bereichen *Bevölkerung und Soziales* sind – neben dem EU-weiten Zensus – die demographischen Entwicklungen, der Zugang zum Arbeitsmarkt und die Arbeitsplatzbedingungen (auch für ausgewählte Bevölkerungsgruppen wie Migranten oder Behinderte), die Bildungssituation und die persönliche Sicherheit prioritär.

Im Bereich *Wirtschaft* stehen eine verbesserte Erfassung der Globalisierung und Wettbewerbsfähigkeit sowie ein verbessertes Datenangebot über neue Verfahren und Technologien zur Energiegewinnung und -versorgung sowie über die elektronischen Informations- und Kommunikationstechnologien im Mittelpunkt.

2007 konnten die mehr als 5 Jahre dauernden Arbeiten zur Revision der aus den 80er Jahren stammenden Europäischen Wirtschaftszweigklassifikation (nunmehr NACE Rev. 2¹⁰) abgeschlossen werden. Diese grundlegende Überarbeitung war notwendig geworden, weil sich die Wirtschaftsstrukturen in den letzten Jahrzehnten, vor allem was die Dienstleistungen anbetrifft, massiv geändert haben. Die für Deutschland daraus abgeleitete Wirtschaftszweigklassifikation (WZ 2008) musste entsprechend angepasst und für die bereichsspezifischen Wirtschaftsstatistiken umgesetzt werden. Diese Umstellungen sind mit außerordentlichem Arbeitsaufwand verbunden und erfassen den gesamten Erhebungsprozess von der Datensammlung bis zur Präsentation. Sie erfolgen stufenweise ab

6 Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951, in Kraft getreten am 24. Juli 1952 und ausgelaufen am 23. Juli 2002

7 ABl. EU Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 1; BGBl. 1992 II, S. 1253

8 Mit dem Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 (ABl. EU Nr. C 340 vom 10. November 1997, S. 1; BGBl. 1998 II, S. 387) wurde die Durchführung von Gemeinschaftsstatistiken als Artikel 285 in den EG-Vertrag aufgenommen. Die aktuelle Version des EG-Vertrages ist der Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2001 (ABl. EU Nr. C 80 vom 10. März 2001, S. 1; BGBl. 2003 II, S. 1666)

9 Beschluss Nr. 1578/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 über das Statistische Programm der Gemeinschaft 2008 bis 2012 (ABl. EU Nr. L 344 vom 28. Dezember 2007, S. 15)

10 Verordnung (EG) Nr. 1893/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Aufstellung der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige NACE Revision 2 und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates sowie einiger Verordnungen der EG über bestimmte Bereiche der Statistik (ABl. EU Nr. L 393 vom 30. Dezember 2006, S. 1)

2008. Die Umstellung auf eine neue Klassifikation bringt zwar Daten, welche die aktuellen Wirtschaftsstrukturen besser abbilden, allerdings auch nachteilige Brüche bei Zeitreihen mit sich, die mit aufwändigen Rückrechnungen minimiert werden müssen.

Auch die Revisionen der Gütersystematiken, der CPA (Statistical Classification of Products by Activity) der Europäischen Union und der CPC (Central Product Classification) der Vereinten Nationen, sind endgültig¹¹ bzw. weitgehend abgeschlossen. Damit werden nicht nur die amtlichen Statistiken der EU-Mitgliedstaaten miteinander verzahnt, sondern es werden auch weltweite Vergleiche im Rahmen der Vereinten Nationen oder innerhalb der OECD möglich.

Die gemeinschaftsweiten *Umweltstatistiken* sollen ausgebaut und in ein Gesamtsystem integriert werden, um die Nachhaltigkeit von Maßnahmen der EU statistisch besser verfolgen und gegebenenfalls faktenbasiert modifizieren zu können.

Die Entwicklung von statistischen Gesamtsystemen, wie z. B. die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, war und ist eine große Herausforderung für das europäische Statistiksystem. Vor dem Hintergrund der Weiterentwicklungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Rahmen der Vereinten Nationen wird auch das derzeitige Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (das »European System of Accounts« – ESA) von 1995, z. B. was die Verbuchung von Pensionslasten und von Forschungs- und Entwicklungsausgaben angeht, zu revidieren sein.

Neben der Realisierung des Fünf-Jahresprogramms haben die Leiterinnen und Leiter der Statistischen Ämter der EU auf ihrer DGINS-Konferenz 2006 in Krakau Eurostat, das Statistische Amt der EU, im »Krakauer Aktionsplan« beauftragt, das Funktionieren des Europäischen Statistischen Systems, d. h. insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Eurostat und den inzwischen 27 nationalen statistischen Ämtern, zu verbessern.

