

**Forum der Bundesstatistik**

# **FLEXIBILISIERUNG DER AMTLICHEN STATISTIK**

Beiträge zum Workshop am 24./25. Februar 2003 in Berlin

**Band 40**

Statistisches Bundesamt

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

**Herausgeber:** Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

**Fachliche Informationen**  
zu dieser Veröffentlichung:

Gruppe I A, Pia Brugger  
Tel.: 06 11 / 75 41 68  
Fax: 06 11 / 75 31 59  
[pia.brugger@destatis.de](mailto:pia.brugger@destatis.de)

**Allgemeine Informationen**  
zum Datenangebot:

Informationsservice,  
Tel.: 06 11 / 75 24 05  
Fax: 06 11 / 75 33 30  
[info@destatis.de](mailto:info@destatis.de)  
[www.destatis.de](http://www.destatis.de)

**Veröffentlichungskalender**  
**der Pressestelle:**

[www.destatis.de/presse/deutsch/cal.htm](http://www.destatis.de/presse/deutsch/cal.htm)

Erschienen im Oktober 2003

Preis: EUR 23,80 [D]

Bestellnummer: 1030440 - 03900

ISBN: 3-8246-0691-7

Recyclingpapier aus 100 % Altpapier.

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2003

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigung und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme/Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

**Vertriebspartner:** SFG – Servicecenter Fachverlage GmbH  
Postfach 43 43  
72774 Reutlingen  
Tel.: 0 70 71 / 93 53 50  
Fax: 0 70 71 / 93 53 35  
[www.s-f-g.com](http://www.s-f-g.com)  
[destatis@s-f-g.com](mailto:destatis@s-f-g.com)

## Vorwort

Der Statistische Beirat, das vom Bundesstatistikgesetz eingerichtete Beratungsgremium der Nutzer und Befragten der Bundesstatistik, hatte im Juni 2002 in seinem Bericht an die Bundesregierung zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik in der 15. Legislaturperiode empfohlen, die amtliche Statistik durch Änderungen des institutionellen Rahmens in die Lage zu versetzen, ihr Datenangebot aktuell und zuverlässig an die sich ändernden sozialen und wirtschaftlichen Informationsanforderungen anzupassen. Um dieses vielschichtige Thema umfassend aufzuarbeiten, beschloss der Statistische Beirat einen entsprechenden Workshop durchzuführen.

An dem Workshop zur „Flexibilisierung der amtlichen Statistik“ am 24./25. Februar 2003 in Berlin nahmen zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, öffentlicher Verwaltung und Statistik teil. Allen, die zum Gelingen des Workshops beigetragen haben, gilt der besondere Dank der Veranstalter. Darüber hinaus danke ich im Namen des Statistischen Beirats allen, die durch ihre engagierten Fragen und Beiträge die lebhaften Diskussionen vertieften. Herzlich danke ich dem Bundesverband der Deutschen Industrie, der dem Statistischen Beirat seine zentral gelegenen und hervorragend ausgestatteten Räume im Haus der Deutschen Wirtschaft in Berlin für den Workshop zur Verfügung stellte.

Dieser Tagungsband dokumentiert die Fülle von Vorschlägen zur Fortentwicklung des rechtlichen Rahmens der amtlichen Statistik in Deutschland, die in den Referaten und Diskussionen des Workshops vorgetragen wurden.

Der Statistische Beirat hat diese Anregungen inzwischen ausgewertet und nach intensiven Beratungen Vorschläge zur Flexibilisierung der amtlichen Statistik vorgelegt (siehe Anhang). Im Ergebnis beschloss der Statistische Beirat auf seiner 50. Tagung am 17. Juni 2003 die Bundesregierung zu bitten, eine Überarbeitung des deutschen Statistikrechts und insbesondere des Bundesstatistikgesetzes in der 15. Wahlperiode einzuleiten. Mit dieser Initiative leistet der Statistische Beirat einen wichtigen Beitrag, damit die Bundesstatistik auch in Zukunft ihrem für den demokratischen Staat und die soziale Marktwirtschaft unverzichtbaren Informationsauftrag gerecht werden kann.

Wiesbaden, im August 2003

Johann Hahlen

**Präsident des Statistisches Bundesamtes**

# Inhalt

	Seite
Vorwort .....	3
<i>Johann Hahlen</i> Begrüßung .....	6
<i>Fritz Rudolf Körper</i> Grußwort .....	9

## Situation auf nationaler und internationaler Ebene

<i>Peter von der Lippe</i> Einführung in das Thema „Situation auf nationaler und internationaler Ebene“ .....	10
<i>Eckart Hohmann</i> Referat zum Thema „Situation auf nationaler und internationaler Ebene“ .....	14
<i>Alexander Dix</i> Koreferat „Flexibilisierung der amtlichen Statistik und Datenschutz – ein Gegensatz?“ .....	17
<i>Hans-Joachim Haß</i> Koreferat zum Thema „Situation auf nationaler und internationaler Ebene“ .....	21

## Verwaltungsdatenverwendung

<i>Heinrich Lützel</i> Einführung in das Thema „Verwaltungsdatenverwendung“ .....	25
<i>Heinrich Lützel</i> Referat „Flexible Nutzung vorhandener Daten in einer Unternehmensdatenbank“ .....	26
<i>Hans Loreth</i> Koreferat „Flexiblere Statistik durch die Nutzung von Verwaltungsdaten?“ .....	34
<i>Joachim Jacob</i> Koreferat zum Thema „Verwaltungsdatenverwendung“ .....	39

## Aktuelle und flexible Anpassung des statistischen Programms

*Cornelie Sonntag-Wolgast*

Einführung in das Thema „Aktuelle und flexible Anpassung  
des statistischen Programms“ ..... 43

*Gert G. Wagner*

Referat zum Thema „Aktuelle und flexible Anpassung  
des statistischen Programms“ ..... 44

*Norbert Walter*

Koreferat zum Thema „Aktuelle und flexible Anpassung  
des statistischen Programms“ ..... 48

*Rosemarie Mank*

Koreferat zum Thema „Aktuelle und flexible Anpassung  
des statistischen Programms“ ..... 51

## Nutzung vorhandener statistischer Daten

*Günter Kopsch*

Einführung in das Thema „Nutzung vorhandener statistischer Daten“ ..... 56

*Walter Müller*

Referat zum Thema „Nutzung vorhandener statistischer Daten“ ..... 57

*Andreas Haupt*

Koreferat zum Thema „Nutzung vorhandener statistischer Daten“ ..... 69

*Katharina Erdmenger*

Koreferat zum Thema „Nutzung vorhandener statistischer Daten“ ..... 72

## Podiumsdiskussion

Wie soll es weitergehen? ..... 74

Teilnehmerverzeichnis ..... 92

## Anhang

Empfehlungen des Statistischen Beirats zur Novellierung  
des Bundesstatistikgesetzes ..... 95

## Begrüßung

Meine Damen und Herren, herzlich begrüße ich Sie im Haus der Deutschen Wirtschaft. Bei dieser Gelegenheit danke ich Herrn Dr. Haß und seinen Kolleginnen und Kollegen, dass Sie uns die Möglichkeit gegeben haben, hier in diesen sehr schönen Räumlichkeiten zu tagen. Ich möchte mich auch sehr herzlich bei Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Körper bedanken, dass er in einer sitzungsfreien Woche mit einem der höchsten „Feiertage“ des Rheinlands (Weiberfastnacht), nach Berlin gekommen ist.

Dies ist eine Veranstaltung des Statistischen Beirats. Ich glaube, dass im Rahmen dieses Workshops die Idee, das schwierige und wichtige Thema der Flexibilisierung der amtlichen Statistik unter die Lupe zu nehmen, sehr gut realisiert werden kann. Bevor wir uns nun mit diesem Thema auseinandersetzen, hat die Regie mir 10 bis 15 Minuten der Einführung zugesprochen. Da ich ja Partei bin, sprich, in der amtlichen Statistik seit einigen Jahren Verantwortung trage, möchte ich diese Gelegenheit natürlich nicht vorbeigehen lassen.

Zu Beginn des Workshops möchte ich Ihnen nichts über Entbürokratisierung, Flexibilisierung, eGovernment oder Entlastung der Befragten vortragen, sondern Ihnen in vier Punkten noch einmal vor Augen führen, worum es bei der amtlichen Statistik geht. Auch wenn das bei Ihnen zum größten Teil „Eulen nach Athen zu tragen“ heißt, glaube ich, dass es in Zeiten wie diesen gar nicht so schlecht ist, wenn man sich von Zeit zu Zeit selbst vergewissert.

Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 1983 hat uns vor fast 20 Jahren ins Stammbuch geschrieben, dass eine funktionierende Statistik Grundvoraussetzung für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte Politik ist. Wir haben das in den Jahren seither vielfach bestätigt gesehen. Der Gesetzgeber hat diese Aussage dankenswerterweise auch in § 1 unseres Bundesstatistikgesetzes (BStatG) aufgenommen. Kurz, wir befassen uns heute und morgen mit einer sehr wichtigen Infrastruktureinrichtung unserer Demokratie.

Wie hat nun die amtliche Statistik als Infrastruktureinrichtung unserer Demokratie auszusehen? Woran hat sie sich auszurichten? Hier möchte ich in Erinnerung rufen, was auch im § 1 des BStatG steht, nämlich die Bundesstatistik muss objektiv, neutral und wissenschaftlich unabhängig sein. Diese Grundsätze haben ihren Niederschlag in den ethischen Grundsätzen des Internationalen Statistischen Instituts und in Entschlüssen der Statistischen Kommission bei den Vereinten Nationen, dem höchsten statistischen Gremium der Welt, gefunden. Ich meine, es ist gar nicht verkehrt, sich von Zeit zu Zeit daran zu erinnern. Wir haben jedenfalls in Wiesbaden und in Bonn mit diesen Grundsätzen – Objektivität, Neutralität und wissenschaftliche Unabhängigkeit – gute Erfahrungen gemacht. So haben wir auch vor der Bundestagswahl 1998 die Daten zur Sozialhilfe veröffentlicht, auch wenn sie vielleicht nicht gerade so ausfielen, wie es sich der eine oder andere in der damaligen Bundesregierung gewünscht hat. Genauso haben wir im vergangenen Jahr vor der letzten Bundestagswahl die Daten zum Insolvenz-

---

\*) Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden, Vorsitzender des Statistischen Beirats.

geschehen veröffentlicht. Die amtliche Statistik hat nicht nur in Deutschland, sondern auch in Europa im März 1998, als die Konvergenzkriterien veröffentlicht wurden, eine wichtige Bewährungsprobe bestanden. Im vergangenen Jahr, Sie werden sich erinnern, wurden wir von der Euro-Teuro-Diskussion in Anspruch genommen. Eine schwierige Debatte, die wir, die Statistischen Ämter von Bund und Ländern, aber gemeinsam und dank einer wissenschaftlichen Untersuchung in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank gut bestanden haben. Wenn Sie sich erinnern, wie in den Wirtschaftsnachrichten die Stichworte „Deflation“ oder „Rezession“ die Runde machen, dann wirken die Daten der amtlichen Statistik von Bund und Ländern doch sehr objektivierend auf solche Debatten. Ich hoffe, dass wir auch jetzt, wenn wir am 26. Februar 2003 das Bruttoinlandsprodukt für das vierte Quartal des Jahres 2002 veröffentlichen, zu einer Versachlichung der Reformdiskussion in Deutschland beitragen können.

Die Grundsätze der Objektivität, Neutralität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit führen natürlich auch, und das möchte ich nicht verschweigen, zu Problemen. Wir haben gegenwärtig zum einen Probleme mit den Arbeitsmarktzahlen und zum anderen mit den Daten zur Ausländermigration. Beide Datenkomplexe sind am besten im Schoße der amtlichen Statistik bei den Ämtern von Bund und Ländern aufgehoben. Einrichtungen in unserer Republik, die politische Aufträge haben, seien es der Arbeitsmarkt oder die Migration und Integration, sind nicht gut beraten, wenn sie sich selbst oder der Gesetzgeber sie zum Hüter dieser Daten machten.

Ich komme nun zu drei Thesen zur Zukunft der amtlichen Statistik, die ich Ihnen heute Nachmittag als Denkanstöße für die anschließenden Diskussionen in aller Kürze vortragen möchte.

### **1. These: „Statistik wird europäisch sein oder sie wird nicht sein“**

Was meine ich damit? Wir brauchen mit den Beitrittsstaaten harmonisierte Daten in der Europäischen Union. Sie kennen die Stichworte „Europäische Zentralbank“, „Geldmarktpolitik“ usw. Die Staats- und Regierungschefs haben eine richtige Entscheidung getroffen, als sie im März vergangenen Jahres um einen Bericht über die Entwicklung des Europäischen Statistischen Systems gebeten haben. Der jetzt im März diesen Jahres dem Europäischen Rat vorzulegende Bericht unterstreicht die Richtigkeit meiner These: „Statistik wird europäisch sein oder sie wird nicht sein.“ Allerdings erleben wir mitunter, dass auch deutsche Fachminister in Brüssel Vereinbarungen und Programme unterzeichnen, die kaum umzusetzen sind und für die uns zum Teil die Ressourcen fehlen. Gerade deshalb halte ich diese These in jeder Beziehung für sehr wichtig. Sie ist uns als Statistiker ins Stammbuch zu schreiben. Aber sie sollte auch in der Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen werden.

### **2. These: „Statistik wird regional und fachlich tiefgegliedert sein oder sie wird nicht sein“**

Strukturpolitik findet vor Ort in den Kommunen und in den Ländern statt. Ich nenne nur die Stichworte Pendler, Bildung, Wohnen oder die Problembereiche „Regionalförderung der Europäischen Union“ und „Zusammenwachsen der alten und neuen Länder“. Deshalb ist das föderale Prinzip, das uns vom Grundgesetz aufgegeben ist, für die amtliche Statistik – bei Licht gesehen – ein Glücksfall. Allerdings will ich nicht verschweigen, dass wir uns mit diesem föderalen Prinzip in der Praxis oft sehr schwer tun.

Wenn ich mir den Beschluss des Bundesrates vom 14. Februar diesen Jahres zum Verwaltungsdatenverwendungsgesetz vor Augen führe, so bin ich doch sehr beunruhigt, dass hier das föderale Prinzip nicht in der richtigen kooperativen Art und Weise behandelt wird, sondern dass hier Bund und Länder gegeneinander ausgespielt werden. Das ist nicht der richtige Weg und ich hoffe, dass wir heute Nachmittag und morgen zu einem besseren föderalen Zusammenwirken bei der Statistikproduktion finden.

**3. These: „Statistik wird effizient, elektronisch und arbeitsteilig sein oder sie wird nicht sein“**

Ich glaube das ist etwas, was meine Kolleginnen und Kollegen aus den Statistischen Ämtern in Bund oder Ländern, ohne weiteres unterschreiben können. Was wir uns aber immer von Zeit zu Zeit vor Augen führen müssen, ist: Wenn wir elektronisch arbeiten wollen, dann müssen wir investieren. Wenn wir effizient gemeinsam Statistik produzieren wollen, müssen wir mehr arbeitsteiliger arbeiten als wir das bislang tun. Und deshalb empfinde ich z.B. die Beschlüsse der Sonderamtsleiterkonferenz von der vergangenen Woche, in der wir uns auch über die Notwendigkeit ämterübergreifender Kooperation einig waren, als einen sehr großen Fortschritt.

Ich bin damit am Ende meiner kurzen Einführung angelangt. Meine drei Thesen sprechen für sich. Die amtliche Statistik steht vor großen Herausforderungen. Die rund 10 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Statistischen Ämtern von Bund und Ländern sind bereit, diese zu bewältigen. Aber, und das sage ich jetzt mit einem kleinen Seitenblick auf Herrn Staatssekretär Körper, wir dürfen – und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene – haushaltsmäßig nicht ausgehungert werden. Wir sind bereit, etwas zu leisten. Wir sind auch bereit, gewissermaßen eine „Leistungsdiät“ zu uns zu nehmen. Das ist unbestritten. Aber mit statistischen Ämtern, denen man die Ressourcen soweit zusammenstreicht, dass sie keine vernünftige Arbeit mehr leisten können, wäre dieser Republik nicht gedient. Kurz, wir dürfen nicht zum Steinbruch der Nation werden. Diese Veranstaltung heute Nachmittag dient auch dazu, dieser Gefahr vorzubeugen.

## Grußwort

Ein Schwerpunkt der Bundesregierung ist in dieser Legislaturperiode der Abbau von Bürokratie. Wir wollen den Bürgern und Unternehmen mehr Freiräume zur persönlichen und wirtschaftlichen Entfaltung lassen und das staatliche Handeln überschaubarer und effizienter gestalten.

Zum Bürokratieabbau gehört vor allem, überflüssige Vorschriften aufzuheben und die Arbeitsabläufe in der Verwaltung konsequent zu modernisieren. Um den Bürokratieabbau auf breiter Front zu organisieren und der Gefahr von Insellösungen vorzubeugen, wird die Bundesregierung die verschiedenen Initiativen auf diesem Gebiet in einem Gesamtkonzept, dem „Masterplan Bürokratieabbau“, bündeln.

Natürlich ist auch die amtliche Statistik gefordert, ihren Beitrag zum „Masterplan Bürokratieabbau“ zu leisten. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist die Modernisierung der Verwaltungsabläufe, und hier vor allem der Einsatz moderner Informationstechnologie. Gerade den statistischen Ämtern eröffnet die moderne Informations- und Kommunikationstechnik besondere Rationalisierungschancen. Sicherlich ist es bis zur „papierlosen Statistik“ noch ein weiter Weg, denn hierzu müssen auch die Befragten bereit und in der Lage sein, ihre Angaben elektronisch zu melden. Im Rahmen unserer Initiative „Bund Online 2005“ hat das Statistische Bundesamt aber bereits wichtige Schritte unternommen, um mit entsprechenden Angeboten – etwa in der Intrahandelstatistik – das Seine zu tun. Ich denke, das Amt ist hier auf einem guten Weg; und ich kann Sie, verehrter Herr Hahlen, und Ihre Kollegen in den Ländern nur ermutigen, nicht nachzulassen und die Modernisierung der Statistik mit Nachdruck und flächendeckend voranzutreiben.

Die zweite Säule des Bürokratieabbaus – und nun komme ich zum Thema dieser Veranstaltung – ist die Vereinfachung und Rückführung von Regulierungen. Zweifellos brauchen wir einen Grundbestand an Regeln, denn ohne sie kann ein hoch entwickeltes Gemeinwesen wie das Unsere nicht funktionieren. In dem Willen, möglichst gerecht zu sein und keine Regelungslücken zu lassen, wird bei der Gesetzgebung aber mitunter zu viel des Guten getan. Dies führt dann zu einer Fülle an Detailbestimmungen, die letztlich die Eigeninitiative der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen ersticken und flexible Reaktionen auf neue Herausforderungen behindern.

Gerade der Bereich der amtlichen Statistik ist mit vielen Einzelgesetzen ein stark regulierter Bereich. Insofern lohnt es sich in jedem Falle, diesen Bereich genauer unter die Lupe zu nehmen und zu diskutieren, ob hier nicht manches Überflüssige dabei ist. Mein ausdrücklicher Dank gilt deshalb dem Statistischen Beirat dafür, dass er dieses Thema aufgegriffen und zum Gegenstand eines Workshops gemacht hat.

