

Das Verhältnis von Wirtschaft und Statistik – Belastung und Nutzen bei Unternehmensstatistiken

Dr. Simone Wagner

Die Informationen der amtlichen Statistik sind für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft von herausragender Bedeutung. Zugleich wird von den Auskunftspflichtigen – insbesondere von den Unternehmen – die hohe Belastung durch die ihnen gesetzlich auferlegte Informationspflicht an die amtliche Statistik beklagt. Dieser Beitrag gibt daher einen Überblick über die tatsächliche Belastung der Unternehmen durch die amtliche Statistik. Kontrastierend geht er auch auf ihre Inanspruchnahme durch weitere Berichtspflichten – wie Erhebungen durch andere Institutionen oder für die öffentliche Verwaltung zu erbringende Dienstleistungen – ein. Auf diesen Ergebnissen aufbauend skizziert der Beitrag die seitens des Gesetzgebers und der amtlichen Statistik vorgenommenen Entlastungsmaßnahmen zum Abbau der Statistikpflichten und gibt einen Ausblick auf die geplanten Weiterentwicklungen im Statistischen Programm. Da die amtliche Statistik jedoch nicht nur eine Last für die Unternehmen darstellt, sondern von ihnen auch gewinnbringend eingesetzt werden kann, wird abschließend der Nutzen der amtlichen Statistik für die Unternehmen herausgearbeitet.

Einführung

Verlässliche und objektive Informationen sind insbesondere in unserer Informations- und Wissensgesellschaft für planerische Zwecke sowie zur Beurteilung der Auswirkungen von Entscheidungen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft von herausragender Bedeutung und somit ein unverzichtbarer Bestandteil der öffentlichen Infrastruktur. Bei der Bereitstellung dieser Informationen kommt der amtlichen Statistik eine Schlüsselrolle zu. Sie soll die für die Willensbildung in der Gesellschaft erforderlichen statistischen Informationen über Zustand und Entwicklung von Gesellschaft, Wirtschaft, öffentlichem Leben und Umwelt laufend bereitstellen (Bartels/Fürst 1973). Somit fungiert sie als „Spiegel der Gesellschaft“ und sollte jedermann – beispielsweise Politik, Interessenvertretern, Wirtschaft und Wissenschaft – zugänglich sein (Westerhoff 2007). Um die informationelle Grundversorgung der Öffentlichkeit dauerhaft sicherzustellen, wurde ihr daher im Bundesstatistikgesetz die Aufgabe zugewiesen, laufend Daten über Massenerscheinungen zu erheben, zu

sammeln, aufzubereiten, darzustellen und zu analysieren (BStatG §1). Als zentrale Behörde für die amtliche Statistik Bayerns wird das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung zudem durch das Bayerische Statistikgesetz zur Bereitstellung der entscheidungsrelevanten Informationen verpflichtet (BayStatG Art. 5 Nr. 1).

Grundsätzlich werden die einzelnen amtlichen Statistiken gemäß Bundesstatistikgesetz und Bayerischem Statistikgesetz durch spezielle Rechtsvorschriften (Fachstatistikgesetze) angeordnet. Diese benennen für die jeweilige Erhebung unter anderem die Erhebungs- und Hilfsmerkmale sowie die Veröffentlichungs- und Übermittlungskriterien und legen fest, ob und in welchem Umfang für die Erhebung Auskunftspflicht besteht. An der Gestaltung der Fachstatistikgesetze sind die für die jeweilige Erhebung zuständigen Verbände sowie der Statistische Beirat, der das Statistische Bundesamt in Grundsatzzfragen beraten soll, beteiligt. Durch die Einbeziehung der Nutzer, Befragten und Produzenten in

das Gesetzgebungsverfahren soll ermöglicht werden, dass bei der Ausgestaltung der Statistiken auch deren Belange berücksichtigt werden.

Das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung wirkt aktuell an der Erstellung von 306 laufenden Landes- sowie Bundes- und EU-Statistiken mit und führt darüber hinaus diverse Gesamtrechnungen – beispielsweise die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – sowie Sonderaufträge durch. Knapp die Hälfte der durchgeführten Erhebungen sind hierbei Unternehmensstatistiken.

Obwohl Informationen über identifizierbare Personen bzw. Betriebe dem schützenswerten Bereich der Privatsphäre bzw. der Interessensphäre der Betriebe angehören, besteht für einen Großteil der amtlichen Statistiken Auskunftspflicht. Dieser Eingriff in das Grundrecht des Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung ist erforderlich, da für viele Bereiche Gesamtzahlen benötigt werden und bei Stichprobenerhebungen die Auswahl des Berichtskreises strengen wissenschaftlichen Kriterien folgt, um Verzerrungen zu vermeiden (Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 1990).

Trotz dieser statistischen Notwendigkeit empfindet die Wirtschaft die ihr gesetzlich auferlegte Informationspflicht dennoch meist als unnötige Belastung. In Politik und Medien sind die der Wirtschaft durch die öffentliche Verwaltung auferlegten Belastungen daher ein Dauerthema (Götzke/Sturm 2003) und es werden verstärkt Bemühungen unternommen, die Belastung durch geeignete Entlastungsmaßnahmen zu reduzieren.

Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick über die tatsächliche Belastung der Wirtschaft durch ihre Berichtspflichten an die amtliche Statistik zu geben. Unter Rückgriff auf die Ergebnisse diverser Studien zeigt der erste Abschnitt die Belastungswirkung der amtlichen Statistik für die Wirtschaft auf. Der zweite Abschnitt beschreibt die seitens des Gesetzgebers vorgenommenen Entlastungsmaßnahmen und ihre Wirkung. An diese Bestandsaufnahme anknüpfend gibt Abschnitt drei einen Überblick zu den durch die amtliche Statistik (geplanten) Maßnahmen und den aktuellen Entwicklungen im statistischen Programm

im Bereich der Unternehmensstatistiken. Da bei den Bestrebungen zum Bürokratieabbau meist ausschließlich die Belastung der Wirtschaft durch die ihr auferlegten Meldepflichten herausgestellt, der Nutzen der bereitgestellten Informationen jedoch vollständig ausgeblendet wird (Radermacher/Stäglin 2007), wird im Rahmen dieses Beitrags abschließend auf den Nutzen der Unternehmensstatistiken für die Unternehmen selbst eingegangen.