Diese europäischen Entwicklungen und Zielsetzungen bestimmen in erheblichem Umfang die Arbeit der amtlichen Statistik in Deutschland.

Zugleich stehen auch auf deutscher Ebene Verbesserungen im Datenangebot an. So sind zurzeit – neben der Vorbereitung des Zensus 2011 – eine Reform der Unternehmensstatistiken, die Neukonzeption der Haushaltsstatistiken und der Ausbau der Sozialstatistiken in Arbeit. Bei den Unternehmensstatistiken geht es u. a. um die seit langem diskutierte Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer sowie die verstärkte Nutzung von Verwaltungsregistern für die Handwerks- und die Dienstleistungsstatistiken. Mit der Neukonzeption der Haushaltsstatistiken für die Zeit nach 2013, hier vor allem des Mikrozensus und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), wurde vor kurzem begonnen.

In den letzten 10 Jahren hatte die Bundesstatistik vor allem an der Schließung gravierender Lücken in den Wirtschaftsstatistiken, z. B. durch Einführung der Dienstleistungsstatistiken, sowie am Ausbau der Sozial- und Gesundheitsstatistiken gearbeitet. So ist angesichts der alternden Gesellschaft in Deutschland und der ständig steigenden Ausgaben für die Gesundheit im Mai 1999 ein besonderes Informationssystem zur *Gesundheitsberichterstattung* (GBE) unter maßgeblicher Mitwirkung des Statistischen Bundesamtes eingerichtet worden. Die GBE-Online-Datenbank enthält inzwischen mehr als eine Milliarde Zahlen und tabellarische Kennziffern aus über 100 verschiedenen Quellen. Dabei

11 Verordnung (EG) Nr. 451/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Schaffung einer neuen statistischen Güterklassifikation in Verbindung mit den Wirtschaftszweigen (CPA) und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3696/93 des Rates (ABl. EU Nr. L 145 vom 4. Juni 2008, S. 65)

ist es erstmals gelungen, Datenquellen amtlicher, halböffentlicher und privater Stellen stimmig zu kombinieren.

Nach Einführung der Pflegeversicherung wird seit Dezember 1999 auch eine regelmäßige Pflegestatistik durchgeführt.

Bei den Wirtschaftsstatistiken hat – nach langjährigen politischen Auseinandersetzungen wegen der befürchteten zusätzlichen Belastung der Unternehmen – das *Dienstleistungstatistikgesetz*¹² ab dem 1. Januar 2001 nun auch in Deutschland statistische Angaben für die wichtigsten tertiären Schlüsselbereiche, wie z. B. das Versicherungsgewerbe, die Datenverarbeitung sowie andere unternehmensbezogene Dienstleistungen, jährlich und unterjährig¹³ verfügbar gemacht. Bei diesen Dienstleistungs-Konjunkturstatistiken ist das Statistische Bundesamt methodisch neue Wege gegangen, um die Daten möglichst belastungsarm zu gewinnen. Für das 3.–4. Vierteljahr 2007 wurde erstmals statt einer Stichprobenhebung bei 40.000 Unternehmen eine Kombination aus Primär- und Verwaltungsdaten (Mixmodell) genutzt, indem nur große Unternehmen mit mindestens 15 Millionen Euro Jahresumsatz oder mindestens 250 Beschäftigten mit Fragebogen oder online von den Statistischen Ämtern der Länder befragt wurden. Für alle anderen Unternehmen wurden die Umsatzzahlen aus den Mehrwertsteueranmeldungen bei den Steuerbehörden sowie die Beschäftigtendaten der Bundesagentur für Arbeit genutzt.

Nach einer rund 10-jährigen Planungs- und Vorbereitungsphase – bereits 1992 hatte eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaft im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums festgestellt, dass »angesichts des in vielen energierelevanten Bereichen konstatierten erheblichen Informationsdefizits ein Handlungsbedarf zur Verbesserung der Datenbasis offenkundig ist«¹⁴ – wurden 2002 die Energiestatistiken durch ein neues Energiestatistikgesetz entsprechend ihrer gewachsenen Bedeutung für eine umweltverträgliche Sicherung der Energieversorgung reformiert.¹⁵