Zum Abschluss will ich auch noch ausdrücklich darauf hinweisen, dass verantwortliche Politik zuverlässige Planungs- und Entscheidungsgrundlagen – wie die Informationen der amtlichen Statistik – braucht. Auch dies dürfen wir bei allen Bemühungen um Entbürokratisierung nicht vergessen.

In diesem Sinne wünsche ich dem Workshop fruchtbare Diskussionen und viel Erfolg.

\*) Fritz Rudolf Körper, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, Berlin.

## Einführung in das Thema „Situation auf nationaler und internationaler Ebene“

Ich habe mir sagen lassen, dass man von mir als Moderator ein paar einleitende Worte erwartet. Andererseits habe ich gesehen, dass für den Hauptreferenten dieses Abschnitts, Herrn Präsident Hohmann, nur eine Redezeit von 30 Minuten und für die beiden Koreferenten Dr. Dix und Dr. Haß jeweils nur eine Zeit von 15 Minuten vorgesehen ist. Da hiervon auch noch die Zeit für meine einführenden Bemerkungen abgeht, stehe ich vor dem Problem, in möglichst kurzer Zeit möglichst kluge Sachen zu sagen, was schwierig sein dürfte. Ich will es gleichwohl versuchen.

Schlägt man ein Lehrbuch der Wirtschaftsstatistik auf, was ja leider auch etwas aus der Mode gekommen ist, so erfährt man<sup>1)</sup>, dass die deutsche amtliche Statistik durch drei wichtige Organisationsprinzipien gekennzeichnet ist

- die fachliche Zentralisierung/Konzentration,
- die regionale Dezentralisation und
- das Prinzip der Legalisierung, das heißt, Anordnung durch eine Rechtsgrundlage.

Als dies in das erste Bundesstatistikgesetz (BStatG) 1952 hineingeschrieben wurde, hatten wir noch eine andere Zeit. Als junge Demokratie war man sehr bedacht, die Dinge richtig zu machen und so manche Herausforderung, die uns heute dazu veranlasst, alle diese Prinzipien auf den Prüfstand zu stellen, war damals noch nicht vorauszusehen.

Auf dem Prüfstand steht insbesondere das dritte Prinzip, das in dieser Form im Ausland wohl fast durchwegs unbekannt ist. Es ist unumstritten, dass „der Legalisierungsgrundsatz ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit der Statistik im Hinblick auf aktuelle Problemstellungen leidet“<sup>2)</sup>.

Man kann nicht die Verfassung der amtliche Statistik im Hinblick auf die Flexibilisierungsforderung diskutieren, ohne auf die Protestbewegung gegen die Volkszählung 1983 zu sprechen zu kommen.<sup>3)</sup>

Man erlebte damals nämlich einen bis dahin nicht für möglich gehaltenen Vorgang: Es war möglich, weite Kreise der Öffentlichkeit gegen eine üblicherweise für besonders wertfrei gehaltene Sache, wie die Statistik, zu mobilisieren. Die Art wie hierauf reagiert wurde, war sicher für viele typisch deutsch. Denn man kann sicher kaum bestreiten, dass der Weg, den man damals einschlug, noch mehr, statt weniger in eine Verrecht-

\*) Prof. Dr. Peter von der Lippe, Universität Duisburg-Essen, Essen.

1) Vgl. Peter von der Lippe, *Wirtschaftsstatistik*, 5. Aufl., Stuttgart 1996, S. 7.

2) Christine Hohmann-Dennhardt, *Amtliche Statistik und ihre Bedeutung für die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*, Vortrag bei der Tagung aus Anlass des 50-jährigen Bestehens der amtlichen Statistik in der Bundesrepublik, in: *Statistisches Bundesamt* (Hrsg. im Auftrag der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder), *Amtliche Statistik, Ein konstitutives Element des demokratischen Staates*, Wiesbaden 1999, S. 15 ff. (20). Dem Nachteil wird unmittelbar anschließend der „Vorteil einer unmittelbaren parlamentarischen Legitimation statistischer Aufgaben“ entgegengehalten.

3) Vgl. Peter von der Lippe, *Volkszählung: Datenschutz und Statistik ein Gegensatz?*, in: *Civis*, 3/84, S. 63 ff.

lichung hineinführte. Zwar hat das infolge des Verfassungsgerichtsurteils novellierte BStatG von 1987 durchaus einige, die Flexibilität erhöhende Novitäten eingebaut, wie z.B. die § 7-Erhebungen, insgesamt aber hat die Reglementierung wohl eher zu- statt abgenommen.

Aus Sicht der amtlichen Statistiker dürfte es seinerzeit als besonders schmerzhaft und ungerecht empfunden worden sein, dass man vor lauter Sorge um den Datenschutz und die Belastung von Befragten die Statistik eher als etwas Gefährliches, Einzuschränkendes sah als deren Nutzen, auch ganz besonders für eine Demokratie anzuerkennen. Was diese Rolle in einer Demokratie wirklich bedeutet, und was damit auch der „tiefere Sinn“ der erwähnten Prinzipien ist, lässt sich nicht durch Lehrbücher vermitteln.<sup>4)</sup> Wirklich lehrreich ist hier eher ein Negativbeispiel.

Ich habe nirgends so viel über Politik und Statistik gelernt wie am Beispiel des „Kontrastprogramms“ der Statistik der ehem. DDR. Dort wurden nämlich die unser System kennzeichnenden Prinzipien

- zwar Geheimhaltung von Mikrodaten,
- aber nicht Geheimhaltung, sondern ganz im Gegenteil Veröffentlichung von Makrodaten,

genau auf den Kopf gestellt. Seitdem ist mir ganz besonders eindringlich klar geworden, wie wichtig die unparteiische Bereitstellung einer statistischen Infrastruktur ist. Sie ist ein wertvolles Aktivum, was gerne vor lauter Sorge um die Mikrodaten vergessen wird. Mehr noch; vor diesem Hintergrund wird auch die Berechtigung (zumindest gute Absicht) der eingangs genannten Prinzipien ganz besonders klar:

Mit ihnen sollte der Statistik eine Legitimation gegeben werden,<sup>5)</sup> mit der sie anschließend aus dem politischen Streit herausgehalten werden kann (die zeitraubende Schaffung einer Rechtsgrundlage sollte es auch allen „Betroffenen“ ermöglichen, sich Gehör zu verschaffen<sup>6)</sup>). Es ist klar, dass eine „Nationale Statistische Kommission“, wie im Referat von Präsident Hohmann gefordert<sup>7)</sup>, nicht nur Sachverstand einbringen muss, sondern auch beitragen muss zur „Legitimation“, wenn dieses Verfahren ganz oder zum Teil an die Stelle der „Anordnung“ durch eine Rechtsgrundlage treten soll.

4) Ich habe deshalb auch etwas Verständnis dafür, dass damals beim Streit um die Volkszählung der genannte „Nutzen“ zu sehr in den Hintergrund getreten ist. Aber es bleibt bedauerlich, und wird von Amtstatistikern sicher auch als ungerecht empfunden, dass man bei uns das Verhältnis „Statistik – Bürger“ stets einseitig unter dem Gesichtspunkt des Schutzes des Bürgers betrachtet. Die Gegenüberstellung „böse Statistik vs. guter Datenschutz“ ist aber eine völlig falsche Perspektive.

5) Vgl. Fußnote 2).

6) Auch auf der Ebene der europäischen Statistik können Konsultationen der verschiedensten Art bis es zu einer (Verordnung zur Einführung einer) neuen Statistik kommt, oft viele Jahre dauern, so dass der Zeitbedarf kaum kürzer, wenn nicht sogar deutlich länger sein kann als bei der nationalen deutschen Statistik. So hat die Schaffung von Intrastat, beginnend 1986 mit einer Absichtserklärung der DGINS, eine entsprechende Statistik zu schaffen, bis 1993 gut sieben Jahre gedauert. – Vgl. *Alberto De Michelis*, The European Community and its Statistical System, *Journal of Official Statistics*, Vol. 9 (1993), S. 137 ff.

7) Bekanntlich gibt es ähnliche Pläne bei Eurostat oder auch in den Niederlanden mit einer „Permanent Council Working Group“ (*Ruud van Noort*, Altogether now for a Statistical Authority, in *Sigma* 2/2002, S. 22 f.). In anderen Ländern (z.B. dem Vereinigten Königreich) gibt es bereits derartige Institutionen.

„Fachliche Zentralisation“ bedeutet, kein eigenes politisches Auswertungsinteresse zu haben, also Enthaltensamkeit bei Analysen<sup>8)</sup>; es unterstreicht aber auch die Neutralität und hilft, dass ein Statistikamt auch so, nämlich als neutral gesehen wird. Bei allem Verständnis für Flexibilität sollte diese Funktion des „neutralen“ Dienstleisters und Anbieters eines öffentlichen Gutes nicht aus dem Auge verloren gehen. Das ist z.B. bei der Überlegung, der amtlichen Statistik das Privileg der „Auskunftspflicht“<sup>9)</sup> zu nehmen, und sie wie jeden privaten Statistik-Anbieter auf freiwillige Erhebungen zu reduzieren, zu bedenken. Es wäre eine zweifelhafte „Flexibilisierung“ der amtlichen Statistik, wenn diese am Schluss nicht mehr unterscheidbar wäre von der privaten Statistik und sich dann mit Flug und Recht ihre Existenzberechtigung in Frage stellen lässt<sup>10)</sup>.

Leider ist nicht nur die Berechtigung, sondern oft genug schon die bloße Existenz dieser Prinzipien viel zu wenig bekannt. Es wäre gut, wenn so manchem Kritiker der Statistik wenigstens die sich hieraus ergebende beschränkte Bewegungsmöglichkeit der Statistikämter bekannt wäre.

Zwar gibt es, wie man sieht, gute Gründe für eine Ehrenrettung der Grundsätze der Verfassung der amtlichen Statistik in Deutschland. Man muss allerdings auch zugeben, dass sich die Zeiten seit dem BStatG 1952 geändert haben. Es gibt neue Herausforderungen und neue Themen sind in den Vordergrund gerückt, was auch den Ruf nach Flexibilisierung verständlich macht:

1. Unverkennbar ist der Zwang zur Rationalisierung, Kostensenkung und Effizienzsteigerung und zur weiteren Berücksichtigung der „response burden“ (Vieles was heute und morgen bei dieser Tagung gesagt wird, wie z.B. die stärkere Nutzung von Verwaltungsdateien ist nicht neu und erst durch das Thema „Flexibilisierung“ aktuell geworden, sondern es steht schon seit einiger Zeit im Raum unter dem Vorzeichen der „Rationalisierung“).
2. Die verstärkte Nutzung der Statistik für politisches Monitoring führt zu einer gestiegenen Verantwortung der Statistiker, wegen ihrer damit (ungewollt) gewonnenen Schiedsrichterrolle. Es ist kein Zufall, dass in diesem Zusammenhang die internationale Diskussion über die „Qualität“ der Statistik aufkam, wobei ein Qualitätsaspekt, nämlich die Schnelligkeit (timeliness) besonders betont wird und ganz offensichtlich ein Verwandter der Flexibilität ist.
3. Eine Herausforderung, die ebenfalls nach „Flexibilisierung“ rufen lässt, ist auch das anspruchsvolle Europäische Statistische System (ESS). Harmonisierung, die häufig verbunden ist mit methodischer Verfeinerung, die Osterweiterung und vor allem das

---

8) Es ist verständlich, dass dieses Reduziertsein der Statistik auf eine Art bloße „Registratur“ oft sehr schmerzlich empfunden wird.

9) Dies bedeutet natürlich nicht (wie in der Diskussion gelegentlich missverstanden), dass es in der amtlichen Statistik nicht auch, wie in der nichtamtlichen Statistik, freiwillige Erhebungen geben kann.

10) Am Rande bemerkt: Ich halte deshalb auch nichts von Versuchen, alle Arten von Statistikanbietern in einen Topf zu werfen, wie dies zumindest von einem Referenten versucht wird. Es gibt hier deutlich unterschiedliche Funktionen, die von verschiedenen Anbietern wahrzunehmen sind, und man hat in Deutschland gute Erfahrungen mit einer entsprechenden „Arbeitsteilung“ gemacht.

„benchmarking“ (Defizite, die man beim Vergleich mit den USA entdeckt hat oder zu haben glaubt<sup>11)</sup>) führen zu gestiegenen Anforderungen an das ESS und damit auch an die nationale Statistik, worauf man nur mit mehr Flexibilität reagieren kann.

4. Gestiegene Anforderungen an das Datenangebot entstanden inzwischen auch durch neu artikuliert Wünsche der Nutzer und Probleme der Messbarkeit neuer, sich rasch wandelnder und ziemlich komplizierter Erscheinungen, wie Internetökonomie, Globalisierung usw. Man kann nicht mehr alle Nutzer mit Tabellen von Querschnittsdaten allein befriedigen. Die Nutzer sind nicht mehr so homogen wie früher und sie fragen auch Mikrodaten und Längsschnittdaten nach. In einer Zeit des rascheren sozialen Wandels kann auch häufiger und schneller ein unvorhergesehener Datenbedarf auftreten. Auch in dieser Hinsicht war 1952, als das (erste) BStatG in Kraft trat, noch eine andere Zeit.

Wie man sieht, steckt hinter dem Thema dieses Workshops mehr als nur die nationale Forderung nach „Bürokratieabbau“ (wobei man eigenartigerweise immer gleich an Statistik denkt, die ja eigentlich gar nicht so sehr ein typisches Element der Bürokratie ist<sup>12)</sup>).

Es ist naheliegend, eine solche Thematik, wie die Flexibilisierung (was sicher *auch*, wengleich nicht *nur* Entbürokratisierung bedeutet) der amtlichen Statistik mit einer Bestandsaufnahme und einem internationalen Vergleich zu beginnen, weshalb dieser erste Themenblock auch mit Recht am Anfang des Workshops steht. Denn was die vom Statistischen Beirat geforderte Flexibilisierung der nationalen, deutschen amtlichen Statistik betrifft, so werden Handlungsbedarf aber auch Lösungsmöglichkeiten besonders deutlich, wenn man unsere Situation mit der anderer Länder vergleicht<sup>13)</sup>.

---

11) Bei diesen Vergleichen, bei denen besonders die EZB Schrittmacher ist, steht nicht nur die Schnelligkeit, sondern auch die Vielfalt und Reichhaltigkeit des Datenangebots des ESS zur Diskussion. Vor diesem Hintergrund des schlechten Abschneidens der Eurozone entstand auch das Schlagwort „Europe first“, das heißt, die vorrangige Gewährleistung einer raschen und flexiblen Datenlieferung an Eurostat.

12) Sie wird aber vielleicht gerade wegen der beschriebenen rechtlichen Situation stets gerne als so etwas gesehen.

13) Eine diesbezüglich sehr interessante Arbeit ist *Pia Brugger*, Rechtliche Rahmenbedingungen der amtlichen Statistik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, *Wirtschaft und Statistik*, 2/2002, S. 96 ff. Darin wird u.a. gezeigt, dass es eine sehr auffällige Besonderheit Deutschlands ist, dass über 90 % der Statistiken vom Parlament angeordnet sind, und (anders auch im Falle von Eurostat) es praktisch keine Autonomie in der Programmplanung gibt.

## Referat zum Thema „Situation auf nationaler und internationaler Ebene“

1. Im Vergleich zu den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) wird das System der amtlichen Statistik in Deutschland durch den höchsten Grad der Verrechtlichung gekennzeichnet. Die Verrechtlichung ist ein Resultat des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 65,1) und der Datenschutzgesetzgebung der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts. Sie bestimmt als System von Eingriffsnormen, die eine Auskunftspflicht konstituieren, das normativ fundierte Programm der Bundesstatistik seit dem 1. BstatG 1952. Das VZ-Urteil bestätigt dieses Normierungsverfahren verfassungsrechtlich und determiniert zusammen mit den Grundsätzen des Datenschutzes Reichweite, Inhalte und Verfahren der notwendigen Verrechtlichung.
2. Diese hoch elaborierte Verrechtlichungspraxis führt in der Tendenz zu einer Verfestigung des Status quo und verhindert eine in der wissensbasierten Gesellschaft notwendige Anpassung an veränderte Verhältnisse und in der Folge sich ändernder Informationsbedarfe.
3. Allerdings wäre es zu einfach, den Grund für die geringe Veränderungs- oder Anpassungsgeschwindigkeit allein in der Verrechtlichung zu suchen. Schließlich kennt das nationale Statistikrecht im Wesentlichen 3 Öffnungsklauseln, die eine Ausnahme von der Anordnung einer Statistik durch förmliches Gesetz vorsehen (§ 5 – § 7 BStatG).
  - 3.1 Anordnung von Bundesstatistiken nach § 5 BStatG
    - 3.1.1 Wirtschafts- und Umweltstatistiken, die als Stichprobe mit einer Geltungsdauer von bis zu drei Jahren durchgeführt werden und deren Kosten 2 Mill. Euro insgesamt innerhalb eines Jahres nicht überschreiten
    - 3.1.2 Aussetzung von Statistiken und Absenkung von Standards
    - 3.1.3 Bundesstatistiken aus allgemein zugänglichen Quellen und öffentlichen Registern
  - 3.2 Maßnahmen zur Vorbereitung und Durchführung von Statistiken (Test)
  - 3.3 Erhebungen für besondere Zwecke zur Einführung eines kurzfristig auftretenden Datenbedarfs im Zusammenhang anstehender Entscheidungen oberster Bundesbehörden ohne Auskunftspflicht mit bis zu 10 000 Befragten und einem follow-up innerhalb von 5 Jahren
4. Neben der Verrechtlichung verhindern falsche politische Anreizsysteme, wie z.B. das Omnibusprinzip und die erneut geforderte Ressortetatisierung, die Innovation in der Statistik und die flexible Anpassung an neue Informationsbedarfe. So verwundert es nicht, dass die deutsche amtliche Statistik sehr

---

\*) Eckart Hohmann, Präsident des Hessischen Statistischen Landesamtes.

viel (zu viel) über den primären und sekundären Sektor aussagen kann, gleichzeitig aber den Tertiarisierungsprozess der Volkswirtschaft kaum adäquat beschreiben kann. Diese Defizite sind in den institutionellen Rahmenbedingungen zu suchen.

#### **Fazit**

Die deutsche amtliche Statistik kann den Übergang von Manufakturperiode und Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft relativ adäquat beschreiben, die Transformation der Industriegesellschaft zur wissensbasierten, tertiarierten Volkswirtschaft im supranationalen oder globalen Kontext ist aber im aktuellen Statistischen Programm nur unzureichend repräsentiert.

Andere nationale Systeme haben einen ähnlichen time-lag in der notwendigen Anpassung der Programme, das deutsche System mit seinen institutionellen Rahmenbedingungen hat so gesehen die größten strukturellen Nachteile (Beispiel Dienstleistungsstatistik).

Der parlamentarische und korporatistisch organisierte Konsensbildungsprozess in seiner heutigen Form mit Rückkoppelung zu den föderalen Interessen von Ländern und Gemeinden ist mit seinem hohen Verbrauch der Ressource Zeit eine wesentliche Modernisierungsbremse und Garantie für eine Verteidigung des Status quo.