Die Belastung der Auskunftspflichtigen

Seitens der Wirtschaft werden häufig die Belastung und die entstehenden Kosten durch zu viel staatliche Bürokratie kritisiert. Erklärtes Ziel der Bundesregierung war und ist daher der Abbau überflüssiger Bürokratie. In der 16. Wahlperiode verständigte sich die Regierung schließlich sogar darauf, den Bürokratieabbau systematisch voranzutreiben und insbesondere den Mittelstand von hemmender Überregulierung zu entlasten.

Da in der öffentlichen Diskussion zum Bürokratieabbau häufig die amtliche Statistik als eine der wesentlichen Bürokratielasten angeführt und fälschlicherweise jede Informations- und Meldepflicht mit ihr gleichgesetzt wird, wurde das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Berlin, 2003 vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) beauftragt, die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch die amtliche Statistik zu untersuchen (Pfeiffer/Stäglin 2006; Stäglin et al. 2006; Stäglin/Pfeiffer 2006; Stäglin 2007; Sturm 2005). Die Studie sollte eine Versachlichung der Diskussion fördern und dazu beitragen, den Bürokratieabbau im Hinblick auf die Statistik systematisch angehen zu können. Konkret zielte sie darauf ab, die tatsächliche Belastung deutscher Unternehmen durch ihre Meldepflicht zur amtlichen Statistik zu identifizieren. Zudem sollten die Gründe für besonders hohe Belastungen ermittelt und ein Anhaltspunkt zur Relation von amtlicher und nicht amtlicher Statistik sowie zu den für die öffentliche Verwaltung zu erbringenden Dienstleistungen gewonnen werden.

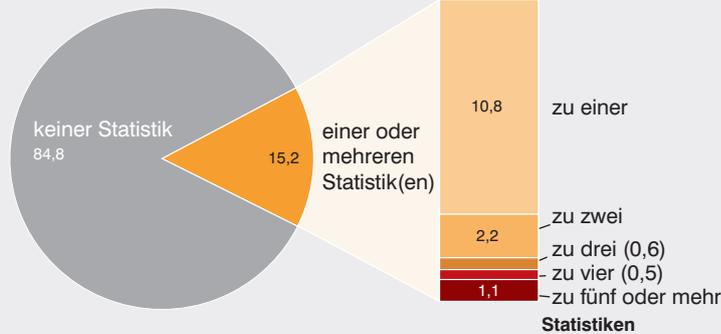
Datenbasis der Studie stellten das beim Statistischen Bundesamt geführte Unternehmensregister der Statistischen Ämter der Länder sowie durch das DIW Berlin und die Statistischen Ämter des Bundes

Inanspruchnahme der Unternehmen durch Erhebungen der Statistischen Ämter 2004

Abb. 1

Anteile in Prozent

insgesamt 3,5 Millionen Unternehmen melden zu ...



Quelle: DIW-Wochenbericht Nr. 30/2006, basierend auf Angaben des Unternehmensregisters der statistischen Ämter, Stand Oktober 2004

und der Länder durchgeführte schriftliche Befragungen dar. Diese Befragungen ermittelten zum einen die zeitliche Belastung der Unternehmen durch ihre Meldepflicht für die 74 im Jahr 2004 durch die amtliche Statistik durchgeführten Erhebungen und zum anderen ihre Inanspruchnahme durch Datenerhebungen anderer Institutionen zu statistischen Zwecken und durch andere Dienstleistungen für die öffentliche Verwaltung. Außerdem wurde erfasst, inwiefern die Unternehmen selbst die amtlichen Statistikergebnisse für ihre eigenen Zwecke nutzen (Ebigt et al. 2004, Stäglin et. al. 2006).

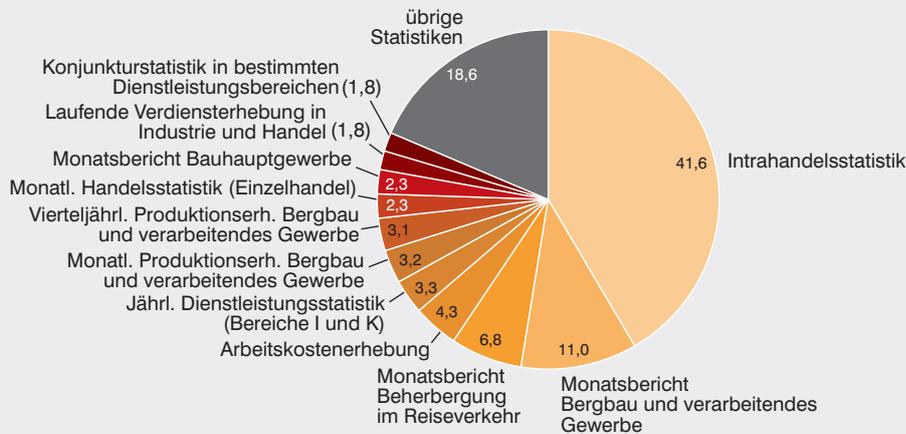
Im Rahmen der Studie wurde deutlich, dass 2004 von den knapp 3,5 Millionen Unternehmen nur 15,2% durch Meldepflichten an die amtliche Statistik belastet waren. Der Großteil dieser auskunftspflichtigen Unternehmen (10,8%) musste jedoch ausschließlich zu einer einzigen Statistik melden und nur 4,4% der meldepflichtigen Unternehmen wurden zu zwei oder mehr Erhebungen befragt (Abbildung 1). Zwar mussten die Unternehmen für ihre Meldungen im Durchschnitt jährlich lediglich 12,7 Stunden – also 64 Minuten pro Monat – aufwenden. Doch variierte diese Belastung in großem Umfang mit der Unternehmensgröße, dem Wirtschaftsbereich des Unternehmens sowie der von ihm bearbeiteten Statistik.