Von methodischem Interesse ist die Einführung der *hedonischen Methode* in die deutschen Preisstatistiken. Seit Ende der 90er Jahre wurde weltweit und – wegen der Auswirkungen auf die Berechnung des realen Wirtschaftswachstums – kontrovers diskutiert, wie bei Produkten mit relativ konstanten Verkaufspreisen, aber beträchtlichen Qualitätsverbesserungen (z. B. bei Computern) die Qualitätseffekte am besten bei der Preisentwicklung berücksichtigt werden können. Die sich dafür anbietende sog. hedonische Methode erfordert allerdings sehr gute Produktkenntnisse beim Statistiker sowie einen komplizierten Rechenalgorithmus. Das Statistische Bundesamt hat nach intensiven Prüfungen erstmals für den Juni 2002 den Teilindex des Verbraucherpreisindex für Personalcomputer hedonisch berechnet und in den folgenden Jahren die hedonische Methode auf die Preisentwicklung bei Gebrauchtwagen und Neuwagen (2003) sowie 2004 auf EDV-Investitionsgüter, Waschmaschinen und Fernsehgeräte sowie selbstgenutztes Wohneigentum erfolgreich angewandt.

12 Dienstleistungstatistikgesetz vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I, S. 1765), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 17. März 2008 (BGBl. I, S. 399)

13 Nach Erlass der Konjunkturstatistikverordnung vom 21. August 2002 (BGBl. I, S. 3427) werden seit Mitte 2003 auch vierteljährliche Daten für die Bereiche »Verkehr und Nachrichtenübermittlung«, »Datenverarbeitung und Datenbanken« sowie »Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen« vom Statistischen Bundesamt bereitgestellt.

14 Messer, R.; Ziesing, H.-J.: Aktueller und längerfristiger Bedarf an energiestatistischen Basisdaten, Gutachten des DIW, Berlin 1992, S.74

15 Gesetz zur Neuregelung der Energiestatistik und zur Änderung des Statistikregistergesetzes und des Umsatzsteuergesetzes vom 26. Juli 2002 (BGBl. I, S. 2867)

Seit 2002 wurden die von den deutschen statistischen Ämtern schon seit längerer Zeit ermittelten Daten zu den neuen elektronischen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) um zwei primärstatistische Erhebungen erweitert. Mit freiwilligen Stichprobenerhebungen werden jährlich Haushalte und Einzelpersonen sowie Unternehmen zu Besitz, Ausstattung mit IKT und deren Nutzung befragt; deren Ergebnisse sind europaweit vergleichbar.

Zu neuen sog. Zukunftstechnologien, wie der Biotechnologie, hat das Statistische Bundesamt Erhebungen in enger Anlehnung an ein Projekt der OECD durchgeführt und dafür die rechtlichen Möglichkeiten des § 7 Abs. 2 BStatG genutzt. Mit der dritten Erhebung 2004 waren dann die Möglichkeiten für solche Erhebungen ohne gesetzliche Grundlage erschöpft. Für die Nanotechnologie ist eine Beteiligung an einem ähnlichen Projekt der OECD geplant, zunächst beschränkt auf die Auswertung vorhandener Informationen. Diese beiden Beispiele belegen, dass die Bundesstatistik initiativ auf neue Entwicklungen eingeht, um ihr Datenangebot aktuell zu halten. Zugleich machen sie den begrenzten Handlungsspielraum der amtlichen Statistik deutlich, die für neue Statistiken i. d. R. eine deutsche oder europäische Rechtsgrundlage in Form eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung benötigt. Allerdings ist einzuräumen, dass bei solchen Neuentwicklungen deren anfänglich noch geringe Verbreitung in Wirtschaft und Gesellschaft zunächst nur zu kleinen statistischen Aggregaten mit begrenztem Informationspotential führt.

2.3 Zum Prozess der Datengewinnung

Das statistische Programm wird – sowohl für die Bundesstatistik als auch im Europäischen Statistischen System – in enger Zusammenarbeit mit den Nutzern entwickelt. Im jährlich mindestens einmal tagenden Statistischen Beirat für die Bundesstatistik beraten – neben den nicht stimmberechtigten Amtsleiterinnen und -leitern – die Vertreter der Hauptnutzerguppen aus Wirtschaft, Wissenschaft sowie Verbänden das Programm und aktuelle Fragen der Bundesstatistik. In der EU gab es von 1991 bis Mai 2008 den sog. Europäischen Beratenden Ausschuss für die Statistik (CEIES), in den jeder Mitgliedstaat zwei Vertreter aus den o.g. Nutzergruppen entsandte und dem weiter die Amtsleiterinnen und -leiter der nationalen statistischen Ämter sowie der Generaldirektor von Eurostat, zuletzt über 80 Mitglieder, angehörten.¹⁶ Deutschland hat für einige Zeit mit Professor Dr. Heilemann dessen – aus der Mitte des CEIES gewählten – Vizepräsidenten gestellt, der in dieser Funktion wichtige Impulse zur Fortentwicklung des Europäischen Statistischen Systems geben konnte. Nach den letzten EU-Erweiterungen war der CEIES jedoch so groß geworden, dass eine effiziente Aufgabenerfüllung gefährdet war. Die EU hat deshalb ihr statistisches Beratungsorgan reformiert und als Nachfolger des CEIES – mit erweiterten Kompetenzen, aber in sehr viel kleinerer Zusammensetzung – einen Europäischen Beratenden Ausschuss für die Gemeinschaftspolitik im Bereich der statistischen Information¹⁷ gebildet, der noch im Jahr 2008 seine Arbeiten aufnehmen wird.