Ein statistisches System als zentrale, öffentlich finanzierte Infrastruktur ist immer ein policy mix aus langfristig stabilen Parametern, um den gesellschaftlichen Wandel in der Zeitachse adäquat abbilden und zugleich neue Entwicklungen in das Programm integrieren zu können. Nur so kann eine im umfassenden Sinne verstandene Adäquation des statistischen Systems an die Wirklichkeit in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft erreicht werden. Das bedeutet – systemtheoretisch gesprochen – eine hohe Stabilität im Zentrum und hohe Flexibilität in der Peripherie des statistischen Systems.

In der politischen und rechtlichen Strategie bedeutet dies Folgendes:

Der Konsensbildungsprozess im Vorfeld parlamentarischer Entscheidung in Form eines formellen Gesetzes muss zeitlich gestrafft und grundlegend organisiert werden.

### **Konsequenzen/Reformen**

5. Hier schlage ich die Bildung einer Nationalen Statistischen Kommission auf Regierungsebene vor, die zusammengesetzt aus hochrangigen Vertretern aus Wirtschaft, Wissenschaft, Administration und Statistik unter Einbeziehung von Ländern und Gemeinden jährlich das statistische Programm und den Informationsbedarf feststellt und evaluiert. Diese Programmplanung muss von der Regierung beschlossen und als Regulierungspaket dem Parlament zugeleitet werden. Zugleich ist die Arbeitsteilung zwischen Wissenschaft und Statistik festzulegen und die administrative Normsetzung im BStatG auszuweiten.

Förmliche Gesetze zur Statistikregulierung sind grundsätzlich nur noch in Gestalt der so genannten „sunset legislation“ zulässig.

Die Konzentration der Konsensbildung, die politische Verantwortung für den statistikpolitischen Kurs und die Ausweitung von Stichproben mit oder ohne Verordnungsermächtigung kann neben der Beseitigung falscher fiskalischer Anreizsysteme und der starken Einbeziehung der empirischen Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, die Stabilität und Flexibilität erzeugen, die ein statistisches System braucht, um funktions- und reformfähig zu sein. Stabilität im Kern und mehr Flexibilität in der Peripherie garantieren erst die Anpassungsfähigkeit und Notwendigkeit des statistischen Systems. Der Korridor, die Verrechtlichungsintensität abzuschwächen, bleibt gering. Die Stellschrauben für höhere Flexibilität liegen daher in der Reform der institutionellen politischen und budgetären Rahmenbedingungen.

## Koreferat „Flexibilisierung der amtlichen Statistik und Datenschutz – ein Gegensatz?“

### Vorbemerkung

Die amtliche Statistik und den Datenschutz verbindet seit 1983 das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum damaligen Volkszählungsgesetz. Vertreter der amtlichen Statistik hatten vor diesem Urteil häufig auf das Statistikgeheimnis verwiesen, das sehr viel älter als der Datenschutz sei, der deshalb für die Statistiker nichts „Neues“ sei. Der bahnbrechende Spruch der Karlsruher Richter erhellte die Bedeutung des Datenschutzes für die Gesetzgebung und Organisation der amtlichen Statistik und formulierte darüber hinaus Grundprinzipien der modernen Informationsverfassung, die bis heute von zentraler Bedeutung für den Umgang mit Daten des Einzelnen sind.

### Das Volkszählungsurteil als Ausgangspunkt

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung die amtliche Statistik und den Statistikgesetzgeber zur Berücksichtigung von Entwicklungen der statistischen Methodendiskussion mit dem Ziel aufgefordert, möglicherweise in Zukunft auf Total- oder Pflichterhebungen zu verzichten. Diese Aufforderung ist nach wie vor aktuell. Sie deckt sich partiell mit den Anforderungen, die auch in der Mitteilung der Kommission zur Statistik über die Eurozone<sup>1)</sup> – allerdings mit anderer Zielrichtung – formuliert sind. Während das BVerfG die Weiterentwicklung der statistischen Methode eingefordert hat, um die Auskunftspflichtigen zu entlasten und Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch Auskunftspflichten zu mindern oder ganz überflüssig zu machen, strebt die Kommission aussagefähigere und aktuellere Ergebnisse statistischer Erhebungen an. Beides – die Entlastung der befragten Personen und Unternehmen einerseits und die Verbesserung der Qualität gewonnener Daten andererseits – kann sich durchaus ergänzen.

Dem BVerfG ist der Vorwurf gemacht worden, es habe mit seiner Forderung nach bereichsspezifischen und normenklaren gesetzlichen Erhebungsbefugnissen eine Verrechtlichungswelle ausgelöst. Wie immer man diese Entwicklung bewertet – und Herr Hohmann hat zu Recht auf das bereits seit dem Bundesstatistikgesetz (BStatG) von 1953 geltende grundsätzliche Gebot der Anordnung von Einzelstatistiken durch Gesetz hingewiesen –, bin ich allerdings ebenfalls der Auffassung, dass sich diese Entwicklung jedenfalls im Bereich des Statistikrechts nicht vollkommen zurückdrehen lässt. Immerhin könnte der Gesetzgeber in Zukunft dem BStatG im Sinne eines echten Querschnittsgesetzes wieder mehr Bedeutung im Verhältnis zu den speziellen Statistikgesetzen beimessen.

---

\*) Dr. Alexander Dix, Landesbeauftragter für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg, Kleinmachnow.

1) „Wege zu methodologisch verbesserten Statistiken und Indikatoren für die Eurozone“ vom November 2002.

Damit würde ein Gedanke aufgegriffen, der gegenwärtig bei der zweiten Stufe der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) diskutiert wird. Auch im Bereich des Datenschutzrechts hat das BDSG ebenso wie die Landesdatenschutzgesetze seit dem Volkszählungsurteil des BVerfG durch eine Vielzahl von bereichsspezifischen Datenschutzgesetzen an Bedeutung verloren. Diese Bedeutung könnte es (nach einer umfassenden Modernisierung) zurückgewinnen, wenn es nicht mehr nur subsidiär, sondern primär für jede Verarbeitung personenbezogener Daten gelten würde. In einem so modernisierten BStatG müssten alle grundsätzlichen Regelungen des Statistikrechts getroffen werden, die „vor die Klammer gezogen werden“ können. Nur notwendige Abweichungen für den jeweiligen Bereich – etwa in so sensiblen Bereichen wie der Sozialhilfe- oder der Gesundheitsstatistik – wären gesondert spezialgesetzlich zu regeln.<sup>2)</sup> Damit könnte zugleich ein Beitrag zur Eindämmung der Normenflut geleistet werden.

## Datenschutz auf europäischer Ebene

Auf EU-Ebene gibt es zwar kein dem deutschen Verfassungsrecht entsprechendes explizites „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“, aber die Grundrechte-Charta von Nizza enthält das Recht jeder Person auf Schutz ihrer Daten (Art. 8). Der jetzt diskutierte Entwurf des Europäischen Verfassungs-Konvents bezieht diese Grundrechte-Charta mit ein, so dass davon auszugehen ist, dass der Datenschutz auch zu einem verbindlichen Grundrecht für die Unionsbürger werden wird. Die Datenschutz-Verordnung von 2001<sup>3)</sup> gilt auch für Eurostat und das Europäische Statistische System. Art. 285 Abs. 2 EGV garantiert darüber hinaus die statistische Geheimhaltung auf der Ebene des europäischen Primärrechts. Ein Konflikt gemeinschaftsrechtlicher statistischer Berichtspflichten mit nationalem Verfassungs- und Datenschutzrecht ist zwar theoretisch denkbar, aber angesichts des hohen Datenschutzstandards auf der Unionsebene unwahrscheinlich.

Eine wichtige Rolle wird nach der EU-Datenschutzverordnung auch im Bereich der Statistik der Europäische Datenschutzbeauftragte spielen, der in diesem Jahr voraussichtlich seine Tätigkeit aufnehmen wird. Ich komme darauf noch zurück.

## Wirtschaftsstatistik – ein Datenschutzproblem?

Thema dieses Workshops ist die Flexibilisierung der amtlichen Statistik im Bereich der Wirtschaftsstatistik zur Entlastung der Unternehmen. Deshalb ist es notwendig, von vornherein einem Missverständnis entgegen zu treten: Zwar gilt das Datenschutzrecht bisher (enger als das Statistikgeheimnis) nur für natürliche Personen. Es wäre aber kurzschlüssig anzunehmen, datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen würden nur für die Bevölkerungsstatistik gelten, auch wenn sie dort (im Volkszählungsurteil) erstmals formuliert worden sind.

Auch für Wirtschaftsstatistiken werden personenbezogene Daten verarbeitet. Berichtspflichtig für Primärerhebungen sind Unternehmen und Betriebe, also auch Einzelkaufleute und andere natürliche Personen, die am Wirtschaftsleben teilnehmen (Personen-

---

2) *Rofßnagel/Pfützmann/Garstka*, Modernisierung des Datenschutzrechts, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, 2001, S. 43 f.

3) Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000, ABl. EG Nr. L 8/1 vom 12. Januar 2001 (im Folgenden: EU-DSVO).

gesellschaften, Ein-Mann-GmbHs) und denen statistische Mikrodaten zugeordnet werden können. Wirtschaftsstatistiken lassen sich nicht sinnvoll auf juristische Personen beschränken, weil sie dadurch entscheidend an Aussagekraft verlieren würden.

Das Gesetz zur Vorbereitung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer verpflichtet folgerichtig sowohl juristische als auch natürliche Personen. Deshalb wird bei der Umsetzung dieses Gesetzes darauf zu achten sein, dass die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer sich nicht zu einem verfassungsrechtlich problematischen Personenkennzeichen entwickelt oder einer solchen Entwicklung auf anderen Gebieten Vorschub leistet. Entscheidend ist dafür, dass die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer ein spezieller Identifikator für statistische Zwecke bleibt. Wenn er die bisher (etwa im Entwurf des Verwaltungsdatenverwendungsgesetzes) noch vorgesehene Verwendung anderer, ungleich sensitiverer Identifikatoren wie der Steuernummer für statistische Zwecke überflüssig machen würde, so wäre dies auch aus datenschutzrechtlicher Sicht ein Fortschritt. Man könnte die einheitliche Wirtschaftsnummer möglicherweise dann als Pseudonym (im Sinne des § 3 (6a) BDSG) ansehen, wenn nur die Daten liefernden Stellen und nicht die Statistikbehörde den Bezug zur auskunftspflichtigen Person herstellen könnte.

Die Europäische Datenschutzrichtlinie<sup>4)</sup> überlässt den Mitgliedstaaten die Entscheidung darüber, unter welchen Bedingungen eine nationale Kennziffer oder andere Kennzeichen allgemeiner Bedeutung verarbeitet werden dürfen. Demgegenüber bestimmt der Europäische Datenschutzbeauftragte, unter welchen Voraussetzungen eine Personalnummer oder ein anderes Kennzeichen allgemeiner Bedeutung von einem Organ oder einer Einrichtung der Gemeinschaft verarbeitet werden darf.<sup>5)</sup>

Im Übrigen wird gegenwärtig – kontrovers – über eine Erstreckung des Datenschutzrechts auf juristische Personen als Begünstigte diskutiert.<sup>6)</sup> Die Rechtslage in Österreich, der Schweiz und Italien sieht eine solche Erstreckung bereits vor. Sie würde das Datenschutzrecht mit dem Anwendungsbereich des Statistik- und des Telekommunikationsgeheimnisses harmonisieren, die beide seit jeher nicht nur für personenbezogene, sondern auch für unternehmens-bezogene Informationen gelten.

Die Frage, ob der Datenschutz einer Flexibilisierung der amtlichen Statistik entgegensteht oder sie zumindest erschwert, kann aber eindeutig verneint werden. Das BVerG hat normenklare Rechtsgrundlagen für Eingriffe in das (Grund)Recht auf Datenschutz gefordert. Das Gericht hat nicht für jede Modifikation (insbesondere Einschränkung) des Erhebungsprogramms oder jede Änderung der Periodizität ein Tätigwerden des Gesetzgebers (also ein Gesetz im formellen Sinne) gefordert. Insofern wäre der Gesetzgeber von Verfassungen wegen nicht daran gehindert, den Vorbehalt des formellen Gesetzes, den das BStatG enthält, durch einen Vorbehalt der Rechtsvorschrift im materiellen Sinne zu ersetzen. Das neue Agrarstatistikgesetz von 2002<sup>7)</sup> – darauf hat der Statistische Beirat mit Recht hingewiesen – könnte ein Modell für die Statistikgesetzgebung insgesamt sein. Allerdings muss der Gesetzgeber die wesentlichen Eckpunkte des rechtlichen Programms für statistische Erhebungen in hinreichend präzisen (dem Art. 80 GG genügenden) Verordnungsermächtigungen auch in Zukunft selbst formulieren und kann nur die

4) Richtlinie 95/46/EG, ABl. EG Nr. L 281/31 vom 23. November 1995, Art. 8 (7).

5) Art. 10 (6) EU-DSVO.

6) Mit beachtlichen Gründen dafür *Roßnagel/Pfützmann/Garstka*, a.a.O. (siehe Fußnote 2)), S. 64 ff.

7) § 94a des Agrarstatistikgesetzes i.d.F. des Gesetzes vom 22. Mai 2002, BGBl. I S. 1648.

Detailregelung auf den Verordnungsgeber delegieren. Auch die Garantie der Betroffenenrechte, die Regelung des Umgangs mit Hilfs- und Erhebungsmerkmalen und des Statistikgeheimnisses müssen weiterhin dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben.

Auf diese Weise kann grundsätzlich auch die Erhebung neuer Merkmale für Zwecke der Europäischen Union angeordnet werden. Rechtsakte der Gemeinschaft, insbesondere Verordnungen, können die Grundlage für verfassungskonforme Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen bilden. Die Erhebung von sensitiven Daten ist allerdings für statistische wie auch für andere Zwecke sowohl nach deutschem als auch nach europäischem Datenschutzrecht im Grundsatz untersagt. Dazu zählen Daten, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, ebenso wie Daten über Gesundheit oder Sexualleben.

## Fazit

Der Datenschutz formuliert zwar Grenzen für die amtliche Statistik (für das Erhebungsprogramm), um einer umfassenden Registrierung und Katalogisierung des Einzelnen durch den Staat (schon seit der Mikrozensus-Entscheidung des BVerfG, also vor der allgemeinen Datenschutzgesetzgebung in der alten Bundesrepublik) vorzubeugen. Er beeinträchtigt aber nicht die Flexibilisierung der amtlichen Statistik (was bisher – soweit ersichtlich – auch noch nicht behauptet worden ist). Datenschutz und statistische Geheimhaltung bleiben Grundbedingungen der amtlichen Statistik in der europäischen Informations- und Wissensgesellschaft.

## **Koreferat zum Thema „Situation auf nationaler und internationaler Ebene“**

Zunächst möchte ich mich bei den Veranstaltern ganz herzlich für die Einladung zu dem wichtigen und notwendigen Workshop zur Flexibilisierung der amtlichen Statistik bedanken. Ich habe diese Einladung zu einem Vortrag sehr gern angenommen, weil einerseits das Thema angesichts der politischen Debatte um einen schlanken Staat und Bürokratieabbau von hoher Aktualität ist, andererseits weil die Industrie ein ureigenes Interesse an einer flexiblen amtlichen Statistik hat.

Ich möchte Ihnen zunächst einen Überblick über den folgenden Vortrag geben:

1. Flexibilisierung der amtlichen Statistik im Lichte der aktuellen politischen Diskussion um Deregulierung und Entbürokratisierung.
2. Die internationale Dimension: Benchmarking als Leitidee auch für die amtliche Statistik.
3. Anforderungen der Industrie an den Rechtsrahmen der amtlichen Statistik.

### **Ad 1.: Flexibilisierung der amtlichen Statistik im Lichte der aktuellen politischen Diskussion um Deregulierung und Entbürokratisierung**

Wahrscheinlich wird, seit es den Staat gibt und dieser in das Handeln von Bürgern und Unternehmen eingreift, darüber diskutiert, was die Aufgaben des Staates sind und wie er diese Aufgaben erfüllen sollte. Die Begrifflichkeiten dieser Diskussion wechselten:

Schlanker Staat, Deregulierung, lean government und Entbürokratisierung, um nur einige Stichworte aus den letzten Jahren zu nennen. Die Industrie war an dieser Diskussion stets aktiv beteiligt, nicht zuletzt wegen des bereits erwähnten ureigenen Interesses an einem schlanken und effizienten Staat. Das Motto des amtierenden Präsidenten des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Michael Rogowski, bringt dies klar zum Ausdruck: Freiheit wagen, Fesseln sprengen.

Bei der Diskussion um den schlanken Staat und um Entbürokratisierung gibt es keine Ausnahmereiche, auch die Statistik muss sich dieser Diskussion stellen. Und sie stellt sich dieser Diskussion, zumindest der Statistische Beirat:

- 1996: Vorschläge des Statistischen Beirats für ein Rahmenkonzept zur Neuordnung der amtlichen Statistik.
- 1999: Vorschläge des Statistischen Beirats zur Überprüfung der Bundesstatistik in der 14. Legislaturperiode.
- 2002: Vorschläge des Statistischen Beirats zur Überprüfung der Bundesstatistik in der 15. Legislaturperiode.

---

\*) Dr. Hans-Joachim Haß, Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Berlin.

All diese Vorschläge hatten auch zum Ziel, die amtliche Statistik schlanker, unbürokratischer und flexibler zu machen. Manches ist erreicht worden, manches ist noch auf dem Weg, manches ist auch gescheitert. Daher gilt: Der Prozess geht weiter. Die deutsche Industrie ist bereit, auch weiterhin ihren Beitrag zu leisten.

Aber es gilt auch: Die Diskussion muss mit Augenmaß weitergeführt werden. Dieses Augenmaß war in der Politik nicht immer zu erkennen. So wollte der vormalige Bundeswirtschaftsminister die Statistikbelastungen der Unternehmen binnen kurzer Frist um 50 % reduzieren. Hat er nicht gewusst, was in den vergangenen Jahren an Verschlingung der amtlichen Statistik erreicht wurde? Was hat er dagegen unternommen, dass über die europäische Schiene die statistischen Anforderungen permanent steigen? Wo bleibt in der Diskussion um Kosten und Belastungen der Statistik der Nutzenaspekt der Statistik?

Zum Glück blieb der Statistik und der Wirtschaft die Umsetzung dieser Pläne erspart. Die gegenwärtige Bundesregierung scheint mit mehr Augenmaß an das Thema heranzugehen. Das Projekt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit „Masterplan Bürokratieabbau“ wird von der Industrie im Grundsatz unterstützt. Der BDI hat eigene Vorschläge eingebracht, auch zur Verschlingung der amtlichen Statistik. Wir sind gespannt, was die Bundesregierung daraus macht.

## **Ad 2.: Die internationale Dimension: Benchmarking als Leitidee auch für die amtliche Statistik**

Globalisierung und Informatisierung – als Haupttriebfedern des strukturellen Wandels – haben die Welt in den vergangenen Jahren rasant verändert. Die Unternehmen waren seit langem daran gewöhnt, sich im Wettbewerb auf den internationalen Märkten zu behaupten. Im Zuge der Globalisierung treten auch Staaten und ihre Subsysteme – und hierzu zählt die amtliche Statistik – zunehmend in einen internationalen Wettbewerb um die besten Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Menschen, um die besten Rahmenbedingungen für die Investoren aber auch um die leistungsfähigsten statistischen Informationssysteme. Das Stichwort heißt Benchmarking, das heißt, das sich Messen an den Besten in der jeweiligen Sparte. Für Unternehmen ist dies seit langem geltende Praxis. Allmählich zieht Benchmarking aber auch immer stärker in staatliches Handeln ein.