Für die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik sind vor allem Kennzahlen zu Umsatz und Beschäftigung von besonderer Bedeutung. Große Unternehmen machen zwar lediglich einen sehr geringen Anteil an allen deutschen Unternehmen aus, tragen jedoch maßgeblich zu diesen beiden Kennzahlen bei. So verfügten 0,3% der Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten im Jahr 2004 über einen Umsatzanteil von 43% und einen Beschäftigungsanteil von 46% und wurden daher überproportional durch die Statistikpflichten belastet. Knapp 80% der Großunternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten wurden zur Abgabe statistischer Meldungen herangezogen. Auf sie entfielen 8% des gesamten Meldeaufwands für Unternehmensstatistiken bei einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit je meldepflichtigem Unternehmen von 122,3 Stunden – also zehnmal so viel wie der jahresdurchschnittliche Meldeaufwand aller betroffenen Unternehmen.¹ Kleine Unternehmen und Betriebe wurden dagegen – entgegen der weitläufig verbreiteten Meinung – in deutlich geringerem Umfang durch die amtliche Statistik belastet. Nur 12,6% der Kleinstunternehmen, d.h. Unternehmen mit bis zu neun sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, wurden zu einer oder mehreren Meldungen herangezogen und ihre durchschnittliche Bearbeitungszeit betrug lediglich 6,1 Stunden pro Jahr, was der Hälfte des gesamten durchschnittlichen Meldeauf-

¹ Der mit zunehmender Unternehmensgröße tendenziell steigende Bearbeitungsaufwand wurde auch im Rahmen einer vom Statistischen Bundesamt im Jahr 2003 durchgeführten Untersuchung der Großhandelsstatistik ausgemacht (Götzke/Sturm 2003).

Zeitaufwand der Unternehmen für einzelne Erhebungen durch die Statistischen Ämter 2004 Anteile in Prozent

Abb. 2



Quelle: DIW-Wochenbericht Nr. 30/2006, basierend auf Angaben der amtlichen Belastungserhebung und Hochrechnung des DIW Berlin

wands entsprach. Dieses Ergebnis ist vor allem vor dem Hintergrund bemerkenswert, als die Kleinstunternehmen mit knapp 221 000 Unternehmen die größte Gruppe berichtspflichtiger Unternehmen darstellten und der von ihnen insgesamt erbrachte Meldeaufwand 20% der Bearbeitungszeit ausmachte.

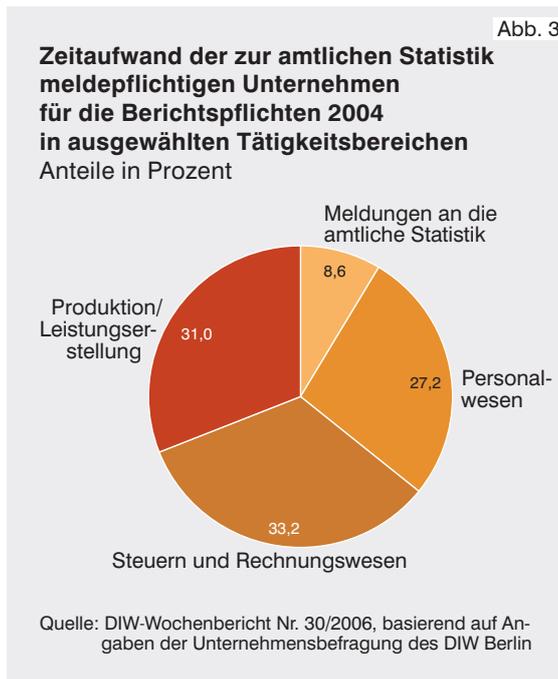
Große Belastungsunterschiede durch die amtliche Statistik waren zudem nach den einzelnen Wirtschaftsbereichen zu verzeichnen. Der höchste Anteil berichtspflichtiger Unternehmen gehörte dem Bereich des produzierenden Gewerbes an, da bei diesen Erhebungen ab einer bestimmten Abschneidegrenze, d.h. ab einer bestimmten Anzahl Beschäftigter, immer Vollerhebungen durchgeführt werden. Das diesem Bereich zuzurechnende Verarbeitende Gewerbe war auch in zeitlicher Hinsicht mit einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit in Höhe von 34,5 Stunden in hohem Umfang durch die amtliche Statistik belastet.

Wird nach den einzelnen Statistiken differenziert, zeigt sich, dass im Jahr 2004 gerade einmal elf Statistiken 81% des gesamten Meldeaufwands verursachten und sich vor allem die Intrahandelsstatistik mit einem Meldeaufwand von 42% als besonders zeitaufwändig gestaltete (Abbildung 2). Ursächlich für diesen hohen Aufwand zeichneten u.a. die

im Jahr abzugebenden Meldungen je Handelsweg, die Verteilung der Meldungen auf die Monate und ihre Kumulierung sowie die Nutzung verschiedener Meldeformen (Pfeiffer/Stäglin 2006; Stäglin/Pfeiffer 2006; Stäglin et al. 2006; Stäglin 2007).

Neben der Belastung durch die amtliche Statistik an sich ist zudem von Interesse, in welchem Verhältnis die durch sie verursachten Meldepflichten zu den anderweitig bestehenden Informationspflichten² der Unternehmen stehen. Daher wurden die Unternehmen zusätzlich zur amtlichen Belastungserhebung im Rahmen der DIW-Studie auf freiwilliger Basis zu ihrer Beanspruchung durch andere Informationspflichten befragt. Mit lediglich 959 verwertbaren Bogen fiel das Sample jedoch relativ gering aus. Da es sich ausschließlich auf die auskunftswilligen Unternehmen beschränkte, waren größere sowie mit überdurchschnittlichem Meldeaufwand belastete Unternehmen überrepräsentiert. Aufgrund dieser Verzerrung dürften die Ergebnisse der Befragung dementsprechend über dem Durchschnitt der Grundgesamtheit liegen. Laut dieser Erhebung waren 63,5% – also knapp zwei Drittel – des für die Bearbeitung von Informationspflichten erforderlichen Aufwands auf die amtliche Statistik zurückzuführen. Doch trotz dieses Übergewichts bei den statistischen Meldepflichten fiel der für ihre Erfüllung zu

² „[...] Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. [...]“ (NKRG §2 Abs. 2)



erbringende Zeitaufwand vergleichsweise gering aus (Abbildung 3). So waren lediglich 8,6% des Zeitaufwands der Unternehmen für bürokratische Informationspflichten gegenüber der öffentlichen Hand der amtlichen Statistik geschuldet (Pfeiffer/Stäglich 2006; Stäglich/Pfeiffer 2006; Stäglich 2007; Stäglich et al. 2007).