16 Beschluss 91/116/EWG des Rates vom 25. Februar 1991 zur Einsetzung des Europäischen Beratenden Ausschusses für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (ABl. EU Nr. L 59 vom 6. März 1991, S. 21)

17 Beschluss 234/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Einsetzung des Europäischen Beratenden Ausschusses für Statistik und zur Aufhebung des Beschlusses 91/116/EWG des Rates (ABl. EU Nr. L 73 vom 15. März 2008, S. 13)

Hauptanliegen dieser beratenden Ausschüsse sind die Weiterentwicklung der statistischen Programme in inhaltlicher und technisch-methodischer Hinsicht, etwa durch Vorschläge zur Schließung wichtiger Lücken im Datenangebot, zu neuen Formen der Datengewinnung sowie zur Entlastung der von statistischen Erhebungen Betroffenen.

In Deutschland konnten in den letzten Jahren mit den sog. Mittelstandsentlastungsgesetzen, dem 1. Mittelstandsentlastungsgesetz vom 29. Juni 2006 und dem 2. Mittelstandsentlastungsgesetz vom 13. Juli 2007 und demnächst mit dem vom Bundeskabinett am 23. Juli 2008 beschlossenen Entwurf für ein drittes derartiges Gesetz beträchtliche Entlastungen der Unternehmen erzielt werden. Entlastet wurden z. B. Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes mit weniger als 50 tätigen Personen, weil sie nicht mehr zum »Monatsbericht im Verarbeitenden Gewerbe« und zur »monatlichen Produktionserhebung« melden müssen. Mit dem 2. Mittelstandsentlastungsgesetz wurden die Konjunkturstatistiken im Dienstleistungsbereich durch verstärkte Nutzung von Verwaltungsangaben – wie unter 2.2 bereits beschrieben – belastungsärmer ausgestaltet.

Eine durchgehende Umstellung der primärstatistischen Erhebungen auf Nutzung von Verwaltungsdaten ist jedoch vor allem aus zwei Gründen nicht möglich: Zum einen liegen nicht für alle auf nationaler oder EU-Ebene rechtlich geforderten Erhebungsmerkmale Verwaltungsdaten vor. Zum anderen genügen die vorhandenen Verwaltungsdaten häufig nicht den statistischen Anforderungen zur Abgrenzung der Merkmale, zur Aktualität und zur Genauigkeit.

Andere Entlastungsmaßnahmen, wie z. B. die Anhebung von Meldeschwellen bei der Umsatzgröße in der Intrahandelsstatistik, können gerade in einer – wie in Deutschland – mittelständisch strukturierten Wirtschaft zu beträchtlichen Informationsverlusten auch in regionaler Hinsicht führen.

Zur Belastung der Wirtschaft durch statistische Meldepflichten hat eine vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft mit den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder erarbeitete und 2006 veröffentlichte Studie¹⁸ gezeigt: Die Belastungen der Unternehmen durch Meldungen zur amtlichen Statistik sind – empirisch gemessen am Zeitaufwand für statistische Meldungen – bei weitem nicht so hoch, wie es häufig beklagt wird. Auch waren 2004 von rund 3,5 Millionen Unternehmen in Deutschland lediglich 15 % von Erhebungen der amtlichen Statistik betroffen und nur 10,8 % mussten zu einer Erhebung und weitere 2,2 % zu zwei Erhebungen melden. Trotz dieser objektiv gesehen relativ geringen Belastungen der Unternehmen durch Meldungen zur Bundesstatistik bleiben bei vielen Vertretern der Wirtschaft die »gefühlten Belastungen« durch Statistik groß und die entsprechenden »Klagelieder« lautstark.