Auch bei der Flexibilisierung der amtlichen Statistik kann Benchmarking hilfreich sein, kann Antworten geben auf Fragen wie:

- Wie schnell passen sich statistische Systeme in anderen Ländern an sich wandelnde Anforderungen an?
- Wie aktuell werden statistische Daten in anderen Ländern veröffentlicht – und in welcher Qualität?
- Welche Belastungen für die Unternehmen sind in anderen Ländern mit statistischen Erhebungen verbunden?
- Zu welchen Kosten werden amtliche Statistiken in anderen Ländern produziert?

Die fortschreitende Informatisierung hilft beim Benchmarking: Wissen über best practices ist heute praktisch unbegrenzt verfügbar. Engpässe gibt es daher weniger bei den verfügbaren Informationen als vielmehr bei der Bereitschaft, sich einem offenen Benchmarking zu stellen und die notwendigen Schlussfolgerungen zu ziehen.

Auf Bitten des Statistischen Beirats hatte das Statistische Bundesamt im September 2001 eine erste Übersicht über „Rechtliche Rahmenbedingungen für die Durchführung der amtlichen Statistik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU)“ vorgelegt. Auch wenn es darüber hinaus interessant wäre, auch außereuropäische Länder in den Vergleich einzubeziehen, so lieferte diese Übersicht doch aufschlussreiche Resultate:

- In einigen Ländern ist die Reduzierung der Belastungen der Auskunftspflichtigen explizite Aufgabe der amtlichen Statistik.
- In einer Reihe von Ländern sind auch private Drittmittel für die Finanzierung der amtlichen Statistik zulässig. In einigen Ländern sind die statistischen Ämter darüber hinaus finanziell autonom.
- In den meisten Staaten der EU werden Statistiken durch Rechtsverordnungen oder Ähnliches, nicht aber durch Gesetze festgelegt.

Fazit der Übersicht: Die statistischen Systeme in den anderen EU-Mitgliedstaaten sind im Vergleich zu Deutschland wesentlich flexibler. Der Handlungsbedarf zur Flexibilisierung des rechtlichen Rahmens der amtlichen Statistik in Deutschland ist damit offensichtlich, was auch folgendes Zitat aus dem genannten Bericht belegt: „Eine Situation wie in Deutschland, in der etwa 92 % der amtlichen Statistiken vom Bundestag angeordnet sind, ist zumindest in der EU einzigartig.“

### **Ad 3.: Anforderungen der Industrie an den Rechtsrahmen der amtlichen Statistik**

Die Flexibilisierung des Rechtsrahmens der amtlichen Statistik ist aus Industriesicht kein Selbstzweck, sondern Mittel zur Erreichung folgender Ziele:

- schnellere Anpassung des statistischen Systems an sich wandelnde Informationsanforderungen,
- kostengünstigere Statistikproduktion,
- Reduzierung der Statistikbelastungen der Unternehmen,
- volle Ausschöpfung der Möglichkeiten der modernen IuK-Technologien.

Eine grundlegende Frage ist, ob diese Ziele mit geringfügigen Modifikationen des Rechtsrahmens erreicht werden können, oder ob eine grundlegende Reform des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) notwendig ist. Die Beantwortung dieser Frage ist möglicherweise auch davon abhängig, welcher Fakultät man angehört.

- Ein Jurist, der innerhalb eines Rechtsrahmens denkt, wird sich möglicherweise eher für die Option geringfügiger Modifikationen entscheiden.
- Ein Ökonom, für den die Erreichung genannter Ziele im Vordergrund steht, tendiert möglicherweise eher zu grundlegenden Reformen.

Der Vortragende gehört zur ökonomischen Zunft. Ich habe mir daher unvoreingenommen die Frage gestellt, ob mit leichten Änderungen des BStatG die genannten Ziele erreichbar sind. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Ich habe erhebliche Zweifel, ob kleine Änderungen des Rechtsrahmens ausreichen und plädiere daher für eine grundlegende Reform.

Folgende Argumente möchte ich dafür anführen:

- Durchgehender Leitgedanke des BStatG ist die Orientierung am Legalitätsprinzip. In einer sich immer schneller wandelnden Welt ist dies nicht mehr zweckmäßig. Zudem ist eine solche Verrechtlichung international nicht üblich, nur noch in Österreich findet sich Vergleichbares. Beispiel Dienstleistungsstatistikgesetz: Der Handlungsbedarf war relativ schnell erkannt, der Gesetzgebungsprozess dauerte mehr als 10 Jahre.
- Das BStatG weist einen sehr hohen Detaillierungsgrad auf. Es ist ein gutes Beispiel für staatliche Mikrosteuerung. Beispiel § 10 BStatG „Erhebungs- und Hilfsmerkmale“: „Der Name der Gemeinde und die Blockseite dürfen für die regionale Zuordnung der Erhebungsmerkmale genutzt werden. ... Blockseite ist innerhalb eines Gemeindegebietes die Seite mit gleicher Straßenbezeichnung von der durch Straßeneinmündungen oder vergleichbaren Begrenzungen umschlossenen Fläche.“ Ob solche Details in einem Bundesgesetz geregelt werden müssen, erscheint mehr als zweifelhaft.
- Zentrales Argument aus Nutzersicht ist, dass das BStatG einseitig auf so genannte „Bundeszwecke“ fixiert ist. In § 2 (3) BStatG heißt es beispielsweise: „Das Statistische Bundesamt führt seine Aufgaben nach den Anforderungen der fachlich zuständigen Bundesminister ... durch.“ Dies wird dem breiten Infrastrukturcharakter der amtlichen Statistik für die gesamte Gesellschaft nicht gerecht. Schon 1996 hat der Statistische Beirat in seinen „Vorschlägen zur Neuordnung der amtlichen Statistik“ festgestellt: „Der Statistikbedarf der Verwaltung darf in einem demokratischen politischen System nicht der alleinige Maßstab sein.“

Konzeptionell zumindest hat die amtliche Statistik ihre einseitige Fokussierung auf Bundeszwecke längst verlassen. So heißt es im Marketingkonzept der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder von 1999:

- Datengewinnung, -verarbeitung und -verbreitung werden mehr auf die Kunden ausgerichtet. Der Bedarf der Kunden steht im Zentrum des Handelns der amtlichen Statistik.
- Auf Wunsch erstellt die amtliche Statistik maßgeschneiderte Lösungen. Hierbei werden Aufträge entgegengenommen und gegen Kostenerstattung aufgrund von individuellen Verträgen mit dem Kunden bearbeitet.
- Nur mit einer nachhaltigen Kunden- bzw. Marktorientierung kann eine hohe Kundenbindung und letztlich die gewünschte Akzeptanz erzielt werden.

Diese richtigen Gedanken sollten zur Richtschnur einer grundlegenden Überarbeitung des BStatG gemacht werden. Kleine Veränderungen im Detail springen angesichts der Herausforderungen zu kurz. Es gibt bereits zu viele Beispiele für zu kurzes Springen, etwa die Hartz-Vorschläge zur Reform des Arbeitsmarktes oder die Riester-Rente zur Reform der Altersversorgung. Warum soll die amtliche Statistik nicht einmal Vorreiter sein für mutige und nachhaltige Reformen?

Heinrich Lützel \*)

## **Einführung in das Thema „Verwaltungsdatenverwendung“**

Herr Hahlen, meine Damen und Herren, wir kommen nun zu Thema „Verwaltungsdatenverwendung“. Als Moderator werde ich den Referenten die Zeit nicht kürzen, denn ich habe ein Referat selbst übernommen. Herr Möller wollte zunächst das Referat halten, war dann aber aus Gesundheitsgründen verhindert. Ich wünsche Herrn Möller von hier aus gute Genesung, und dass er uns mit Rat und Tat in Statistikfragen im Wirtschaftsministerium weiter zur Seite stehen kann.

---

\*) Heinrich Lützel, Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden.

## Referat „Flexible Nutzung vorhandener Daten in einer Unternehmensdatenbank“

### 1 Entlastung der Unternehmen

Das Bundeskabinett hat am 26. März 2003 die Eckpunkte für ein umfassendes Gesamtkonzept zum Bürokratieabbau in Deutschland beschlossen. Ein Bestandteil dieser Initiative ist die Vereinfachung der amtlichen Statistik, um u. a. Unternehmen ganz oder teilweise von statistischen Befragungen zu befreien. Dazu sollen verstärkt vorhandene Verwaltungsdaten durch die amtliche Statistik genutzt werden und das bestehende Statistikrecht soll mit dem Ziel einer Vereinfachung überprüft werden.<sup>1)</sup>

Der Bundesminister für Wirtschaft Müller und sein Nachfolger, der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Clement, haben erklärt, die Belastung der Unternehmen durch statistische Berichtspflichten solle halbiert werden. Es ist somit eine Aufgabe der amtlichen Statistik, in Deutschland Maßnahmen vorzuschlagen, die diesem Ziel entgegenkommen, selbst wenn eine Halbierung der Belastung nicht erreicht werden sollte. Zum Belastungsaspekt siehe auch die kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion und deren Beantwortung vom 12. März 2003.<sup>2)</sup>

Das Programm der amtlichen Statistik ist mit dem Ziel der Reduzierung mehrfach geprüft worden. Die Statistikbereinigungsgesetze<sup>3)</sup> haben jedoch nur geringe Einsparungen gebracht. Bei den Prüfungen zeigte sich, dass ein Einsparvorschlag, der mit Informationsverminderung verbunden ist, nicht umsetzbar war, wenn nur ein wichtiger Datennutzer diese Statistikergebnisse für unverzichtbar erklärte. Der Aufsatz zeigt daher Wege auf, wie durch Mehrfachnutzung vorhandener Statistik- und Verwaltungsdaten die Unternehmen spürbar entlastet werden können, ohne dass es zu Informationsverlusten kommt. Gleichzeitig sollen neue Fragestellungen an die Statistik durch flexible Auswertung der in einer Unternehmensdatenbank auf Mikroebene gespeicherten Daten schnell beantwortet werden, und zwar ohne neue Befragung von Unternehmen.

Der vorgeschlagene Aufbau einer Unternehmensdatenbank ist ein großes Vorhaben, für dessen Vollendung ein Zehnjahreszeitraum, die Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen und die Bereitstellung der erforderlichen Kapazitäten in den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder erforderlich sind. Allerdings sind auf dem Weg zu der vollständigen Unternehmensdatenbank bereits Entlastungen und Mitteleinsparungen bei den betroffenen Wirtschaftsstatistiken erzielbar.

\*) Heinrich Lützel, Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden.

- 1) Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern „Bundesregierung will Bürger und Wirtschaft von Bürokratie entlasten,“ veröffentlicht am 26. Februar 2003 auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern im Bereich „Presse“, „Pressemitteilungen“.
- 2) Bundestagsdrucksache 15/545.
- 3) 1. Statistikbereinigungsgesetz vom 14. März 1980 (BGBl. I S. 294), Statistikbereinigungsverordnung vom 14. September 1984 (BGBl. I S. 1247), 2. Statistikbereinigungsgesetz vom 19. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2555), Statistikänderungsgesetz vom 2. März 1994 (BGBl. I S. 384), Statistikänderungsverordnung vom 20. November 1996 (BGBl. I S. 1804), 3. Statistikbereinigungsgesetz vom 19. Dezember 1997 (BGBl. S. 3158).

## 2 Unternehmensdatenbank

Das existierende statistische Unternehmensregister aller Unternehmen<sup>4)</sup> und Betriebe in Deutschland sollte genutzt werden, um den einzelnen Einheiten die vorhandenen Daten aus Primärerhebungen und aus Verwaltungsdaten zuzuordnen, also auf Mikroebene zu kombinieren. So können für jedes umsatzsteuerpflichtige Unternehmen die Daten der monatlichen bzw. vierteljährlichen Umsatzsteuermeldungen und für jeden Betrieb, der mindestens einen sozialversicherungspflichtigen Mitarbeiter beschäftigt, die Angaben zur Sozialversicherung zugespielt werden. Für die Unternehmen und Betriebe, die zu amtlichen Statistiken berichtspflichtig sind, werden die Daten aus den statistischen Erhebungen zugespielt, laufend aktualisiert und für abgelaufene Perioden gespeichert. Von der Gesamtheit der Unternehmen sind in Deutschland nur rund 11 %<sup>5)</sup> zu laufenden Erhebungen berichtspflichtig. Dabei werden kleine Unternehmen in sehr geringem Umfang einbezogen, die großen Unternehmen jedoch vollständig. Da die größten Unternehmen zu sehr vielen Monats-, Vierteljahres-, Jahres- und Mehrjahreserhebungen berichtspflichtig sind, entstehen für diese Unternehmen in der Datenbank außerordentlich große Datensätze. Für die kleineren Unternehmen stehen dann monatliche bzw. vierteljährliche Angaben aus den Umsatzsteuervoranmeldungen sowie aus den Beiträgen zur Sozialversicherung, und damit über die versicherten Arbeitnehmer, zur Verfügung.

Die Datenkombination auf Unternehmensebene bietet für die Informationsgewinnung erhebliche Vorteile:

- Alle für ein Unternehmen (einen Betrieb) gespeicherten Daten können miteinander kombiniert werden, um neue Fragestellungen zu beantworten, ohne neue Erhebungen durchzuführen. Bisher wurden auf Mikroebene jeweils nur die Merkmale aus einer Erhebung bzw. einer Verwaltungsdatenquelle kombiniert. Das Auswertungspotential würde sich in der Datenbank also vervielfachen.
- Zunehmend interessieren auch statistische Auswertungen für Konzerne und Unternehmensgruppen. Genannt seien die Untersuchungen für die Monopolkommission<sup>6)</sup> und der für die Europäische Union geplante Nachweis der grenzüberschreitenden Unternehmensgruppen bzw. der Filialbetriebe<sup>7)</sup> in einem anderen Staat. Dafür ist es notwendig, neben der Zugehörigkeit der Betriebe zu Unternehmen auch die Zugehörigkeit der Unternehmen zu Unternehmensgruppen im Register nachzuweisen. Die Handwerkseigenschaft sowie die Mehrheitlich im öffentlichen oder ausländischen Eigentum befindlichen Unternehmen sollten ebenfalls als solche gekennzeichnet werden.

4) Am Jahresende 2002 enthält das Unternehmensregister 3,8 Mill. Unternehmen und die zugehörigen Betriebe.

5) Roland Sturm, Dr. Stock „Untersuchung der Unternehmensbelastung durch Bundesstatistiken“, in Wirtschaft und Statistik, 10/2002, S. 838 ff.

6) So z.B. im jüngsten Hauptgutachten 2000/2001 der Monopolkommission „Netzwerk durch Regulierung“, Kapitel I „Der Einfluss der Beteiligungsnetze deutscher Unternehmen auf den Konzentrationsgrad“. Bundestagsdrucksache 14/9903 vom 18. August 2002.

7) Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Draft of a Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community Statistics on the Structure and Activity of Foreign Affiliates.

- Die Genauigkeit der Unternehmensdaten könnte mit Hilfe der Unternehmensdatenbank wesentlich verbessert werden. Das gilt für eine frühzeitige Einbeziehung neuer Unternehmen<sup>8)</sup>, das Entdecken von meldepflichtigen Unternehmen<sup>9)</sup> und für verbesserte Plausibilitätsprüfungen durch den Vergleich mit ähnlichen Merkmalen aus anderen Quellen<sup>10)</sup>. Außerdem könnten Angaben aus anderen Quellen genutzt werden, um fehlende Merkmale bzw. verspätete Meldungen fundiert zu schätzen. Genauigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Wirtschaftsstatistiken würden so verbessert.
- Eine Entlastung der Unternehmen ist durch die Optimierung von Stichproben möglich, da dann mit weniger befragten Unternehmen gleich gute Stichprobenergebnisse erzielt werden können. Dabei ist es für die Unternehmensstatistik typisch, dass die Stichprobensätze mit der Größe der Unternehmen von 100 % bei den größten Unternehmen bis auf Null beziehungsweise sehr geringen Auswahlsätzen<sup>11)</sup> bei den kleinsten Unternehmen variieren. Diese Technik wird zwar heute bereits angewandt, doch würde die Unternehmensdatenbank die Auswahlgrundlage wesentlich verbessern. Anstelle der freien Hochrechnung der Stichproben wäre eine gebundene Hochrechnung mit Anpassung an Merkmale aus anderen Quellen (z.B. den Umsatzsteuerumsatz oder die Beschäftigten) möglich, so dass gegebenenfalls Regionaldaten geschätzt werden können, für die eine freie Hochrechnung einen zu großen Stichprobenfehler ergäbe.
- Der wichtigste Effekt – aus der Sicht der Initiative der Bundesregierung – ist der Verzicht auf bestimmte Primärerhebungen, wenn die benötigten Informationen aus Verwaltungsdaten gewonnen werden können. Der folgende Abschnitt nennt Beispiele für den Ersatz von Primärerhebungen durch die Nutzung von Verwaltungsdaten in den Wirtschaftsstatistiken, die kurzfristig umsetzbar erscheinen.

### 3 Beispiele für Unternehmensentlastung durch Verwaltungsdatenverwendung

Die amtliche Statistik hat schon immer Verwaltungsdaten genutzt, um direkte Befragungen zu vermeiden. In den Bevölkerungs-, Sozial- und Steuerstatistiken stammen nach einer Analyse des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg 90 % der Datensätze aus anderen Verwaltungen<sup>12)</sup>. In der Unternehmensstatistik überwiegen bisher noch die Primärerhebungen, wobei der Papierfragebogen zunehmend durch Meldungen auf Datenträger oder online per Internet ersetzt wird. Gründe für die geringe Verwaltungsdaten-

- 8) Stillgelegte Unternehmen scheiden aus dem Erfassungs- bzw. dem Hochrechnungskreis der Wirtschaftsstatistiken sofort aus, während gegenwärtig Neugründungen meist erst nach Jahren erfasst werden, so dass die Unternehmensgesamtheiten tendenziell untererfasst werden.
- 9) In der Intrahandelsstatistik führten Mahnaktionen auf der Grundlage von Informationen aus der Umsatzsteuer zu einer Erhöhung des Meldevolumens um 7 bis 8 %.
- 10) Bisher sind Plausibilitätsprüfungen – mit Ausnahme der Intrahandelsstatistik – nur mit Angaben aus der gleichen Erhebung möglich.
- 11) In vielen Unternehmensstatistiken gibt es Abschneidegrenzen, so dass Kleinunternehmen nicht befragt werden. In den Kostenstrukturerhebungen im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe gibt es keine Abschneidegrenzen. Hier ist der geringste Auswahlsatz 0,2 %.
- 12) Dr. Loreth, Hans (2002): „Die Aufgaben eines regionalen statistischen Amtes in Deutschland aufgezeigt am Beispiel des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg“, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Heft 3/2002, S. 107 ff.

nutzung in der Unternehmensstatistik sind der bisher noch sehr eingeschränkte Zugang der Statistik zu den Verwaltungsdaten im Unternehmensbereich, die abweichenden Definitionen der Merkmale sowie die noch zu klärende Frage, ob die Verwaltungsdaten die Aktualitäts- und Genauigkeitsanforderungen der Statistik erfüllen können.