Die im Rahmen des von der Bundesregierung im April 2006 verabschiedeten Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ erzielten Ergebnisse untermauern die Befunde der DIW-Studie. Mit diesem Programm sollte im Bereich Bürokratieabbau in Deutschland ein neuer Weg eingeschlagen werden. Auf Basis des Standardkosten-Modells³, einem ursprünglich in den Niederlanden entwickelten Schätzverfahren zur Belastungswirkung einzelner Rechtsakte, sollten die Bürokratiekosten quantifiziert und anschließend reduziert werden. Zum Stichtag 30.09.2006 wurden alle anfallenden Bürokratiekosten gemessen und den einzelnen Ressorts und Bereichen zugewiesen. Insgesamt wurden bei dieser Bestandsmessung 9 234 Informationspflichten aus dem gesamten bundes- und europarechtlichen Normenbestand (Gesetze und Verordnungen) für die Unternehmen identifiziert. Diese belasteten die Unternehmen mit jährlich über 47 Milliarden Euro. Vom nationalen Gesetzgeber wurden hierbei rund 22,5 Milliarden Euro der Kosten veran-

lasst (Kronz/Zipse 2009a; 2009b; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2008; Vorgrimler 2009). Aus der amtlichen Statistik resultierten lediglich 162 Informationspflichten, welche bei den Unternehmen Kosten in Höhe von 351 Millionen Euro verursachten. Nur 0,7 % der jährlichen Bürokratiekosten wurden somit durch die amtliche Statistik verantwortet. Dennoch variierte die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Statistiken in hohem Maße. So zeichneten die zehn kostenintensivsten Statistiken – hierunter fielen u.a. die Außenhandelsstatistik sowie diverse Konjunkturstatistiken – für 81 % der Belastung bzw. 284 Millionen Euro verantwortlich (Vorgrimler 2009).

Aus den Ergebnissen der skizzierten Untersuchungen wird deutlich, dass die tatsächliche Belastung der Auskunftspflichtigen deutlich geringer ausfällt, als die von ihnen gefühlte, subjektive Belastung.⁴ In gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ist die amtliche Statistik mit einem Anteil von weniger als 10% des Meldeaufwands bei weitem nicht der Belastungsfaktor, als der sie in der öffentlichen Diskussion dargestellt wird. Die zum Teil geforderte, drastische Reduzierung der statistischen Meldepflichten führt somit nicht zu dem gewünschten schnellen, spürbaren Erfolg beim Abbau von Bürokratielasten. Dennoch soll die Belastung der Auskunftspflichtigen weiter reduziert und die Erhebungen so schonend wie möglich durchgeführt werden, da sich eine Unzufriedenheit der Befragten negativ auf ihre Antwortqualität auswirkt (Gross 2007). Selbst wenn durch die an der amtlichen Statistik ansetzenden Maßnahmen nicht zwingend eine nachhaltige gesamtwirtschaftliche Reduzierung der Informationspflichten realisiert werden kann, kann dadurch dennoch eine Entlastung der wenigen sehr stark von Statistikpflichten belasteten Unternehmen und somit eine höhere Einzelfallgerechtigkeit erzielt werden (Stäglich 2006; 2007).

Gesetzliche Maßnahmen zur Entlastung der Auskunftspflichtigen

Die im Rahmen der Untersuchungen erzielten Ergebnisse stellen eine wesentliche Grundlage für eine systematische Ableitung geeigneter Maßnahmen zur Entlastung der Auskunftspflichtigen dar. In diesem Kontext sind vor allem die so genannten Mittelstandsentlastungsgesetze (kurz MEG) zu nennen,

³ Das Standardkosten-Modell zielt darauf ab, den Aufwand von Unternehmen zur Erfüllung von Verpflichtungen, welche aus der Gesetzgebung resultieren, zu erfassen. Hierfür werden in einem ersten Schritt alle insgesamt anfallenden Informationspflichten identifiziert und daran anschließend die mit jeder einzelnen Informationspflicht jährlich verbundenen Bürokratiekosten ermittelt. Abgebildet werden diese durch das Produkt aus dem Bruttostundenlohn der Bearbeitung, der Dauer der Tätigkeit, der Anzahl betroffener Adressaten sowie der Periodizität der Ausführung der Tätigkeit pro Jahr (Chlumsky et al. 2006; Kroll 2008; Sturm 2005; Vorgrimler/Blasch 2009).

⁴ Der Großteil der zur Belastungswirkung der amtlichen Statistiken durchgeführten Erhebungen erfragt lediglich die subjektiv empfundene und nicht die tatsächliche Belastung durch die amtliche Statistik. Dementsprechend beziffert das Institut für Mittelstandsforschung Bonn (IfM) die bürokratiebezogenen Kosten der Unternehmen für zu liefernde Statistiken auf ca. 5,4 Milliarden Euro im Vergleich zu dem im Rahmen der DIW-Studie ermittelten Aufwand in Höhe von 230 Millionen Euro (Kayser et al. 2004).

welche im Rahmen des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ entstanden sind und zu einer spürbaren Entlastung der kleineren und mittelständischen Unternehmen von ihren Statistikpflichten beitragen (Vorgrimler 2009).

So befreite das erste Mittelstandsentlastungsgesetz vom August 2006 (kurz MEG I) alle Betriebe mit 20 bis 50 Beschäftigten von ihrer unterjährigen Meldepflicht zu den Statistiken des Verarbeitenden Gewerbes.⁵ Zudem wurde im Rahmen dieses Gesetzes die vierteljährliche Produktionserhebung bei Betrieben des Fertigteilbaus gestrichen.

Das zweite Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse (kurz MEG II) vom September 2007 verfolgte vor allem eine Entlastung der Existenzgründer, indem es diese in den ersten drei Jahren ihrer Geschäftstätigkeit von ihrer Auskunftspflicht zu amtlichen statistischen Erhebungen freistellte. Zudem gestaltete es die Konjunkturstatistiken im Dienstleistungsbereich durch eine verstärkte Nutzung von Verwaltungsangaben belastungsärmer. Im neuen Dienstleistungskonjunkturgesetz wurde ein sogenanntes Mixmodell, welches Daten aus primärstatistischen und administrativen Quellen zu einem Ergebnis zusammenführt, verankert. Seither werden für kleine und mittlere Unternehmen die Ergebnisse auf Basis von Verwaltungsdaten generiert, sodass diese von ihrer Meldepflicht befreit werden konnten (Fischer/Oertel 2009; Hahlen 2009).