Im Rahmen des Regierungsprogramms »Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung« für die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages ist die Messung von Bürokratielasten zu einem Arbeitsschwerpunkt des Statistischen Bundesamtes geworden. Als neutraler und objektiver Informationsdienstleister hat das Statistische Bundesamt 2006 zentrale Funktionen bei der Durchführung des von der Bundesregierung¹⁹ dafür nach niederländischem Vorbild beschlossenen Standardkostenmodells (SKM) zur systematischen Ermittlung der Bürokratielasten in Deutschland übernommen. Nach dem Erlass des Bundesministeriums des Innern vom 5. Juli 2006 ist das Statistische Bundesamt für die praktische Umsetzung

18 Siehe dazu auch Stäglin, R.; Pfeiffer, I.; Stephan, A.: Die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken, Dienstleistungsvorhaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Projekt Nr. 29/03, Berlin, 2006, S. 29 ff

19 Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006

des SKM zuständig, berät alle beteiligten Stellen, stellt eine gemeinsame Datenbank bereit und misst vor allem den Aufwand für bürokratische Informationspflichten.

Die amtliche Statistik hat in Deutschland in den letzten Jahren auch statistikintern intensiv an der Verbesserung der Effizienz ihrer Arbeitsabläufe gearbeitet. Die Leiterinnen und Leiter der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben im Frühjahr 2003 einen sog. Masterplan beschlossen, der umfangreiche Reformprozesse eingeleitet hat, die zu weiten Teilen bereits umgesetzt wurden, so die Standardisierung der Geschäftsprozesse, Verfahren und Methoden von der Datengewinnung bis hin zur Darbietung unter Einsatz modernster Informationstechniken. Neue Formen der Arbeitsteilung, wie die unter 2.1.3 erwähnte ZPD, wurden entwickelt. Die Datenerhebung wird außerdem soweit wie möglich mittels Internet vorgenommen. Heute können bereits bei rund 35 % aller zentralen Erhebungen die Auskunftspflichtigen ihre Meldungen den statistischen Ämtern online abgeben. Bei den Außenhandelsstatistiken nutzen bereits drei Viertel der Meldepflichtigen diesen Übermittlungsweg. Eine zentrale Dateneingangsstelle für die Meldung von Daten unmittelbar aus dem betrieblichen Rechnungswesen von Unternehmen steht zur Verfügung und wird kontinuierlich ausgebaut. Die Gestaltung von Fragebögen der statistischen Ämter wurde vereinheitlicht, ihr Internetauftritt verbessert.

Im Statistischen Bundesamt selbst wurden Arbeitsabläufe und Mitarbeiterführung modernisiert. Nach einer umfassenden Aufgabenkritik in Form von Prozessanalysen in allen Abteilungen, nach sog. 360-Grad-Beurteilungsrunden unter Einbezug der Vorgesetzten, nach Einführung eines Qualitätsmanagements und einer Mitarbeiterbefragung, findet seit 2005 regelmäßig eine jährliche Programm- und Ressourcenplanung zur strategischen Ausrichtung des Amtes statt, in die weitest möglich alle Nutzer und Datenlieferanten sowie die Mitarbeiter eingebunden werden. Dabei werden die Arbeitsschwerpunkte aus dem deutschen und europäischen Programm mit den Abteilungen verhandelt und dann als konkret ausdifferenzierte Jahresarbeitsplanung mit internen Zielvereinbarungen verbindlich festgelegt. Die Mitarbeiter sind aktiv in diese Planungsprozesse einbezogen und werden ständig über deren Ergebnisse und etwaige Veränderungen unterrichtet. Durch Qualifizierungsmaßnahmen, die Einführung leistungsbezogener Entgeltbestandteile und verbesserte Aufstiegsmöglichkeiten werden die haushaltsbedingten Personaleinsparungen weitgehend aufgefangen.

3 Fortentwicklung der Datenangebote der amtlichen Statistik

3.1 Neue Nutzungsmöglichkeiten

Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien haben neue und vielfältige Möglichkeiten eröffnet, um die statistischen Daten und Ergebnisse benutzergerecht bereitzustellen.

Seit Mitte der 90er Jahre nutzt das Statistische Bundesamt das Internet. Es gehörte zu den ersten Bundesbehörden, welche die faszinierenden Fähigkeiten dieses neuen Mediums für seine Aufgabenerfüllung einsetzten. Seither hat das Amt das Internet zu seiner maßgeblichen Veröffentlichungsplattform ausgebaut. Heute kann das gesamte Datenangebot der Bundesstatistik über die Webseiten des Amtes 24 Stunden pro Tag an 365 Tagen im Jahr abgerufen werden und dies weitgehend kostenfrei. Das Internet hat zugleich die