In den vergangenen Jahren haben zwei Regelungen die Nutzung von Verwaltungsdaten im Unternehmensbereich gesetzlich ermöglicht: In der Intrahandelsstatistik müssen nach Art. 11 der EU-Verordnung über die Statistiken des Warenverkehrs zwischen Mitgliedstaaten<sup>13)</sup> die Steuerverwaltungen für die Aufbereitung der Statistiken des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten mindestens vierteljährlich (in Deutschland monatlich) die Einzelangaben der Mehrwertsteuerpflichtigen, die Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten durchgeführt haben, an die Stelle liefern, die diese Statistik durchführt (das ist in Deutschland das Statistische Bundesamt). Zur Führung des statistischen Unternehmensregisters müssen nach dem Statistikregistergesetz<sup>14)</sup> jährlich die steuerpflichtigen Umsätze aus den Umsatzsteuervoranmeldungen der einzelnen Unternehmen und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus der Beschäftigten-datei der Bundesanstalt für Arbeit den einzelnen Betrieben zugeordnet werden. Beide Gesetze eröffnen beträchtliche Entlastungspotenziale:

- In Deutschland betreiben rund 400 000 Unternehmen Intrahandel, das heißt, sie liefern/beziehen Waren an/aus andere(n) Mitgliedstaaten der EU. Die Abschneidegrenze beträgt für die Lieferungen bzw. Bezüge derzeit 200 000 Euro pro Jahr. Diese Grenze übersteigen rund 70 000 Unternehmen, die allerdings 98,4 % der Versendungen bzw. 97,3 % der Eingänge repräsentieren. Da mit den Umsatzsteuervoranmeldungen ein guter Hochrechnungsrahmen zur Verfügung steht, könnte die Abschneidegrenze auf etwa 300 000 Euro angehoben werden, wodurch weitere 12 000 Unternehmen von diesen aufwendigen Meldungen entlastet würden, die Zuschätzungen würden auf rund 3 % steigen.

Auf der Grundlage der monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen können in der Intrahandelsstatistik verspätete Meldungen fundiert zugeschätzt werden. Das sind bei den ersten Veröffentlichungen etwa 40 Tage nach Monatsende 7 % des Meldevolumens bei den Versendungen und rund 12 % bei den Eingängen, wobei sich die vorläufigen Ingesamtozahlen nur geringfügig von den endgültigen Ergebnissen, die etwa neun Monate nach Abschluss des Berichtsjahres vorliegen, unterscheiden. Auf die Mahnungen der säumigen – aber meldepflichtigen – Unternehmen weist Fußnote 9) hin.

- Die Handwerksstatistiken sind für die befragten Handwerksunternehmen belastend und für die statistischen Ämter recht aufwendig. Möglich ist es, den nächsten Handwerkszensus bei rund 500 000 selbständigen Handwerksunternehmen durch eine Auswertung des Unternehmensregisters zu ersetzen. Der Merkmalskatalog (Wirtschaftszweig, Jahresumsatz und Beschäftigte) wäre allerdings eingeschränkt, weswegen der Zentralverband des deutschen Handwerks den registrierten Handwerkszensus (noch) ablehnt. Für die Vierteljahreserhebung würde der Merkmals-

13) Verordnung (EWG) Nr. 3330/91 des Rates vom 7. November 1991 über die Statistiken des Warenverkehrs zwischen Mitgliedstaaten, (ABl. der EG, Nr. L 316, S. 1).

14) Gesetz über den Aufbau und die Führung eines Statistikregisters vom 16. Juni 1992 (BGBl. I S. 1350, 2903), geändert durch Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2867).

katalog des Unternehmensregisters ausreichen, wenn die Umsatzsteuer- und die Beschäftigtendaten monatlich zur Verfügung ständen. Dann könnten rund 50 000 Handwerksunternehmen von den Vierteljahresmeldungen entlastet werden. Zusätzlich könnten für die im Register gekennzeichneten Handwerksbetriebe alle Unternehmensstatistiken getrennt für das Handwerk ausgewertet werden. Die statistische Berichterstattung über das Handwerk würde sich – trotz Entlastung – wesentlich verbessern.

- Nach Anhang D der Verordnung des Rates über Konjunkturstatistiken<sup>15)</sup> muss Deutschland spätestens ab Juni 2003 vierteljährlich für das vergangene Kalenderquartal Umsatz und Beschäftigte der Unternehmen und Einrichtungen zur Ausübung einer freiberuflichen Tätigkeit mit wirtschaftlichem Schwerpunkt im Abschnitt I (Verkehr und Nachrichtenübermittlung) und den Abteilungen 72 (Datenverarbeitung und Datenbanken) und 74 (Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen) der Wirtschaftsklassifikation NACE an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) jeweils drei Monate nach Quartalsende liefern. Die Daten werden gemäß der Konjunkturstatistikverordnung vom 22. August 2002<sup>16)</sup> vierteljährlich durch eine Stichprobenerhebung bei maximal 7,5 % der Unternehmen und Einrichtungen aus den oben genannten Bereichen erhoben. Das sind derzeit ca. 47 000 Unternehmen.

Auf diese Stichprobe könnte verzichtet werden, wenn die monatlichen Umsatzsteueranmeldungen und die Monatsmeldungen zur Sozialversicherung genutzt würden. Noch offen ist die Frage, ob diese Verwaltungsdaten ausreichend genau und aktuell sind. Diese wichtige Frage soll auf der Grundlage eines Verwaltungsdatenverwendungsgesetzes<sup>17)</sup>, das sich im ersten Halbjahr 2003 noch im Gesetzgebungsverfahren befindet, untersucht werden. Falls die Prüfung positiv ausgeht, ist das Entlastungspotenzial sehr groß: Unmittelbar entlastet würden die 47 000 Dienstleistungsunternehmen und die rund 50 000 Handwerksunternehmen. Außerdem ständen Vierteljahresdaten auch für die Dienstleistungsbereiche (u.a. die Dienstleistungsbereiche M „Erziehung und Unterricht“, N „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“, O „Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen“) und die Kleinbetriebe im Produzierenden Gewerbe zur Verfügung, für die es bisher überhaupt keine unterjährigen Konjunkturstatistiken gibt.

- Im Produzierenden Gewerbe gibt es in Deutschland nur für die Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten unterjährige Konjunkturstatistiken. Der Umsatz und die Beschäftigten der industriellen Kleinbetriebe wurden bislang jährlich mit einer Stichprobe bei 57 000 Betrieben erfasst; diese Kleinbetriebsenerhebung fällt ab 2003 weg. Die Angaben können auch dem Unternehmensregister entnommen werden. Die 57 000 Kleinbetriebe können also entlastet werden. Die Registerauswertung würde zusätzlich die Jahresangaben für die kleinen Handwerksbetriebe im Produzierenden Gewerbe als Totalzahl liefern. Sogar Monats- oder Vierteljahresdaten könnten ggf. in Zukunft für die Kleinbetriebe im Produzierenden Gewerbe aus dem Unternehmens-

15) Verordnung (EG) Nr. 1165/98 des Rates vom 19. Mai 1998 über Konjunkturstatistiken (ABl. EG Nr. L 162 S. 1).

16) Verordnung über konjunkturstatistische Erhebungen in bestimmten Dienstleistungsbereichen (Konjunkturstatistikverordnung) vom 22. August 2002 (BGBl. I S. 3427).

17) Siehe Bundestagsdrucksache 15/520.

register gewonnen werden. Eine wichtige statistische Lücke würde geschlossen. Diese Auswertung der Verwaltungsdaten für alle Kleinbetriebe im Produzierenden Gewerbe würde auch vollständige und aktuelle Informationen bereitstellen, um den Berichtskreis der Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten zu aktualisieren. Die Verwaltungsdatennutzung in der Unternehmensdatenbank würde also nicht nur die befragten Unternehmen und Betriebe erheblich entlasten, sondern sie würde auch die Genauigkeit der Primärstatistiken bei den Mittel- und Großunternehmen wesentlich erhöhen.

#### 4 Gesetzliche Voraussetzungen zur flexiblen Datenverknüpfung

Eine Reihe von Schritten zu einer Unternehmensdatenbank sind bereits realisiert, wie der Aufbau des Unternehmensregisters mit jährlicher Verknüpfung mit der Umsatzsteuerdatei und mit der Betriebsdatei der Bundesanstalt für Arbeit. Hierfür waren jedoch die Registerverordnung der EU<sup>18)</sup> und das Registergesetz<sup>19)</sup> notwendig, die im Einzelnen regeln, was erlaubt ist. Neue Verknüpfungen des Unternehmensregisters bedürfen daher einer gesonderten gesetzlichen Regelung.<sup>20)</sup> Das Bundesstatistikgesetz (BStatG) erlaubt in § 13a die Zusammenführung von Daten aus verschiedenen Bundesstatistiken, doch sind die Bedingungen so restriktiv, dass hiervon bisher kaum Gebrauch gemacht wurde. Eine Verknüpfung mit Verwaltungsdaten ist hiernach nicht erlaubt. Hinderlich wirkt sich auch aus, dass die statistischen Ämter Einzeldaten auch innerhalb des abgeschotteten statistischen Bereichs nur unter bestimmten Bedingungen weitergeben dürfen. Nach § 16 Abs. 2 BStatG ist eine Übermittlung (nur) zulässig, soweit dies zur Erstellung der (jeweiligen) Bundesstatistik erforderlich ist – was im Einzelfall dargelegt werden und von allen liefernden (Landes-)Ämtern einzeln akzeptiert werden muss.

Eine optimale Unternehmensdatenbank sollte Verwaltungsdaten verwenden dürfen, wenn immer dieses zweckmäßig erscheint. Die Verknüpfung aller Unternehmensstatistiken sowie der Verwaltungsdaten sollte für statistische Zwecke allgemein möglich sein, und die Daten sollten für weitere und neue Auswertungszwecke vorgehalten werden dürfen. Dafür sollte den statistischen Ämtern der Zugang zu Verwaltungsdaten gesetzlich generell ermöglicht und in der Praxis erleichtert werden. Aus der Sicht der amtlichen Statistik ist es deshalb sehr zu begrüßen, wenn die ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder den Bund aufgefordert hat, „die Rechtsgrundlagen für eine verstärkte Verwaltungsdatennutzung zu schaffen und sicherzustellen, dass die Qualitätsstandards der amtlichen Statistik gewahrt bleiben und sich statistische Datenbestände auf Bundes- und Länderebene nicht auseinander entwickeln“.<sup>21)</sup>

18) Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 des Rates vom 22. Juli 1993 über die innergemeinschaftliche Koordinierung des Ausbaus von Unternehmensregistern für statistische Verwendungszwecke (ABl. EU Nr. L 196, S. 1).

19) Siehe Fußnote 11).

20) Siehe beispielsweise § 47 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen i.d.F. der Bekanntmachung vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2546), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Einführung einer Dienstleistungsstatistik und zur Änderung statistischer Rechtsvorschriften vom 19. Dezember 2000 (BGBl. S 1765).

21) Siehe Beschlussniederschrift über die 171. Sitzung am 6. Dezember 2002 in Bremen, TOP 15.

Um einen allgemeinen Zugang der amtlichen Statistik zu Verwaltungsdaten und deren Nutzung auf Mikroebene in einer Unternehmensdatenbank zu ermöglichen, erscheinen folgende Regelungen und Maßnahmen notwendig:

- Die Statistik muss ein allgemeines Zugangsrecht zu vorhandenen Verwaltungsdaten erhalten, wenn dies für statistische Auswertungen oder zur Entlastung der Befragten sinnvoll ist. Bisher ist dies in Deutschland nur aufgrund eines Spezialgesetzes oder im Auftrag der betroffenen Verwaltungsstelle möglich.
- Die amtliche Statistik muss ein Informationsrecht über vorhandene Verwaltungsdaten erhalten. Sofern der Datensatzaufbau überarbeitet wird, sollte die amtliche Statistik ein Mitwirkungsrecht erhalten, damit die statistische Verwendung erleichtert wird. Die Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 9 BStatG, wonach es Aufgabe des Statistischen Bundesamtes ist, zur Vereinfachung und Verbesserung der Datengewinnung und -verarbeitung für Zwecke der Bundesstatistik an Nummerierungsvorhaben und Bestreben des Bundes zur Automation von Verwaltungsvorhaben und Gerichtsverfahren mitzuwirken, läuft in der Praxis weitestgehend leer, weil die Verwaltungsstellen nicht verpflichtet sind, die Statistik hinzuzuziehen.
- Eine bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer, die bei allen Verwaltungsvorgängen zu verwenden ist, sollte für alle Unternehmen und Betriebe eingeführt werden. Das Verfahren der Vergabe und der elektronischen Datenübermittlung werden gegenwärtig auf der Grundlage eines Gesetzes<sup>22)</sup> in den Gebieten Regensburg und Neumarkt (Oberpfalz) getestet. Bisher ist eine Verknüpfung im Unternehmensregister praktisch nur über die Firma und die Anschrift der Unternehmen möglich. Da sich in den einzelnen Dateien die Anschriften der Unternehmen bzw. der Ansprechstelle des Unternehmens (beispielsweise ein Steuerberater) unterscheiden, ist die Zusammenführung von Dateien außerordentlich zeit- und arbeitsaufwendig. Eine einheitliche Wirtschaftsnummer, die in allen Verwaltungsstellen verwendet wird, wäre also eine wesentliche Grundlage für eine optimale Unternehmensdatenbank.
- Zu der Wirtschaftsnummer sollte, wie es gegenwärtig beabsichtigt ist, ein Stammdatensatz – quasi als Visitenkarte der Unternehmen und Betriebe – geführt werden, mit folgenden allgemein zugänglichen Informationen:
  - Name der Firma und Anschrift,
  - Rechtsform,
  - Registergerichtseintragung,
  - Wirtschaftszweig,
  - Zeitpunkt der Aufnahme und Beendigung der Tätigkeit,
  - Angaben, ob es sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gibt,
  - Unternehmenszugehörigkeit von Betrieben.

Diese Informationen dienen sowohl den Verwaltungsstellen wie auch der Statistik. Allerdings darf die Statistik gegenwärtig auch keine allgemein zugänglichen Informationen zur Visitenkarte an die Vergabestelle weitergeben. Die vorhandenen Informationen im statistischen Unternehmensregister würden den Aufbau, die Korrektheit und die Aktualität des Stammdatensatzes wesentlich erleichtern. Nur mit einem der-

22) Gesetz zur Vorbereitung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer vom 22. Mai 2002 (BGBl. I S. 1644).

artigen Rückmelderecht der Statistik an die Vergabestelle der einheitlichen Wirtschaftsnummer würden die Wirtschaftsnummern und das statistische Unternehmensregister übereinstimmend gehalten.

- Die Weitergabe von Einzelinformationen von der Statistik an andere Stellen sollte jedoch nur für einen eng begrenzten Kreis von allgemein zugänglichen Informationen erlaubt sein. Im Übrigen muss eine von der amtlichen Statistik geführte Unternehmensdatenbank die statistische Geheimhaltung streng einhalten. Auf keinen Fall dürfen quantitative Informationen, wie die Höhe des Umsatzes oder die Zahl der Beschäftigten einzelner Unternehmen oder Betriebe, den abgeschotteten statistischen Bereich verlassen. Das Vertrauen in die Verschwiegenheit der Statistik ist Grundvoraussetzung für eine wahrheitsgemäße Statistik und für das Funktionieren der Unternehmensdatenbank. Insbesondere gegenüber der Finanzverwaltung und gegenüber Strafverfolgungsbehörden muss diese statistische Geheimhaltung in jedem – auch noch so plausibel erscheinenden – Einzelfall unangetastet bleiben.

## Koreferat „Flexiblere Statistik durch die Nutzung von Verwaltungsdaten?“

Ich freue mich, dass ich zur Nutzung von Verwaltungsdaten für statistische Zwecke auch die Sicht eines Bundeslandes vortragen kann. Ich möchte in dem Vortrag auf acht Punkte eingehen. Aber Sie brauchen keine Befürchtungen haben. Ich werde mich an die vorgegebene Redezeit halten.

### 1 Derzeitige Verwaltungsdatennutzung

Verwaltungsdaten werden von uns schon lange für statistische Zwecke genutzt, und zwar in erheblichem Umfang. Es ist also kein Paradigmenwechsel mehr erforderlich, wie das gelegentlich noch anklingt.

Im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg stammen 90 % aller Datensätze von anderen Verwaltungen. Die Nutzung von Verwaltungsdaten ist z.B. üblich im Bereich der Bevölkerung, der Bildung, des Sozialwesens und der öffentlichen Hand.

Aber auch im Bereich der Wirtschaft werden Verwaltungsdaten für statistische Zwecke benutzt, z.B.

- Unternehmensdaten von der Steuerverwaltung,
- Betriebsdaten von der Arbeitsverwaltung,
- Beschäftigtendaten von der Arbeitsverwaltung,
- Gewerbeanzeigen von den Gewerbeämtern,
- Insolvenzen von den Amtsgerichten,
- Baugenehmigungen von den Baurechtsämtern.

### 2 Kundenwünsche und Verwaltungsdaten

Bei der Nutzung von Verwaltungsdaten haben wir allerdings die Erfahrung gemacht, dass die Kundenwünsche nicht immer deckungsgleich sind mit den vorliegenden Verwaltungsdaten.

Das kann einmal an den Meldeweisen in den anderen Verwaltungen liegen, die aus statistischer Sicht zu Über- oder Untererfassungen führen. So melden sich nicht immer alle zuziehenden Personen beim Einwohnermeldeamt an. Und bei den Fortzügen ist die „Nichtmeldequote“ noch höher. Dies wirkt sich auf die Bevölkerungsfortschreibung aus. Oder bei den Gewerbeämtern werden Betriebe angemeldet, ohne dass die konkrete Absicht besteht, auch unternehmerisch tätig zu werden. Das erschwert die Ermittlung von Existenzgründungen.

---

\*) Dr. Hans Loreth, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart.

Aber auch die Fachbegriffe in anderen Verwaltungen entsprechen nicht immer den Kundwünschen, z.B.

- Die Unternehmensgruppen: Der steuerrechtliche Begriff der Organschaft fasst eine Gruppe rechtlich selbständiger Unternehmen zusammen. Die Kunden wünschen aber Informationen für das einzelne, rechtlich selbständige Unternehmen.
- Die Betriebe: Die Kunden möchten bei Betrieben Informationen über jede örtliche Einheit. Die Bundesanstalt für Arbeit fasst aber alle örtlichen Einheiten eines Unternehmens in einer Gemeinde zu einem so genannten Masterbetrieb zusammen.
- Die Beschäftigten: Hier sind die Kunden an allen tätigen Personen interessiert, die Arbeitsverwaltung verfügt aber nur über Daten zu den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern.

Letztendlich entscheiden die Kunden, ob sie mit den Verwaltungsdaten arbeiten können. Die Kunden von Ergebnissen für den Bund, für das Land und für die Gemeinden sind allerdings unterschiedlich betroffen. Je tiefer die regionale Gliederung ist, für die Informationen geliefert werden sollen, desto weniger können Verwaltungsdaten Informationen beisteuern. Dies geht aus folgenden Beispielen hervor.

### 3 Ersatz von Sonderzählungen

Aktuell ist z.B. die Diskussion über einen Ersatz bisheriger Sonderzählungen durch eine erweiterte Nutzung von Verwaltungsdaten, z.B.

- Ersatz einer Volkszählung (VZ) durch die Auswertung der kommunalen Einwohnermelderegister.
- Ersatz einer Handels- und Gaststättenzählung (HGZ) und einer Handwerkszählung durch eine Auswertung des Unternehmensregister (URG), das ja überwiegend aus Daten der Steuer- und Arbeitsverwaltung gespeist wird.
- Von einer Arbeitsstättenzählung, die früher parallel zu einer VZ durchgeführt wurde, wird schon gar nicht geredet.