Im Rahmen des dritten Mittelstandsentlastungsgesetzes wurde vor allem das Handwerksgewerbe entlastet. Sowohl die vierteljährliche Befragung des Handwerks für konjunkturstatistische Zwecke als auch die primäre Handwerkszählung wurden gestrichen und zum Teil durch Registerauszählungen ersetzt (Vorgrimler 2009).

Aus dieser knappen Skizze der Gesetzesinhalte wird bereits deutlich, dass die gesetzlichen Initiativen Entlastungen überwiegend durch Reduzierungen der Berichtspflichten realisierten. Dadurch konnte der Meldeaufwand – insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen – deutlich reduziert werden. Gleichzeitig gehen diese gesetzlich initiierten Einsparungen jedoch mit beachtlichen In-

formationsverlusten einher. So wirken sich sowohl Reduzierungen im Statistikprogramm – sei es durch eine Reduzierung oder geringere Ausdifferenzierung der Merkmale, als auch Verkleinerungen der Erhebungsgesamtheit – beispielsweise durch eine Anhebung der Abschneidegrenze⁶ oder eine Verkleinerung des Stichprobenumfangs – meist nachteilig auf die Genauigkeit der Daten aus. Ausgewählte Merkmale stehen nicht mehr oder nicht mehr in der erforderlichen Detailliertheit zur Verfügung und auch aussagekräftige fachlich oder regional tief gegliederte Ergebnisse können häufig nicht mehr ermittelt werden. Dementsprechend werden derartige, mit Informationsverlusten verbundene Entlastungsmaßnahmen auch von den Statistiknutzern – wie beispielsweise den Branchenverbänden – sehr negativ bewertet.⁷ Ebenfalls problematisch können sich punktuelle Streichungen von Statistiken⁸ sowie Verlängerungen ihrer Erhebungsfrequenzen⁹ auswirken. Da die amtliche Statistik ein System aufeinander aufbauender Basisstatistiken ist, kann eine Streichung von Statistiken oder die Verlängerung ihrer Erhebungsfrequenz die Qualität und Aktualität darauf aufbauender Statistiken und somit das statistische Gesamtgefüge als Ganzes gefährden. Insbesondere auf die von der amtlichen Statistik durchgeführten Gesamtrechnungen, welche keine direkten Erhebungen darstellen, sondern aus bereits erhobenen Daten berechnet werden, wirken sich derartige Eingriffe nachteilig aus¹⁰ (Gnoss 2007; Radermacher 2006; Statistischer Beirat 2006).

Die durch gesetzliche Initiativen realisierbaren Einsparmöglichkeiten durch Kürzungen des Statistikprogramms scheinen demnach weitestgehend erschöpft zu sein. Weitere Programmkürzungen, Reduzierungen der Fragenkataloge und Verkleinerungen des Erhebungsumfangs wären mit einem unverhältnismäßig großen Informationsverlust verbunden und würden große Einbußen bei der Datenbasis und der Ergebnisqualität – insbesondere bei tiefer fachlicher oder regionaler Gliederung – riskieren.

Zweifelhaft ist außerdem der Effekt der im Rahmen des zweiten Mittelstandsentlastungsgesetzes verabschiedeten Entbindung der Existenzgründer von ihrer Berichtspflicht in den ersten drei Jahren ihrer Geschäftstätigkeit. Zum einen fallen neu gegründete

5 In Bayern betraf diese Maßnahme ab Januar 2007 ca. 3 600 und somit fast 50 % aller meldepflichtigen Betriebe (Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2011).

6 beispielsweise die Anhebung der Abschneidegrenze beim Monatsbericht für Betriebe und bei der monatlichen Produktionserhebung im Verarbeitenden Gewerbe auf 50 und mehr Beschäftigte

7 2009 klagten sowohl die Arbeitsgemeinschaft der bayerischen Handwerkskammern als auch der Zentralverband des Deutschen Handwerks – beides Verbände, welche sich i.d.R. bei der Politik für eine Entlastung ihrer Mitglieder aussprechen, dass das Handwerk durch Abschaffung wichtiger Erhebungen verstärkt aus der amtlichen Statistik gedrängt worden sei

8 beispielsweise die Streichung der Vierteljährlichen Produktionserhebung bei Betrieben des Fertigteilbaus oder die Streichung der Handwerkszählung.

9 wie sie beispielsweise bei einigen Konjunkturstatistiken vorgenommen wurde

10 So wurde beispielsweise die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung über Jahre auf einem fein abgestimmten Gerüst aus Basisstatistiken aufgebaut.

Unternehmen in den ersten beiden Jahren nach ihrer Gründung in der Regel ohnehin nicht in den Kreis der Berichtspflichtigen, da sie noch nicht im statistischen Unternehmensregister verzeichnet sind.¹¹ Zum anderen werden von den aus dem Unternehmensregister bekannten rund 100 000 Neugründungen jährlich nur circa 7 000 befragt, da Kleinunternehmen – wie es Neugründungen in der Regel sind – von einer Vielzahl von Statistiken nicht erfasst werden. Einer lediglich geringfügigen Entlastungswirkung steht ein beträchtlicher Zusatzaufwand der amtlichen Statistik und somit wiederum mehr Bürokratie gegenüber (Statistischer Beirat 2006).

Überdies konzentrieren sich die gesetzlichen Maßnahmen vorrangig auf kleine und mittelständische Unternehmen, welche den Ergebnissen der Belastungsstudie zu Folge ohnehin nur in geringfügigem Maße durch Statistikpflichten belastet sind. Den großen, stärker beanspruchten Unternehmen bieten die Maßnahmen dagegen kaum Entlastung.

Ungeachtet dieser methodisch- bzw. effizienzorientierten Aspekte werden weitere nationale Bemühungen zur Entbürokratisierung durch einen Statistikabbau in Form einer Kürzung des Statistikprogramms zudem durch die verpflichtenden EU-Verordnungen begrenzt. Das statistische Programm ist fortlaufend auf die Bedarfe und zunehmenden Anforderungen der EU auszurichten und circa zwei Drittel aller statistischen Erhebungen werden bereits durch europäische Verordnungen vorgeschrieben (Gnoss 2007; Hahlen 2009; Radermacher 2006). Daher gilt es, neue Wege für eine weitere Entlastung der Auskunftspflichtigen zu finden.