Der umfangreiche Merkmalskatalog dieser Sonderzählungen kann allerdings aus Verwaltungsdaten nicht bedient werden, z.B. sind Angaben zu den

- Privathaushalten und Familien aus der VZ nicht im Einwohnermelderegister gespeichert,
- Handelsumsätzen nach Vertriebsarten bzw. Umsätze je Filiale aus der HGZ nicht im URG enthalten.

Diese sachlichen Informationslücken können auf Bundesebene über ergänzende Repräsentativerhebungen geschlossen werden. Auf Landesebene tut man sich damit schon schwerer. Und auf Gemeindeebene erscheinen solche ergänzenden Erhebungen nahezu ausgeschlossen.

Die Verwaltungsdaten können daher vor allem für die Ermittlung von Ergebnissen auf Landes- und Gemeindeebene wenig geeignet sein. Dazu ein weiteres Beispiel: Ein Mehrländerunternehmen kann bei einer Sonderzählung seinen Umsatz auf die einzelnen Bun-

desländer aufteilen, ein Mehrbetriebsunternehmen seinen Umsatz auf die einzelnen Gemeinden, ein Filialunternehmen seine Beschäftigten auf jede Filiale in einer Gemeinde. Diese Möglichkeiten bieten die Daten der Steuer- und Arbeitsverwaltung nicht.

Ein Ersatz der Sonderzählungen durch eine Nutzung von Verwaltungsdaten bringt also Informationsverluste vor allem bei Landes- und Gemeindeergebnissen.

#### 4 Kundenwünsche und Verwaltungsdaten zum Umsatz

Ein weiteres aktuelles Beispiel ist die Diskussion über eine Nutzung der Umsatzangaben in den Umsatzsteuervoranmeldungen der Steuerverwaltung. Hier muss man bei den Kundenwünschen zwischen Struktur- und Konjunkturaussagen unterscheiden.

Der Informationswunsch bei Strukturuntersuchungen konzentriert sich meist darauf, die Unternehmen nach dem Jahresumsatz in Umsatzgrößenklassen zu gliedern und am Unternehmenssitz nachzuweisen.

Beim Informationswunsch in Konjunkturanalysen soll die wirtschaftliche Leistung im Laufe eines Jahres in einer bestimmten Region an Hand unterjähriger Umsatzzahlen beobachtet werden. Gefragt sind also monatliche oder vierteljährliche Veränderungsraten in Prozent.

Der steuerbare Umsatz der Steuerverwaltung ist allerdings so definiert, dass er statistische Auswertungen erschweren kann. Drei Beispiele seien genannt:

- Sachlich enthält er Umsatzteile, die nicht aus einer Leistungserstellung entspringen. So umfasst er z.B. auch Umsätze aus dem Verkauf von Anlagevermögen.
- Regional ist bei Mehrländerunternehmen keine Umsatzaufteilung nach Bundesländern möglich, wie bereits erwähnt wurde.
- Zeitlich erfolgt die Meldung des Umsatzes nicht immer im Monat der Leistungserstellung. Das ist z.B. der Fall, wenn die Rechnungsstellung bzw. der Zahlungseingang nicht im Monat der Leistungserstellung erfolgt. Ein Beispiel sei erwähnt: Der steuerbare Umsatz im Baugewerbe erreicht in den Monaten November und Dezember seine höchsten Monatswerte im Laufe eines Kalenderjahres. Und wir alle wissen, dass diese Monate nicht die Monate der Hochkonjunktur im Baugewerbe sind.

Der steuerbare Umsatz ist durchaus sinnvoll für Strukturaussagen für den Bund und die Länder. Meist steht hier das Inländerprinzip im Vordergrund. Und unterjährige „Störfaktoren“ beim Monatsumsatz gleichen sich im Jahresumsatz etwas aus, und das umso mehr, wenn der Jahresumsatz nur zur Größenklassenzuordnung dient.

Unterjährige Konjunkturaussagen dürften allerdings kritisch sein. Auch kleinere Bestandteile des monatlichen steuerbaren Umsatzes, die nicht der Leistungserstellung in diesem Monat entsprechen, können sich gravierend auf die monatlichen bzw. vierteljährlichen prozentualen Veränderungsraten auswirken. Darüber hinaus ist das Inlandsprinzip nicht einzuhalten. Der Informationsverlust bei einer Auswertung der Umsatzdaten der Steuerverwaltung zur Konjunkturbeobachtung wäre bei den Ländern deutlich größer als beim Bund. Mehrländerunternehmen bereiten bei Ergebnissen für den Bund keine Probleme, wohl aber bei Ergebnissen für die Länder. Und nach dem Gesetz der

großen Zahl können sich unterjährige Störfaktoren beim monatlichen Umsatz auf Bundesebene eher ausgleichen als auf Landesebene. Jedenfalls ist vor einem Übergang auf unterjährige Nutzung von Verwaltungsdaten zur Konjunkturbeobachtung ein Test unabdingbar.

## 5 Wirtschaftliche Datengewinnung

Auf Bundesebene wird bei der Nutzung von Verwaltungsdaten überlegt, ob die amtliche Statistik dadurch flexibler werden könnte, dass man alle Daten, die in anderen Verwaltungen gespeichert sind, zusätzlich noch in der amtlichen Statistik speichert. Dies erscheint jedoch unwirtschaftlich, entspricht nicht dem neuesten Stand der Technik und Vernetzung und birgt die Gefahr unterschiedlicher Aktualität und Qualität in den einzelnen Datenspeichern.

Eine Mehrfachspeicherung derselben Daten ist nicht nötig. Die Steuerverwaltung z.B. erfasst Monat für Monat den steuerbaren Umsatz, führt ihn für jeden einzelnen Steuerpflichtigen zusammen und addiert ihn am Jahresende zum Jahresergebnis. Diese Arbeit muss nicht noch einmal in allen 16 Statistischen Ämtern der Länder und zusätzlich noch im Statistischen Bundesamt erfolgen. Dies entspräche nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, der generell gilt und im Bereich der amtlichen Statistik sowohl für Primär- als auch für Sekundärstatistiken.

Im Bereich der Privatwirtschaft wird angestrebt, die Daten, welche die amtliche Statistik benötigt, über Softwaremodule aus dem maschinellen betrieblichen Rechnungswesen zu gewinnen. Dieselbe Lösung ist auch bei den maschinellen Verarbeitungsprozessen in anderen Verwaltungen möglich. Eine Datenspeicherung in den Fachverwaltungen ist ausreichend, ergänzt um ein Statistikmodul zur automatisierten Datengewinnung bzw. Online-Zugriff für die Statistik.

Dadurch entfällt auch eine monatliche Vorratshaltung an Daten in der amtlichen Statistik, wenn nur Jahreswerte benötigt werden.

## 6 Maßgeschneiderte Datenerhebung

Auf Bundesebene verspricht man sich bei der Nutzung von Verwaltungsdaten eine höhere Flexibilität auch dadurch, dass man Daten auf Vorrat hält, also auch Daten, die gegenwärtig nicht für statistische Zwecke benötigt werden. Dies entspricht nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der ebenfalls generell gilt, also z.B. bei Primär- und bei Sekundärstatistiken.

Bei Primärstatistiken liefern die Unternehmen zielgerichtet für die einzelne Statistik ihre Daten. Was private Auskunftspersonen machen, können auch staatliche Auskunftspersonen. Auch andere Verwaltungen können über Statistikmodule aus ihren Geschäftsprozessen zielgenau die Informationswünsche bedienen, ohne dass sie dadurch zu sehr belastet sind.

Es wäre unverhältnismäßig, wenn z.B. die Umsatzdaten der Steuerverwaltung

- für alle Wirtschaftszweige geliefert werden, obwohl sie nur für einzelne Branchen benötigt werden,
- monatlich geliefert werden, wenn nur Jahresergebnisse benötigt werden,
- als Totalmasse geliefert werden, wenn repräsentative Teilmassen ausreichen.

## 7 Föderaler Rahmen

Bundesergebnisse werden durch die Bundesländer durchgeführt. Im Bereich der amtlichen Statistik heißt dies: Daten zu den Bundesstatistiken werden von den Statistischen Ämtern der Länder erhoben und als Landesergebnis an das Statistische Bundesamt weitergeleitet.

Dieser Grundsatz gilt für Primär- und Sekundärstatistiken. Mehrländerunternehmen und sogar weltweit tätige Unternehmen melden die zur Statistik erforderlichen Daten, aufgeteilt nach den regionalen Unternehmensteilen und Betrieben, den dafür zuständigen Statistischen Ämtern der Länder. Auch Verwaltungen können sich bei Datenlieferungen an die amtliche Statistik an diese föderale Regel halten, auch Bundesverwaltungen.

Warum ist diese Aussage in diesem Zusammenhang wichtig? Wenn ein Wechsel hin zur Nutzung von Verwaltungsdaten zu Informationsverlusten für die Länder führt, verstärkt dies zentralistische Tendenzen. Wenn das Land keinen Nutzen hat, und der Bund bietet in dieser Situation an, die Daten zentral zu erheben und aufzubereiten, welches Landesfinanzministerium kann dann – gerade in Zeiten knapper Kassen – nein sagen?

## 8 Rechtlicher Aspekt

Andere Verwaltungen erheben Einzelangaben, um Einzelfälle zu regeln. Die amtliche Statistik erhebt Einzelangaben, die dann in nicht mehr individualisierbare statistische Zahlen eingehen. Die Lieferung von Einzelangaben an die amtliche Statistik kann somit nicht zum Nachteil für einzelne Personen oder Unternehmen werden. Eine flexiblere Rechtslage erscheint daher möglich.

Ich kann mir nicht vorstellen, dass die amtliche Statistik ein generelles Zugriffsrecht auf die Daten anderer Verwaltungen erhält. Ich halte es auch kaum für realistisch, dass die amtliche Statistik eine unkontrollierte Vorratshaltung an Daten betreiben kann.

Ein flexibleres Eingehen auf aktuelle Kundenwünsche an die amtliche Statistik sehe ich eher in folgender Lösung:

- In einem Gesetz des Bundes wird die Nutzung von Verwaltungsdaten für statistische Zwecke generell für zulässig erklärt.
- Die konkrete Beschreibung der zu übermittelnden Verwaltungsdaten wird im Einzelfall in einer Rechtsverordnung festgelegt.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

## Koreferat zum Thema „Verwaltungsdatenverwendung“

Herr Lützel hat in den Mittelpunkt seiner Überlegungen zur Flexibilisierung die Entlastung der Wirtschaft gestellt. Entlastungen, besonders wenn sie mit Bürokratieabbau einhergehen, sind grundsätzlich erstrebenswert – und da wird auch der Datenschutz keine Bremserfunktion einnehmen. Die Kardinalfrage ist das „WIE“. Die Nutzung von Verwaltungsregistern ist kein datenschutzrechtliches Tabu-Thema – denn bei bereits mehr als 40 % der Erhebungen werden Verwaltungsdaten genutzt.

Dieser „Vereinfachungsweg“ – anstelle der Betroffenen die Verwaltung zu befragen – darf aber nicht zu Beeinträchtigungen auf Seiten der Betroffenen führen. Deshalb stellt sich für mich als Datenschützer die Frage, ob ein generelles Zugangsrecht der Statistik zu Verwaltungsregistern ein solcher Weg sein kann. Unter datenschutzrechtlichen Aspekten müsste es dann nämlich gleich zu bewerten sein, ob ich den Bürger direkt und mit Auskunftszwang befrage oder ob ich mir die Daten, ohne den Betroffenen im Einzelfall zu informieren, an anderer Stelle besorge.

Amtliche Statistik mit Auskunftszwang ist Eingriffsverwaltung. Daran ändert sich nichts, wenn anstelle der direkten Befragung ein Rückgriff auf vorhandene Verwaltungsdaten erfolgt. Und Eingriffe des Staates in die Verhältnisse seiner Bürger bedürfen einer gesetzlichen Legitimation.

Ich möchte an dieser Stelle die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Recht auf freie Entfaltung des Einzelnen und den Beschränkungsmöglichkeiten in Erinnerung rufen und ebenso daran erinnern, dass mit dem VZ-Urteil weder die Statistik verurteilt, noch ein statistikfeindliches Klima geschaffen wurde. Die reibungsfreien und nahezu problemlosen statistischen Erhebungen bis zum heutigen Tage – einschließlich der laufenden Testerhebungen für eine künftige VZ – müssten dies deutlich genug bezeugen.

Prüfungsmaßstab für das durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht sind Wert und Würde der Person. Dazu gehört auch die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wem und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Denn wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar.

Daraus folgt: Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus.

Dieses Recht ist nicht grenzenlos gewährleistet. Beschränkungen bedürfen – wie in § 5 Abs. 1 BStatG zutreffend anerkannt worden ist – einer gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger

\*) Dr. Joachim Jacob, Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Bonn.

erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

An diesen Aussagen des BVerfG muss sich ein allgemeines Zugangsrecht der Statistik zu Verwaltungsregistern messen lassen. Insbesondere, wenn es sich um eine pauschale gesetzliche Regelung handelt, die mit Auskunftspflicht verbundene Erhebungen bei Betroffenen ersetzen soll. In diesem Zusammenhang hat das BVerfG ausgeführt, dass ein Zwang zur Angabe personenbezogener Daten voraussetzt, dass der Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt und dass die Angaben für diesen Zweck geeignet und erforderlich sein müssen.

Zwar kann für statistische Zwecke eine enge und konkrete Zweckbindung der Daten nicht verlangt werden, zum Ausgleich dafür müssen aber der Informationserhebung und -verarbeitung entsprechende Schranken gegenüberstehen.

Ein pauschales, allgemeines Zugangsrecht der Statistik zu Verwaltungsregistern wird den genannten Anforderungen nicht gerecht.

In der gesamten Stellungnahme des BVerfG wird deutlich, dass für den Bürger transparent sein muss, was der Staat an welchen Stellen und aus welchen Quellen über ihn weiß. Wenn sich die Statistik generell bei der gesamten Verwaltung bedienen dürfte, käme das einem unüberschaubaren Freibrief gleich.

Das BVerfG hat sich auch mit der Frage der Übernahme sämtlicher Daten aus bereits vorhandenen Dateien der Verwaltung beschäftigt und das als keine zulässige Alternative bezeichnet. Der Sachzusammenhang war zwar nicht der gleiche, aber die Aussagetendenz weist in die gleiche Richtung: Die Statistik soll sich nicht mit Hilfe von Ausweichmaßnahmen über technische/organisatorische oder rechtliche Auflagen hinwegsetzen können.

Daher kommt man m.E. nicht an einer **einzelgesetzlichen** Regelung vorbei, wenn Verwaltungsdaten genutzt werden sollen. Ein irgendwie geartetes gesetzliches „Statistikprivileg“ würde die bestehenden verfassungsrechtlichen Auflagen nicht aufheben oder unterlaufen können, denn es muss doch ohnehin per Gesetz festgelegt werden, was für welche Zwecke erhoben werden soll (§§ 9 ff. BStatG) – oder sollen diese Regelungen im Statistikrecht auch alle aufgehoben werden?

Selbst die Richtlinie der EU 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sagt in Art. 6 lediglich, dass die Weiterverarbeitung von Daten zu statistischen Zwecken nicht als unvereinbar mit den Zwecken der vorausgegangenen Datenerhebung anzusehen ist. Das heißt, damit wird – aus Datenschutzsicht – nur die Möglichkeit der Verwendung von Verwaltungsregistern eingeräumt. Das ist im Grunde nicht mehr als bisher schon in Deutschland praktiziert wird. Der Gesetzesvorbehalt bleibt unverändert bestehen.

Und die bisherige Vorgehensweise, gesetzlich festzulegen, welche Daten für welche Auswertungen benötigt werden und woher die Daten kommen sollen, funktioniert offensichtlich: Anstelle der Auskunftspflicht des Bürgers wird die auskunftspflichtige Verwaltung angegeben.

Nun wird moniert, dieses System funktioniere aber nicht bei Wirtschaftsstatistiken und man folgert, durch fehlenden Zugang zu Verwaltungsregistern würden große Flexibilisierungs- und Entlastungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft.

Herr Lützel hat in seinem Vortrag deutlich werden lassen, dass er sich von einem allgemeinen Zugangsrecht große Rationalisierungserfolge für beide Seiten verspricht.

Aber es gibt auch andere Stimmen: Das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Auftrag gegebene Gutachten des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) von 1999 hat sich mit genau dieser Fragestellung auseinandergesetzt. Die Registerinventur, in die „alle irgendwie brauchbar erscheinenden Register“ einbezogen wurden, ergab, dass letztendlich nur 3 bis 4 Register für eine Substitution tauglich erscheinen, und zwar die Betriebs- und Versichertendatei der Bundesanstalt für Arbeit (BA), die Daten der Finanzverwaltung, Dateien kommunaler Ämter für öffentliche Ordnung/Gewerbebeamter sowie Dateien der Industrie- und Handelskammer und Handwerkskammern.

Selbst bei diesen Registern sind mehr oder weniger umfangreiche EDV-Änderungen und sog. Trimmungen – das sind inhaltliche Veränderungen der Register, damit sie den statistischen Erfordernissen genügen – erforderlich.

Ein allgemeines Zugangsrecht zu Verwaltungsregistern könnte daher nur dann nützlich sein, wenn der Statistik zugleich das Recht eingeräumt würde, die Verwaltungsregister auf die statistischen Belange inhaltlich und organisatorisch auszurichten und trotz föderaler Verwaltungshoheit die Vereinheitlichung von kommunalen und Länderregistern vorzuschreiben.

Ob sich für solche Kompetenzen die politischen Stimmen finden lassen, halte ich für mehr als fraglich.

Auch das geplante Verwaltungsdatenverwendungsgesetz bezieht in seine Untersuchungen lediglich die Finanzbehörden und die BA ein.

Mein Diagnosebefund lautet daher: nicht das fehlende allgemeine Zugangsrecht der Statistik ist das Problem, sondern die nicht vorhandenen gebrauchsfertigen Verwaltungsregister – und was soll dann ein generelles Zugangsrecht?

Ich sehe somit für die Schaffung eines gesetzlich geregelten „Allgemeinen Zugangsrechts der Statistik zu Verwaltungsdaten“ weder eine verfassungsgemäße Möglichkeit, noch eine praktikable Verbesserung der Situation, weil

- der Gesetzesvorbehalt für Eingriffsmaßnahmen unverändert gilt und
- kaum Datenbestände für eine direkte Substitution zur Verfügung stehen.

Ich verkenne dabei nicht, dass es in Einzelfällen deckungsfähige Register gibt; für diese Minderheit wäre aber ein generelles Zugangsrecht unverhältnismäßig – es käme einem Schuss mit Kanonen auf Spatzen gleich.

Wenn man von dieser Maximalforderung abgeht und die von Herrn Lützel erläuterten und als „flankierende Maßnahmen“ bezeichneten Flexibilisierungsansätze betrachtet, dann

kann ich sowohl unter statistikrechtlichen als auch unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten Lösungsmöglichkeiten erkennen; insbesondere durch

- Ermächtigungsregelungen beispielsweise durch Rechtsverordnungen,
- Einrichtung eines Stammdatensatzes pro Unternehmen, der für verschiedene Statistiken herangezogen werden kann,
- Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer (mit Verwendungsbegrenzung),
- Rückmeldung plausibilisierter Daten in Einzelfällen z.B. Anschrift, Rechtsform, Wirtschaftszweig, Organzugehörigkeit,
- Lockerung von Löschungsvorschriften für Längsschnittuntersuchungen (Frage: Wo und in welchem Umfang tritt das Problem auf?),
- Verbesserung der Verknüpfungsmöglichkeiten von Informationen in der Statistik (zur Einschätzung der Problematik sollten Beispiele vorgebracht werden),
- Zusammenarbeit mit der Verwaltung bei der Gestaltung der Verwaltungsregister

sowie andere vernünftige Hilfsmaßnahmen, ohne dass dabei die Rechte des Einzelnen übergangen werden – soweit sie überhaupt betroffen sind, denn wir haben es ja hier mit Unternehmensbereichen zu tun, bei denen sich das Thema personenbezogener Daten im Regelfall nicht stellt.

Es gibt aber auch noch zwei weitere Ansatzpunkte für weiterführende Regelungen, die uns über eingefahrene Strukturen hinwegführen können: Nämlich die Evaluierung und die zeitliche Befristung von Regelungen. Ich glaube, dass wir uns über deren Wert und Möglichkeiten noch gar nicht so im Klaren sind, weil auch noch Erfahrungen fehlen. Beim Terrorismusbekämpfungsgesetz beispielsweise haben wir diesen Weg beschritten, und ich kann mir eine Anwendung im Statistikbereich ebenfalls gut vorstellen.

Ich hoffe, ich konnte Ihnen überzeugend aufzeigen, dass der Datenschutz kein Hindernis für die Verwendung von Verwaltungsdaten für Wirtschaftsstatistiken darstellt und dass der Datenschutz auch offen ist für neue Wege und Verfahren. Ich biete dazu meine Beratungsbereitschaft an und bin sicher, dass wir vertretbare Lösungen finden werden.

## Einführung in das Thema „Aktuelle und flexible Anpassung des statistischen Programms“

Ich möchte, bevor ich die Referate freigebe, noch zwei Minuten aus der Sicht von außen etwas zum Thema sagen. Ich sitze ja hier lauter Insidern und ungeheuer informierten Experten gegenüber. Aber als Politikerin oder frühere Journalistin, die ich einmal war, von außen her an das Thema heranzugehen, ist vielleicht dann doch zwei Bemerkungen wert. Die Menschen begegnen statistischen Erhebungen in einer Mischung aus Begeisterung, Skepsis und gepflegter Langeweile. Begeisterung kommt immer dann auf, wenn die Statistik uns Dinge nahe bringt, die unser alltägliches Leben betreffen, wenn wir also vorgehalten bekommen, wie wir uns in Relation zu unseren Mitbürgern, zu Kollegen, zu Altersgenossen oder auch zu den Nachbarstaaten verhalten. Ich finde es immer interessant, das über statistische Erkenntnisse zu erfahren. Wir können also vergleichen, wir können einordnen, und ich finde das schon eine spannende Sache. Dann gibt es aber auch auf der anderen Seite die gerade in unserem Land reichlich vorhandene Skepsis, die sich an der Frage entzündet: Wie, durch wen, unter welchen Umständen Daten ermittelt worden sind? Und Langeweile, meine Damen und Herren, kann aufkommen, wenn sich der Laie versucht, in den Reichtum des vorhandenen Materials einzuarbeiten, versucht, sich über Daten, Übersichten, Tabellen, Listen einen Überblick zu verschaffen und über diese Bemühungen allmählich verzweifelt. Dann kommt die sog. gepflegte Langeweile auf.

Das Wesen der deutschen Statistik ist ja längst nicht nur durch Forschungs- und Wissensdrang gekennzeichnet, sondern durch ein hohes Maß rechtlicher Grundlagen und Verpflichtungen. Hier ist natürlich immer die Problematik unseres ausgeprägten föderalen Systems spürbar, also das Zusammenwirken oder auch Auseinanderklaffen der Länder- und der Bundesebene. Hinzukommt noch, dass das Zusammenwachsen Europas immer stärker nach Lieferungen verlässlicher Daten von A wie Agrarwesen bis Z wie Zuwanderung verlangt. Auch als Vorsitzende des Innenausschusses merke ich sehr stark, wenn wir unsere Tagesordnungspalette zusammenstellen, was alles auf dem Gebiet der Statistik mit sehr komplizierten Titeln abverlangt wird. Das alles soll natürlich zum Nutzen vieler sein. Es soll zeitgemäß sein, an den gesellschaftlichen Notwendigkeiten orientiert, flexibel – das Thema dieses Workshops – und ohne bürokratischen Ballast. Aber so ganz ohne bürokratischen Ballast wollen Sie, wenn ich Sie recht verstanden habe, es auch nicht haben. Das kann ich auch verstehen, denn das muss man ja immer wieder sagen: Unsere viel bescholtene Regelungswut, die wir in Deutschland haben, hat uns auch manche Vorteile und manche Ordnung verschafft, die dann doch nützlich ist. Also dies alles wünschen sich alle, die Hersteller des Informationsmaterials, wie auch die Empfänger und die Konsumenten der erfassten Daten.

So viel von mir jetzt vorweg. Ich eröffne unseren Themenkomplex unter dem Titel „Aktuelle und flexible Anpassung des statistischen Programms“ und möchte gern zuerst für das Referat das Wort an Prof. Wagner geben.

---

\*) Dr. Cornelie Sonntag-Wolgast, Mitglied des Bundestages (MdB), Berlin.

## Referat zum Thema „Aktuelle und flexible Anpassung des statistischen Programms“

Das mir vorgegebene Thema des Vortrags zerlege ich in zwei übergreifende Fragen. Zum einen in die Frage, was das statistische Programm eigentlich ist, und zum Zweiten in die Frage, wie die verschiedenen Teile dieses statistischen Programms (besser) flexibilisiert und koordiniert werden können.

Für viele der folgenden Überlegungen dienen die Empfehlungen der Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (KVI) aus dem Jahr 2001 und die Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur „Dateninfrastruktur“ der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften als Hintergrund (vgl. KVI 2001 a, b; Wissenschaftsrat 2002 a, b).

### 1 Was ist das Statistische Programm?

In Deutschland beschreibt das „Statistische Programm“ die fachlichen Ziele einer Vielzahl von Einrichtungen, die weit über die „amtliche Statistik“ im engeren Sinne hinausgehen. Dabei sind Erhebungen, die von amtlichen Stellen veranlasst werden, und die Aufbereitung von amtlichen Prozessdaten (Registerdaten) einerseits sowie andererseits nicht-amtliche Erhebungen zu unterscheiden.

Im Verständnis des Gesetzgebers besteht die amtliche Statistik aus den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder. Die Statistischen Ämter der Städte und Gemeinden werden i.d.R. nicht eingeschlossen und sind für repräsentative Analysen, die über einzelne Städte und Gemeinden hinausgehen, in der Tat auch nicht geeignet, da die Daten dieser Ämter weder inhaltlich harmonisiert noch nutzerfreundlich, insbesondere nicht in Mikrodatenform, zugänglich sind.<sup>1)</sup>

Mit den statistischen Ämtern – wie auch immer im Detail abgegrenzt – sind die Träger des „Statistischen Programms“ bei weitem noch nicht eingegrenzt.

In Deutschland werden – wie auch in anderen Ländern – viele zentrale Statistiken nicht von statistischen Ämtern, sondern von anderen Behörden und Einrichtungen produziert. Prominente Beispiele sind die Bundesanstalt für Arbeit (BA), die wesentliche Teile der Arbeitsmarktstatistik erstellt, und die Deutsche Bundesbank, die wesentliche Teile der Zahlungsbilanzstatistik produziert. Weitere Beispiele sind viele Gesundheits- und Verkehrsstatistiken und neuerdings die Schülerleistungstests (so z.B. PISA-E), die von der Kultusministerkonferenz (KMK) veranlasst werden. Wichtig ist: Die Programme dieser Statistiken werden vom Bundesstatistikgesetz (BStatG) und dem Statistischen Beirat, der das Statistische Bundesamt berät, nicht erfasst.

Neben den amtlichen Statistiken im weiteren Sinne gibt es noch eine Vielzahl von Ressortstatistiken, die nicht auf amtlichen Prozessdaten, sondern auf Erhebungen beruhen, so z.B. das Hochschulinformationssystem (HIS), das IAB-Betriebspanel und die

\*) Univ.-Prof. Dr. Gert G. Wagner, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und TU Berlin, ist Vorsitzender des vom BMBF eingesetzten „Gründungsausschusses für einen Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten“.

1) Vgl. auch KVI (2001, S. 92, 142 und 253).

ZEW-Innovationserhebung. Ob der Jugendsurvey zu den Ressortstatistiken zu zählen ist, ist offen, da er im Deutschen Jugendinstitut (DJI) maßgeblich von der Wissenschaft determiniert wird.

Neben regelmäßig erstellten Ressortstatistiken gibt es noch viele Ad-hoc-Erhebungen, die von amtlichen Stellen, meist Ministerien, veranlasst werden. So z.B. die großen Surveys zur Situation von Rentenversicherten und Rentnern (ASID und AVID) des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR).

Bei den nicht-amtlichen Erhebungen sind wissenschaftsgetragene und privatwirtschaftliche Statistiken zu unterscheiden.

Das Programm wissenschaftsgetragener Statistiken, wie der ZEW-Gründungsreport oder das Sozio-Oekonomische Panel (SOEP), werden von der Natur der Sache her nicht zentral geplant. Diese Erhebungen sind stark theoriegeleitet und für inhaltliche und methodische Innovationen besonders offen. Freilich werden einige dieser Statistiken für eine regelmäßige amtliche oder quasi-amtliche Berichterstattung genutzt; so z.B. das SOEP auch international durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Darüber hinaus werden wissenschaftsgetragene statistische Erhebungen typischerweise für eine Vielzahl von Analysen im Auftrag amtlicher (und nicht-amtlicher) Auftraggeber genutzt.

Privatwirtschaftlich getragene Statistiken werden – wie wissenschaftsgetragene Statistiken – nicht zentral geplant, sondern anhand spezifischer Fragestellungen durchgeführt. Gleichwohl gibt es einen großen Unterschied zwischen wissenschaftlich getragenen und privatwirtschaftlich getragenen Statistiken, da private Erhebungen, z.B. diverse Surveys des Deutschen Instituts für Alterssicherung (DIA), i.d.R. nicht regelmäßig erhoben werden und meist nicht auf Innovationen hin angelegt sind.

## **2 Wie können die verschiedenen Teile des Statistischen Programms flexibilisiert und koordiniert werden?**

Eine rationale Koordinierung und damit auch Flexibilisierung des gesamten statistischen Programms in Deutschland ist nur möglich, wenn innerhalb des staatlichen Bereichs die amtliche Statistik breiter als gegenwärtig definiert wird. Die Koordinierung muss sich auf das Statistische Bundesamt, andere Behörden und Einrichtungen sowie Ressorts gleichermaßen beziehen. Da auch nicht-amtliche statistische Erhebungen für gesellschaftlich interessante Fragestellungen in Frage kommen und aufgrund ihrer in der Sache liegenden Flexibilität sogar mit großer Wahrscheinlichkeit für punktuelle Fragestellungen interessanter sein können als amtliche Daten, sollte die nicht-amtliche Statistik „am Rande“ einbezogen werden. Dabei darf aber die wissenschaftsgetragene Daten-Infrastruktur nur insoweit einbezogen werden, dass deren Stärke – Theoriebezug und Aktualität – nicht geschwächt wird.

### **2.1 Amtliche Statistik**

Die Aufgaben des Statistischen Beirats sollten auf die gesamte amtliche Statistik (Statistisches Bundesamt, andere Behörden und Einrichtungen, Ressorts) erweitert werden, um den Entscheidungsträgern, Vorschläge für die mittel- und langfristige Programmplanung

machen zu können (vgl. auch KVI 2001 a, S. 251 f.). Der Statistische Beirat würde also nicht nur das Statistische Bundesamt beraten, sondern die gesamte Bundesregierung und den Bundesgesetzgeber.

Auf den ersten Blick könnte man sich vorstellen, dass der Statistische Beirat auch für die auf Dauer gestellten wissenschaftlichen Erhebungen (z.B. den ALLBUS oder das SOEP) zuständig sein sollte. Aber aufgrund der Wissenschaftsnähe, das heißt, des innovativen und oft „experimentellen“ Charakters wissenschaftsgetragener statistischer Erhebungen, ist dies nicht sachgerecht. Vielmehr ist ein getrenntes und dem Statistischen Beirat ergänzendes Gremium, das voll in die Wissenschaft eingebunden ist, sinnvoll, um die wissenschaftsgetragenen Erhebungen zu beraten (vgl. folgenden Abschnitt 2.2).

Der Einbezug von Ressortstatistiken in die Planung des amtlichen statistischen Programms sollte selbstverständlich sein. Ebenso wichtig ist aber auch der Einbezug der Verwaltungsdaten (Registerdaten) in die Planungsaufgabe der amtlichen Statistik. Mit anderen Worten: Bei der Festlegung der Speicherung von Verwaltungsdaten sollten Statistiker – und zwar amtliche wie nicht-amtliche – mitreden dürfen, nicht zuletzt, um eine bessere Koordination auch die Belastung von Unternehmen und Personen durch amtliche und nicht-amtliche statistische Erhebungen zu reduzieren (wobei *auch* durch *einen besseren Zugang* zu amtlichen und nicht-amtlichen Daten die *Belastung reduziert* werden kann).

Im Hinblick auf die Flexibilisierung besteht im derzeitigen Statistischen Beirat und in der Wissenschaft Einigkeit, dass ein Abbau der Verrechtlichung im Detail notwendig ist (vgl. auch KVI 2001 a, S. 252 und S. 287).

## 2.2 Wissenschaftsgetragene Daten-Infrastruktur

Die wissenschaftsgetragene Daten-Infrastruktur als Teil der nicht-amtlichen Statistik zeichnet sich in erster Linie durch theoriegeleitete Erhebungen und Innovationen bei den Inhalten und Methoden der Erhebung aus.<sup>2)</sup>

Der Forschungs„antrieb“ der wissenschaftsgetragenen Erhebungen ist zugleich Stärke und Schwäche. Einerseits werden neue Fragestellungen vorangetrieben, andererseits erfolgt keine Koordination längerfristiger Erhebungen mit der amtlichen Statistik, wodurch diese Ressourcen sparen könnte, indem sie systematisch auf wissenschaftsgetragene Daten zurückgreift – und so punktuell eigene Erhebungen einspart.<sup>3)</sup> Das heißt: Sollen wissenschaftsgetragene Erhebungen systematisch für amtliche Zwecke genutzt werden, müssen Lösungen gesucht werden, die die Innovationsfähigkeit der Wissenschaft *uneingeschränkt* sicherstellen. Dieses Ziel erscheint erreichbar durch eine bessere Koordination *innerhalb* des Wissenschaftssystems durch einen Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) (vgl. KVI, 2001 a, S. 292 f. und S. 294 und Wissenschaftsrat 2002 b, S. 647 f.). Der RatSWD soll die Forschungsförderer bei der Auswahl ihrer Projekte explizit

---

2) Wobei die Erhebungsinnovationen wie CATI und CAPI stark von der kommerziellen, also von der von Marktprozessen „gesteuerten“ Umfrageforschung vorangetrieben werden.

3) Man kann freilich auch ein radikaleres Modell vertreten, wie es in den Naturwissenschaften üblich ist. Dort werden Daten, meist in Form von kontrollierten Experimenten, im Grundsatz ohne jede Koordination in vollem Wettbewerb erhoben. Andererseits werden aber *kostspielige* Großgeräte auch (sogar teilweise weltweit) koordiniert.

nicht beraten, um gleichzeitig die Innovationsfähigkeit der Wissenschaft voll zu bewahren. Auf dieser Basis dient der RatSWD der effektiven Koordination zwischen amtlicher und wissenschaftsträgerer Statistik.

Der RatSWD organisiert die „Sprechfähigkeit“ der Wissenschaft gegenüber der amtlichen Statistik (vgl. auch Wagner 1999). Er sollte den Statistischen Beirat ergänzen und in ihm mit Sitz und Stimme vertreten sein.

### 3 Gemeinsame Aufgabe von amtlicher Statistik und Wissenschaft

Amtliche Statistik und die wissenschaftsträgerer Datenerhebung (also auch der Statistische Beirat und ein künftig einzurichtender Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten) agieren zunehmend weniger ausschließlich in Deutschland. Die Wissenschaft ist ohnehin international angelegt und die amtliche Statistik ist auch seit langem in internationale Koordination und zunehmend in EU-Erhebungen eingebunden. Deswegen ist die effektive Beeinflussung der amtlichen Statistik und der wissenschaftsträgerer statistischen Infrastruktur in Europa und auf internationalen Ebenen wie OECD und UN eine dringliche Aufgabe. Der Statistische Beirat und ein Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, die beide die gesamte statistische Infrastruktur aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachten und beeinflussen, können durch ein geschicktes Zusammenspiel von amtlicher Statistik und wissenschaftsträgerer Datenerhebungen dafür sorgen, dass europäische und internationale Vorschriften zu Statistiken stärker als bislang von der deutschen Sichtweise mitgestaltet werden.

#### Literaturhinweise

*Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik – KVI (Hrsg., 2001 a):* Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur, Gutachten der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetzten Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik, Baden-Baden.

*Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik – KVI (2001 b):* Towards an improved Statistical Infrastructure. Summary Report of the Commission set up by the Federal Ministry of Education and Research (Germany) to improve the statistical infrastructure in Cooperation with the Scientific Community and Official Statistics, in: Schmollers Jahrbuch, Jg. 121, Heft 3, S. 443 – 467.

*Wagner, Gert G. (1999):* Self-regulation within the Research Community as a Means for Shaping the Statistical Infrastructure, in: Statistisches Bundesamt (Hg.), Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik, Wiesbaden 1999, S. 59 – 61.

*Wissenschaftsrat (2002 a):* Empfehlungen zur Stärkung wirtschaftswissenschaftlicher Forschung an Hochschulen, Köln.

*Wissenschaftsrat (2002 b):* Dokumentation: Empfehlungen zur Stärkung wirtschaftswissenschaftlicher Forschung an Hochschulen, in: Schmollers Jahrbuch, Jg. 122, Heft 4, S. 635 – 652.

## Koreferat zum Thema „Aktuelle und flexible Anpassung des statistischen Programms“

Wenn man sich in Deutschland mit Statistik beschäftigt, stößt man immer wieder auf zwei grundlegende Hindernisse bei der Datenerfassung und Datenverarbeitung. Das eine ist der Datenschutz, das andere ist die Angst vor Planung. Diese beiden Besorgnisse sind es, die der Statistik immer wieder ein Bein stellen und zu Lücken führen, die es in anderen Ländern in dieser Form nicht gibt. Die hieraus resultierenden Engpässe bei der amtlichen Statistik bringen Deutschland im internationalen Vergleich ins Hintertreffen.