Maßnahmen und Entwicklungen in der amtlichen Statistik zur Unternehmensentlastung

Die amtliche Statistik sucht statistikintern ebenfalls fortwährend nach adäquaten Entlastungsmöglichkeiten, um den durch die statistischen Meldepflichten resultierenden Aufwand für Unternehmen zu minimieren. Im Februar 2003 wurde zu diesem Zwecke der so genannte Masterplan zur Reform der amtlichen Statistik beschlossen. Dieser Masterplan leitete umfangreiche Reformprozesse ein, um die Qualität der statistischen Produkte und Dienstleistungen zu effektivieren. Unter anderem fokus-

sierte er auf eine Neugestaltung der Unternehmensstatistik. Ihre Ergebnisse sollten künftig stärker am Nutzerbedarf ausgerichtet werden und zugleich sollte die Belastung für die Auskunftsgibenden reduziert werden (Brugger 2003; Hahlen 2009; Radermacher et al. 2004).

Da die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder jedoch – anders als der Gesetzgeber – keine Änderungen am Statistikprogramm vornehmen können, müssen sie auf andere Maßnahmen setzen. Entlastungen wurden und werden im Rahmen dieses Reformprozesses daher vor allem durch eine Vereinfachung der Meldewege sowie durch den Rückgriff auf andere Datenquellen angestrebt.

Traditionell übermitteln die Unternehmen ihre statistischen Informationen in Papierform auf dem Postweg an die Statistischen Ämter. Zur Vereinfachung der Meldewege für die Unternehmen wurden daher die bereits bestehenden elektronischen Workflows weiter zum onlinebasierten Meldewesen ausgebaut. So wurde im Rahmen der eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“ die Verbundsoftware „Internet Datenerhebung im Verbund“ (IDEV) entwickelt, über die die Unternehmen ihre statistischen Daten auf effiziente Weise online via Internet an die amtliche Statistik übermitteln können. Durch die formularbasierte Eingabe, die Möglichkeit des Hochladens von Dateien, die programminterne simultane Plausibilitätsprüfung der erbrachten Angaben sowie die merkmalsbezogene Bereitstellung von Definitionen oder Nomenklaturen wird für die Unternehmen eine schnelle und einfachere Bearbeitung der Daten möglich. Zusätzlich wurde von den Statistischen Ämtern in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (AWV) das Softwaremodul eSTATISTIK.core eingeführt. Mit Hilfe dieser Software können die Daten für die amtliche Statistik automatisiert aus dem betrieblichen Rechnungswesen generiert werden, sodass für die Unternehmen auch die zeitraubende Datenzusammenstellung entfällt. Belastungsärmer kann eine statistische Erhebung für die Meldepflichtigen kaum organisiert werden (Gnoss 2007; Kucera 2006; Radermacher 2006; Statistischer Beirat 2006; Vorgrimler 2009). Um diese Entlastungswirkungen jedoch realisieren zu können, ist es erforderlich, dass die

¹¹ Das statistische Unternehmensregister ist Grundlage für die Aufnahme in den Berichtskreis. Dieses wird überwiegend aus Daten der Finanz- und Arbeitsverwaltung gespeist. Aufgrund der aus der erforderlichen Datenübermittlung resultierenden zeitlichen Verzögerung werden junge Unternehmen frühestens im dritten Jahr nach ihrer Gründung befragt.

Verfahren von den Unternehmen auch tatsächlich angenommen werden. Gegenwärtig fallen die Beteiligungsquoten noch relativ gering aus, es wird jedoch erwartet, dass sich diese belastungsärmeren Erhebungsverfahren im Zeitverlauf verstärkt durchsetzen werden.

Neben dem Einsatz moderner IuK-Technologien bei der Datengewinnung versucht die amtliche Statistik die Auskunftspflichtigen zudem zu entlasten, indem sie statistische Informationen statt aus belastenden Primärerhebungen über andere Datenquellen generiert. Daher soll im Rahmen der Reform der Unternehmensstatistik das bisher großzählungsbasierte statistische System schrittweise in ein registergestütztes System überführt werden. Die geforderten Unternehmensdaten müssten dann nicht mehr direkt von den Unternehmen abgerufen werden, sondern könnten – sofern vorhanden – indirekt aus anderen Datenquellen entnommen werden. Durch den Rückgriff auf das statistische Unternehmensregister, das primär aus Dateien der Finanz- und Arbeitsverwaltung gespeist wird und flächendeckend für alle wirtschaftlich relevanten Einheiten in der gesamten Wirtschaft jährliche Informationen über Umsätze und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung enthält, könnte auf bestimmte Erhebungen ganz und bei anderen Erhebungen zumindest auf die Befragung bestimmter Teilgesamtheiten verzichtet werden.¹² Entlastungen der Auskunftspflichtigen könnten zudem erzielt werden, indem die in den Verwaltungsregistern vorliegenden Informationen für statistische Zwecke genutzt werden. So konnte beispielsweise bei der Landwirtschaftsstatistik durch die Nutzung von Verwaltungsdaten der Datenbank HIT (Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere) bereits auf eine zusätzliche Erhebung bei den Landwirten verzichtet werden (Gnoss 2007; Statistischer Beirat 2006).

Der angestrebte Wechsel zu einer registergestützten Statistik lässt sich umfänglich jedoch nur realisieren, wenn die Qualität der Register und Verwaltungsdaten den strengen Anforderungen der amtlichen Statistik an die Genauigkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Daten genügt und die Daten auch in ausreichender Aktualität verfügbar sind. Gegenwärtig erschwert unter anderem die unzureichende Zuordnung des Wirtschaftszweiges – wel-

che für die Finanz- und Arbeitsverwaltungen von lediglich nachrangiger Bedeutung ist, für die branchenspezifischen Zuordnungen und Analysen der amtlichen Statistik jedoch zwingend erforderlich ist – die Nutzung von Verwaltungsdaten im Bereich der amtlichen Statistik. Zudem leidet auch die Aktualität der statistischen Informationen, da diese erst aus dem Verwaltungsprozess extrahiert werden müssen. Wesentlich ist daher, dass die amtliche Statistik bei der Konzeption und Pflege von relevanten Verwaltungsdaten systematisch eingebunden wird und bei ihrer Ausgestaltung und Weiterentwicklung über ein Mitwirkungsrecht verfügt. Zudem sollte eine bundeseinheitliche Wirtschaftsidentifikationsnummer eingeführt werden, da durch eine derartige ID die Verarbeitung der Verwaltungsdaten durch die amtliche Statistik erheblich erleichtert und ihre Nutzung somit begünstigt würde (Gnoss 2007; Statistischer Beirat 2006; 2010; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010).

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass gezielte, kontinuierliche Verbesserungen im Bereich der Verwaltungsdaten noch ein großes Potenzial für eine weitere Entlastung der Auskunftspflichtigen freisetzen können. Die amtliche Statistik zielt daher mit unterschiedlichen Maßnahmen darauf ab, diese noch brachliegenden Entlastungsmöglichkeiten auszuschöpfen. So prüft sie fortwährend Verwendungsmöglichkeiten von Verwaltungsdaten für ausgewählte Statistiken im Rahmen diverser Eignungsuntersuchungen und erprobt im Bereich der Konjunkturstatistiken die Anwendung diverser Mixmodelle, welche Primärerhebungen und Verwaltungsdatennutzung kombinieren. Zudem setzt sich die amtliche Statistik nachhaltig für die Einführung der einheitlichen Wirtschaftsidentifikationsnummer ein (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010). Neben der amtlichen Statistik unterstützt auch der Statistische Beirat die Erschließung des Potenzials der Verwaltungsdaten. Dementsprechend sprach er sich in seinem Eckpunktepapier zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik in der 17. Legislaturperiode für eine verstärkte Verwaltungsdatennutzung aus und richtete im Zuge seiner 58. Tagung im Juni 2011 eine Arbeitsgruppe ein, die ein Feinkonzept zur Nutzung der Verwaltungsdaten erarbeiten soll (Statistischer Beirat 2010).

¹² Neben der Nutzung als Auswertungsinstrument kann das statistische Unternehmensregister auch als Basis zur Stichprobenziehung sowie Hochrechnung von Stichproben herangezogen werden und dient somit wiederum der Entlastung der Auskunftspflichtigen.

Schließlich versucht die amtliche Statistik die Belastung der Auskunftspflichtigen auch durch eine gleichmäßigere Verteilung der Berichtspflichten zu senken, indem sie auf die Rotation von Stichprobeneinheiten abstellt. Durch dieses Verfahren kann zwar die durch die amtlichen Erhebungen verursachte gesamtwirtschaftliche Belastung nicht reduziert werden, der einzelne Auskunftspflichtige wird durch diese Maßnahme aber in deutlich geringerem Ausmaß beansprucht. Beim Mikrozensus wird zur Entlastung der Auskunftspflichtigen schon seit geraumer Zeit auf dieses Rotationsprinzip zurückgegriffen. Im Bereich der Unternehmensstatistik ist dieses Verfahren dagegen nur in geringerem Maße etabliert, da es nur bei Zufallsstichproben, nicht jedoch bei einer bewusste Auswahl mit Abschneidegrenze angewandt werden kann und es sich teilweise negativ auf die Präzision der Ergebnisse auswirkt (Gnoss 2007; Stäglin 2007).

Wie sich zeigt, existieren vielfältige Möglichkeiten, die Auskunftspflichtigen von ihren statistischen Berichtspflichten zu entlasten und die amtliche Statistik ist auch bestrebt, diese umzusetzen und die erforderlichen Erhebungen so schonend wie möglich zu gestalten. Dennoch ist darauf zu achten, dass die Qualität der amtlichen Statistik nicht (weiter) beschädigt wird, da die Informationen für die Nutzer ansonsten unbrauchbar werden. Klar ist, dass eine Statistik ohne Belastung auch zukünftig nicht realisierbar sein wird. Festzuhalten ist jedoch auch, dass trotz aller Einsparbemühungen nicht ausschließlich einseitig auf den Kosten- und Belastungsaspekt der amtlichen Statistik fokussiert werden sollte, sondern auch ihr Nutzen für die breite Öffentlichkeit – und dementsprechend auch für die Auskunftspflichtigen selbst – wahrgenommen und wertgeschätzt werden sollte.

Nutzen der amtlichen Statistik für die Wirtschaft – ein Ausblick

Gerade Unternehmen sind für planerische Zwecke auf verlässliche und nachvollziehbare Informationen angewiesen. Die Daten der amtlichen Statistik können beispielsweise für gezielte Marktforschung und -analysen, Investitions- und Standortentscheidungen, zur Abschätzung von Exportchancen und

zur Beurteilung der Arbeitskosten, Aufwandsstruktur und Produktivität eines Unternehmens genutzt werden (Amler 2005; Nitschke/Schoder 2004).

Dennoch werden die amtlichen Daten laut den Ergebnissen der ergänzenden Unternehmensbefragung im Rahmen der DIW-Studie von den Unternehmen nur in relativ geringfügigem Umfang genutzt. Es zeigte sich, dass nur knapp 30% der rund 1 000 befragten Unternehmen Informationen der Statistischen Ämter nutzen. In gleichem Umfang greifen sie jedoch auch auf Statistiken der Kammern und anderer Stellen zurück. Statistiken von Verbänden werden dagegen von 45% der Unternehmen genutzt. Deutlich wurde, dass die Daten von großen Unternehmen sowohl für kurzfristige Entscheidungen als auch für längerfristige politische Ziele herangezogen werden und zudem ihre ökonomischen Modelle und Prognosen häufig auf den amtlichen Daten basieren. Zugleich wurde im Rahmen der Studie allerdings deutlich, dass kleinen Unternehmen der Nutzen der von ihnen zu beantwortenden Statistiken, d.h. Statistiken zu denen sie selbst beitragen, nicht bewusst ist (Stäglin et al. 2006; Stäglin 2007).

Angesichts dieses Ergebnisses erscheinen die enormen Akzeptanzprobleme von statistischen Erhebungen nachvollziehbar: statistische Daten per se stiften keinen Nutzen. Sie entfalten ihre Wirkung erst mit ihrer Verwendung. Übersetzt bedeutet dies, dass der Nutzen des reichhaltigen Angebots der amtlichen Statistik bei den Unternehmen nicht entfacht werden kann, wenn die Daten von ihnen nicht abgerufen werden. Die amtliche Statistik ist daher neben der Suche nach weiteren Entlastungsmaßnahmen aufgerufen, den befragten Unternehmen den Wert der Erhebungen zu verdeutlichen. Denn nur so kann das Potenzial der amtlichen Statistik vollends ausgeschöpft werden.

Dieser Aufsatz basiert auf einem Vortrag des Präsidenten des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung, Herrn Karlheinz Anding, beim vbw-Mittelstandsausschuss am 23.02.2011. Im Rahmen dieser Veranstaltung informierte Herr Anding die Verbandsmitglieder über Belastung und Nutzen der amtlichen Statistik.

Literatur:

- Amler, R. (2005): Der Nutzen von Statistiken aus Sicht eines Unternehmens. Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4: 53–56.
- Bartels, H./Fürst, G. (1973): Entwicklungen in der amtlichen Statistik der Bundesrepublik Deutschland. Allgemeines Statistisches Archiv 57: 237.
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (1990): Statistik informiert alle.
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (2011): Statistische Berichte. Verarbeitendes Gewerbe in Bayern im April 2011 (sowie Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden).
- Brugger, P. (2003): Empfehlungen des Statistischen Beirats zur Novellierung des Bundesstatistikgesetzes. Wirtschaft und Statistik 10: 891–899.
- Chlumsky, J./Schmidt, B./Vorgrimler, D./Waldeck, H. (2006): Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene. Wirtschaft und Statistik 10: 993–1002.
- Ebigt, S./Sturm, R./Volkman, S. (2004): Studie über die „Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken“ läuft an. Wirtschaft und Statistik 1: 43-52.
- Fischer, H./Oertel, J. (2009): Konjunkturindikatoren im Dienstleistungsbereich: Das Mixmodell in der Praxis. Wirtschaft und Statistik 3: 232–240.
- Gnos, Roland (2007): Entlastungspotenziale für die Unternehmensstatistik. Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 1: 119–134.
- Götze, T./Sturm, R. (2003): Unternehmensbelastung durch Bundesstatistiken – erste Ergebnisse für Handel, Verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe. Wirtschaft und Statistik 6: 467–478.
- Hahlen, J. (2009): Zur Rolle der amtlichen Statistik für eine evidenzbasierte Wirtschaftsforschung und -politik. Wirtschaft und Statistik 10: 1021–1030.
- Kayser, G./Clemens, R./Schorn, M./Wolter, H. (2004): Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen. Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 105 NF. Wiesbaden.
- Kroll, A. (2008): Das Standardkosten-Modell und dessen Beitrag zum Bürokratieabbau. Eine Analyse der Einführungsphase der Bürokratiemessung in Deutschland. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Kronz, C./Zipse, C. (2009): Zu viel Bürokratie. Statistisches Bundesamt 03.08.2009.
- Kronz, C./Zipse, C. (2009b): Zu viel Bürokratie. STATmagazin. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Kucera, B. (2006): Unternehmen in Zukunft durch amtliche Statistiken noch weniger belastet. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 391 vom 19.09.2006.
- Nitschke, A./Schoder, M. (2004): Amtliche Statistik – Fluch und Segen. Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 6: 49–50.
- NKRG (2006): Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates.
- Pfeiffer, I./Stäglin, R. (2006): Statistikbelastung der Unternehmen: Reduzierung der Berichtspflichten kann nicht zum Bürokratieabbau beitragen. Wochenbericht DIW Berlin. 30: 429–439.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2008): Bürokratieabbau schafft Freiräume für mehr wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Pressemitteilung Nr. 456/08 vom 10. Dezember 2008.
- Radermacher, W. (2006): Belastung der Unternehmen durch amtliche Statistiken – Neue Wege der Entlastung. Pressegespräch auf der Statistischen Woche am 19. September 2006 in Dresden.
- Radermacher, W./Stäglin, R. (2007): Unternehmensstatistik: Belastung und Nutzen. Wirtschafts- und Sozialstatistische Archiv 1: 91–96.
- Radermacher, W./Weisbrod, J./Asef, D. (2004): Bedarf, Qualität, Belastung: Optimierung als Interessenausgleich. Wirtschaft und Statistik 11: 1237–1244.
- Stäglin, R. (2006): Belastung der Unternehmen durch amtliche Statistiken – Neue Wege der Entlastung. Pressegespräch auf der Statistischen Woche am 19. September 2006 in Dresden.

- Stäglin, R. (2007): Die amtliche Statistik – kein großer bürokratischer Belastungsfaktor. Ergebnisse einer Studie über die Belastung der Unternehmen in Deutschland durch die Erhebungen der Statistischen Ämter. *Wirtschafts- und Sozialstatistische Archiv* 1: 97–117.
- Stäglin, R./Pfeiffer, I. (2006): Die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken – Ergebnisse der DIW-Studie. *Wirtschaft und Statistik* 11: 1193–1209.
- Stäglin, R./Pfeiffer, I./Stephan, A. (2006): Die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken. Schlussbericht zum Dienstleistungsvorhaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Projekt Nr. 29/03. Berlin.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010): Bericht an die Bundesregierung gemäß §4 Verwaltungsdatenverwendungsgesetz (VwDVG) für das Jahr 2009.
- Statistischer Beirat (2006): Informiert sein, Statistik nutzen! Aufruf am 08.07.2011; abrufbar unter: www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/StatistischerBeirat/ServiceVeroeffentlichungen/Empfehlung1206,property=file.pdf
- Statistischer Beirat (2010): Eckpunkte zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik in der 17. Legislaturperiode.
- Sturm, R. (2005): Prozessbegleitende Messung des Meldeaufwands der Wirtschaft zur Bundesstatistik. *Wirtschaft und Statistik* 10. 1029–1038.
- Vorgrimler, D. (2009): Amtliche Statistik verantwortet 0,7% der Bürokratiekosten von Unternehmen. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 149 vom 16.04.2009.
- Vorgrimler, D./Blasch F. (2009): Schätzmethoden zur Messung bürokratischer Belastungen. *Wirtschaft und Statistik*: 2: 117–124.
- Westerhoff, H. (2007): Die amtliche Statistik in der demokratischen Gesellschaft. *Wirtschaft und Statistik* 11: 1130–1145.