Hierzu ein Beispiel, das das Ausmaß der daraus resultierenden Defizite verdeutlicht: Die Volkszählung (VZ). Immer dann, wenn es in Deutschland sehr einschneidende Ereignisse gab und eine VZ angemessen und vor allem notwendig war, gab es keine VZ. Dies führt dazu, dass uns die Grundlage zur Auswertung vieler anderer Statistiken fehlt. Wenn man die Grundgesamtheit nicht einmal ansatzweise kennt, ist es unmöglich, Stichproben zu beurteilen. Dadurch hat Deutschland international bereits den Anschluss an eine „state of the art“ Statistik verloren. Dies hat natürlich nachhaltige Folgen für die Qualität und Aussagekraft unserer Statistik.

Ein weiteres Beispiel ist das Signaturlbündnis der Bundesregierung, das gegenwärtig ausgearbeitet wird. Will man einen einheitlichen Standard schaffen, z.B. für elektronische Signaturen, so benötigt man dafür eine elektronische Personenkennzeichnung. Datenschützer und Kritiker allerdings stemmen sich vehement und grundsätzlich gegen eine solche Personenkennzeichnung. Es ist zu befürchten, dass diese Haltung zu einer Blockade oder Behinderung des Bündnisses führt. Selbstverständlich sollten und müssen die Schutzinteressen der Bürger berücksichtigt werden. Dies sollte aber das Signaturlbündnis nicht zum Scheitern bringen.

Der Staat ist daher gefordert, die Bürger nicht nur über die Gefahren, sondern auch über die Nutzen von Statistiken aufzuklären. Er sollte dabei helfen, die Vorurteile und Fehleinschätzungen der Bürger auszuräumen und zu korrigieren. Denn die Kosten und Verwirrungen, die als Resultat einer Verweigerung gegenüber der Datenerhebung eintreten, sind in der Regel sehr viel gewichtiger als die Befürchtungen, die im Zusammenhang mit der Datenerhebung geäußert werden. Wir sind in diesem Sinne ein schizophreses Land: Wir fürchten Veränderungen und Innovationen, beklagen uns aber zugleich über die Folgen unserer Untätigkeit und des Unterlassens.

Wenn man über Statistik redet, sollte man allerdings nicht die Initiativen privater Anbieter außer Acht lassen. Der Beitrag privater Datendienstleister ist bereits sehr groß, und er wird auch in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Dies liegt nicht zuletzt an dem Tempo der Entwicklung der Informationstechnologie und der Tatsache, dass sich die aus dem angelsächsischen Bereich stammenden Datenanbieter mit innovativen Konzepten den sich immer schneller verändernden Anforderungen anpassen. Outsourcing gewisser Aufgaben der amtlichen Statistik sollte deshalb durchaus auch in Erwägung gezogen werden. Mindestens sollte die amtliche Statistik den privaten Datenmarkt intensiv beobachten, und versuchen, von diesem zu lernen.

---

\*) Prof. Dr. Norbert Walter, Deutsche Bank, Frankfurt am Main.

Es gibt allerdings Dinge, die sollten und dürfen nicht ausgelagert und von privaten Anbietern übernommen werden. Die hoheitliche Aufgabe der Definition und Standardisierung ist und bleibt die Aufgabe staatlicher Einrichtungen, und dies muss in einer Hand geschehen, immer öfter in unserem Fall auf europäischer Ebene. Zusätzlich ist es wichtig, von den Angelsachsen zu lernen. Sie sind in vielen Fällen „state of the art“. Aber es ist auch offenkundig, dass französische Statistik weniger unter Zersplitterung leidet als etwa die deutsche amtliche Statistik. Zudem hilft dort die große Bedeutung des Tresor (Finanzministerium), den staatlichen Auftrag auch finanziell besser auszustatten.

Eine gemeinsame europäische Initiative und eine vereinheitlichte Datenerfassung würde auch verhindern, dass die Amerikaner das Monopol in der Datenbereitstellung und bei den Definitionen haben. Wir sehen z.B., dass die Amerikaner bei den Accounting Standards gute Arbeit geleistet haben, und die Anwendung auch international als selbstverständlich gilt. Aber wir Europäer könnten uns hier sehr viel besser einbringen, wenn wir uns nicht auf nationale Ansätze zurückziehen. Auch bei der Statistik also sollte Europa besser zusammenarbeiten, und damit in der internationalen Debatte mehr Gewicht erhalten. Hierzu gehört, dass die Gremien, die sich mit diesen Dingen auseinandersetzen, ausschließlich von Fachleuten besetzt werden. Der Staat sollte nur allgemeine Richtlinien und einen Rahmen festlegen und fachlich kompetent geführten Behörden eine gewisse Unabhängigkeit zugestehen.

Wenn sich nationale Interessen aber nicht zusammenführen lassen, so sollten sich die einzelnen nationalen Institutionen zumindest der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Definitionen und Erfassungen bewusst sein. Hierzu ein Beispiel aus dem Bereich der Zeitreihenanalyse. Wir haben in Deutschland keine flexiblen Feiertage, keine Bank Holidays, wie dies im angelsächsischen Raum der Fall ist. Dies verzerrt unsere Monats-, Quartals- und Jahresstatistiken, und macht sie weder international noch miteinander direkt vergleichbar. Sie müssen also vorgefiltert – in diesem Falle arbeitstagebereinigt – werden, um aussagekräftig zu sein. Die internationalen Institutionen sollten sich, wenn sie schon nicht dieselben Maßstäbe anlegen, zumindest dieser Verzerrungen bewusst sein.

Die amtliche Statistik sollte mit ausreichenden Mitteln ausgestattet sein. Zugleich gibt es allerdings Ansätze, die sowohl zur Kostenreduktion als auch zu einer Flexibilisierung der amtlichen Statistik führen können. So kann eine Statistik auf Stichprobenbasis – wenn diese angemessen ist – zu erheblichen Kosteneinsparungen führen. Gleichzeitig erhöht eine solche Vorgehensweise die Anpassungsfähigkeit und Anpassungsgeschwindigkeit der Datenerhebung und Auswertung. Hierzu muss man freilich die Grundgesamtheit kennen.

Kosten könnten aber auch dadurch eingespart werden, dass bereits bestehende Institutionen gewisse statistische Aufgaben übernehmen. Zentralbanken könnten z.B. das Anbieten, das Sammeln und die Pflege von Finanzstatistiken übernehmen.

Will man die Flexibilität und Effizienz der amtlichen Statistik erhöhen, so bedeutet dies allerdings auch, dass die Kosten auch von denen getragen werden sollten, die diese Statistik nutzen. Vor diesem Hintergrund wäre es durchaus sinnvoll zu überlegen, ob und wie ein Teil der Kosten der amtlichen Statistik von der privaten Wirtschaft getragen werden kann. Hier gilt es, innovative Konzepte zu entwickeln.

Sektoral muss die Statistik noch große Anstrengungen leisten. Wir wissen zwar, wie viele Eier gelegt und wie viele Stahlnägel produziert wurden, aber wir wissen wenig über neue Dienstleistungssektoren. Unsere Statistiken sind vor allem dort, wo schnelle Veränderungen stattfinden, nicht sachgerecht, oder sie hinken hinterher. Das Erfassen solcher Sektoren ist sehr schwierig, und man kommt nicht darum herum, mit „Proxys“ zu arbeiten. Diese liefern zwar nur ein grobes Abbild, sind aber notwendig, und können, mit modernen statistischen Methoden ausgewertet, durchaus eine nennenswerte Aussagekraft haben.

Schließlich: Die Digitalisierung von Daten eröffnet bei Erfassung, Verarbeitung und Auswertung von Daten ein immer größer werdendes Potential an Effizienz und Flexibilität. Es gilt, alle Möglichkeiten der modernen Kommunikations- und Informationstechnologie zu nutzen, um die amtliche Statistik auf diese Weise in das 21. Jahrhundert zu führen.

## Koreferat zum Thema „Aktuelle und flexible Anpassung des statistischen Programms“

### 1 Einleitung

Vor dem Hintergrund raschen gesellschaftlichen Wandels wächst der Bedarf an zuverlässigen, aktuellen Daten. Die Forderung nach mehr Flexibilität und Aktualität der amtlichen Statistik ist daher verständlich. Es sind aber verfassungsrechtliche, institutionelle und nicht zuletzt auch finanzielle Rahmenbedingungen zu beachten. Hierzu möchte ich eine Bemerkung voranstellen: Soweit Flexibilität als Ausweitung des Programms der Bundesstatistik verstanden wird, kollidiert dies mit der permanenten Forderung nach weniger Statistik sowie Entlastung der Befragten und mit knappen öffentlichen Ressourcen.

### 2 Allgemeine Rahmenbedingungen der amtlichen Statistik

#### 2.1 Rechtlicher Rahmen

Das Programm der Bundesstatistik ist im Wesentlichen durch Rechtsvorschriften – überwiegend förmliche Gesetze – determiniert. Waren es anfangs überwiegend Bundesgesetze, so wird das Programm der amtlichen Statistik zunehmend – inzwischen zu über 60 % – durch Rechtsvorschriften der EG bestimmt. Besonders hoch ist diese „Überlagerung“ im Bereich der Wirtschafts- und Agrarstatistiken. Das Gemeinschaftsrecht geht dem nationalen Recht vor und entfaltet Bindungswirkung sowohl für den nationalen Gesetzgeber als auch die Exekutive. Daraus ergeben sich **Sperrwirkungen** für eine autonome Gestaltung des Statistikprogramms sowie auch für dessen flexible Anpassung an speziellen nationalen Informationsbedarf. Dieser Aspekt kann keineswegs vernachlässigt werden. Das geltende Bundesstatistikgesetz (BStatG) – wie auch seine Vorläufer von 1953 und 1980 – sieht die Anordnung einer Bundesstatistik durch Gesetz als Regelfall vor. Dieses Prinzip des Gesetzesvorbehalts folgt vor allem daraus, dass Bundesstatistiken überwiegend mit Auskunftspflicht durchgeführt werden und in Grundrechte eingreifen, insbesondere in das Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG in der Ausprägung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Beschränkungen dieses Grundrechts sind nur im **überwiegenden Allgemeininteresse zulässig**. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Einzelnen erkennbar ergeben (**Gebot der Normenklarheit**). Dabei hat der Gesetzgeber den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu beachten. Das heißt, das eingesetzte Mittel muss geeignet und erforderlich sein, um den angestrebten Zweck, nämlich die für die Planmäßigkeit staatlichen Handelns erforderlichen Informationen, zu erreichen. Die Beachtung dieser Grundsätze unterliegt der gerichtlichen Kontrolle. Die Geltung dieser **allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze** für die Statistik hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Volkszählungsurteil bestätigt. Zugleich hat das BVerfG allerdings dem Gesetzgeber **ergänzende Verfahrensregeln für die Datenverarbeitung zu statistischen**

\*) Rosemarie Mank, Bundesministerium des Innern, Berlin.

**Zwecken** zu schaffen, die den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sichern. Darunter fällt das Gebot der möglichst frühzeitigen Löschung der Hilfsmerkmale, die Abschottung der Statistik von der administrativen Verwaltung sowie eine Verstärkung der statistischen Geheimhaltung. Diese Grundsätze sind für den Mindestregelungsumfang statistischer Rechtsvorschriften bestimmend. Bei der Festlegung kann der Gesetzgeber unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden, die den Statistikämtern einen Konkretisierungsspielraum für die Festlegung der Fragen belassen. Bei der **Regelungsdichte** wird ausschlaggebend sein, ob es sich um Wirtschafts- oder Bevölkerungsstatistiken handelt. Sie ist bei Wirtschaftsstatistiken zumeist wesentlich geringer, weil an allgemein bekannte kaufmännische Begriffe angeknüpft werden kann. Das **Erfordernis, Bundesstatistiken grundsätzlich im förmlichen Gesetzgebungsverfahren zu beschließen**, erschwert insgesamt jedoch schnelle Anpassungen der Statistiken. Andererseits erfolgt die Entscheidung durch das demokratisch gewählte Parlament in einem Verfahren, das große Transparenz, breite Beteiligung und die Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen gewährleistet. Nicht übersehen werden darf, dass sowohl die Bundesregierung, der Bundesrat und der Bundestag selbst das Initiativrecht zur Einbringung von Gesetzen haben. Wenn ein erheblicher Bedarf an Statistiken als Informationsbasis für staatliche Planung und Entscheidung besteht, ist es naheliegend, dass diese Organe ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren in Gang setzen.

## 2.2 Institutioneller Rahmen

Nach Art. 73 Nr. 11 GG hat der **Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Statistik für Bundeszwecke**. Ein Ziel der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist es, in dem betreffenden Sachbereich einheitliche Regelungen sicherzustellen. Für die Bundesstatistik ist das von erheblicher Bedeutung, weil ein einheitliches, konsistentes Bundesergebnis erzielt werden muss. Entsprechend der föderativen Struktur der Bundesrepublik sind grundsätzlich die **Länder für die Durchführung der Bundesgesetze zuständig, die sie als eigene Angelegenheit mit eigenen Behörden ausführen**. Den statistischen Ämtern als Fachbehörden der Länder obliegt daher im Regelfall die Erhebung und Aufbereitung der Bundesstatistiken. Die bei ihnen entstehenden Kosten einer Bundesstatistik tragen auch die Länder. Das Statistische Bundesamt, das der Bund aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz als selbständige Bundesoberbehörde für Statistik eingerichtet hat, ist nur subsidiär für die Erhebung und Aufbereitung von Bundesstatistiken zuständig. Seine Aufgabe sind vorrangig die methodische und technische Vorbereitung sowie Weiterentwicklung von Bundesstatistiken und die Zusammenstellung der Ergebnisse und deren Veröffentlichung. Bei dieser **Aufgabenteilung** ist eine **gesetzliche Anordnung** einer Bundesstatistik notwendig, die die Länder verpflichtet, in jedem Bundesland die gleiche Erhebung durchzuführen, damit deren Ergebnisse zu einem einheitlichen Bundesergebnis zusammengestellt werden können. Schlichte Vereinbarungen sind hierfür regelmäßig nicht ausreichend.

## 3 Instrumentarium des Bundesstatistikgesetzes zur Flexibilisierung der amtlichen Statistik

Das Bundesstatistikgesetz (BStatG) enthält verschiedene Regelungen, die der Fortentwicklung einer flexiblen Gestaltung der amtlichen Statistik dienen sollen und die Ausnahmen von der Anordnung durch förmliches Gesetz vorsehen. Nach **§ 5 Abs. 2 BStatG**

dürfen Statistiken als Stichprobe bis zu drei Jahren zur Erfüllung bestimmter Bundeszwecke mit einer jährlichen Kostengrenze von 2 Mill. Euro durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates angeordnet werden. Auf erste Sicht handelt es sich um eine geradezu ideale Vorschrift für eine flexible Gestaltung des statistischen Programms, die aktuellen Informationsbedarf, z.B. über neue Technologien, erfüllen kann. Tatsächlich wird die Vorschrift nur selten genutzt. Hier spielen sicher **knappe Finanzmittel** eine Rolle. Als Folge knapper Ressourcen muss die Finanzierung neuer Bundesstatistiken nach dem sog. **Omnibusprinzip** durch Streichung oder Reduzierung vorhandener Statistiken erfolgen. Vorausgehende Bereinigungsverfahren mit Beteiligung der Nutzer und Produzenten haben aber gezeigt, dass die Bereitschaft, Vorhandenes aufzugeben, sehr begrenzt ist. Die eingeschränkte Dispositionsmöglichkeit wegen der Überlagerung des nationalen Statistikprogramms durch EG-Recht spielt dabei keine zu unterschätzende Rolle. Ein weiterer Faktor für den geringen Gebrauch ist möglicherweise die befristete Anordnung, weil häufig längerfristige Informationen gewünscht werden. Hier wird aber eine erhebliche Divergenz zwischen der Forderung nach Flexibilität und dem Bestreben nach Kontinuität deutlich, die für die Statistik fast symptomatisch erscheint. Dabei erscheint das Kontinuitätsstreben wesentlich ausgeprägter zu sein. Das hat zur Folge, dass bei knappen Budget kaum Raum für Neues bleibt. Dennoch sollten die Möglichkeiten des § 5 Abs. 2 BStatG stärker ausgeschöpft werden. Hier könnte eine Kombination mit Maßnahmen nach **§ 5 Abs. 4 BStatG** hilfreich sein. Nach dieser Vorschrift kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bis zu vier Jahre Erhebungen oder Erhebungsteile aussetzen oder reduzieren. Zeigt sich nach Ablauf dieses Zeitraums, dass die Informationen weiterhin benötigt werden, tritt der alte Rechtszustand wieder ein. Kann auf die Informationen dauerhaft verzichtet werden, verbleibt Spielraum für eine weitere Erhebung nach § 5 Abs. 2 BStatG. In Betracht kommt ferner eine Ergänzung des § 5 Abs. 4 BStatG, die die Bundesregierung ermächtigt, das Programm einer Statistik anzupassen. (Beispiel: Regelung im Agrarstatistikgesetz.)

Dagegen ist der Vorschlag, die Begrenzungen von § 5 Abs. 2 BStatG aufzuheben, weder rechtlich möglich noch mit der ursprünglichen Zielsetzung der Vorschrift vereinbar, befristete Erhebungen zuzulassen. Nach Art. 80 Abs. 1 GG kann der Gesetzgeber Zuständigkeiten auf die Exekutive übertragen, die nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt sein müssen. Eine unbegrenzte Übertragung seiner Zuständigkeiten ist dem Gesetzgeber jedoch verwehrt. Daraus ergeben sich die Beschränkungen des § 5 Abs. 2 BStatG. Fielen diese weg, würde das sich aus der Verfassung ergebende Regel-Ausnahme-Verhältnis aufgehoben.

Weitere Möglichkeiten eröffnet **§ 7 BStatG**. Nach **§ 7 Abs. 1 BStatG** können zur Erfüllung eines kurzfristigen Datenbedarfs als Informationsbasis für anstehende Entscheidungen oberster Bundesbehörden freiwillige Erhebungen bei max. 10 000 Befragten durchgeführt werden; Wiederholungsbefragungen bis zu 5 Jahren sind zulässig. Die Kosten der Erhebung sind von den auftraggebenden Bundesressorts zu tragen. Knappe Finanzmittel sind eine der Ursachen, dass die Aufträge zurückgegangen sind. Es kommt in Betracht, den Kreis der öffentlichen Auftraggeber zu erweitern.

Nach **§ 7 Abs. 2 BStatG** können in gleichem Umfang Erhebungen zur Klärung wissenschaftlich-methodischer Fragenstellungen im Statistikbereich durchgeführt werden. Eine besondere Rechtsvorschrift ist nicht erforderlich. Dadurch wurden für die amtliche Sta-

tistik Möglichkeiten geschaffen, flexibel auf speziellen Informationsbedarf zu reagieren und ihre Methoden weiterzuentwickeln. Besonders in diesem Bereich bietet sich eine **Zusammenarbeit und ein Erfahrungsaustausch mit der Wissenschaft** an, die auch in vielfältiger Form stattfindet. Aufgrund von § 7 Abs. 2 BStatG werden zahlreiche Pilotprojekte durchgeführt, die nicht selten in Koordination mit Eurostat und anderen Mitgliedstaaten erfolgen und daher Erkenntnisse für die Bundes- als auch die Gemeinschaftsstatistik erbringen. In den Bereichen Informationstechnologie und Biotechnologie fanden Erhebungen statt; neue Erhebungsverfahren werden getestet. Insgesamt eröffnet § 7 BStatG der amtlichen Statistik ein breites Spektrum, dasentwicklungsfähig ist und intensiv genutzt werden sollte.

#### 4 Vergleich der Rahmenbedingungen innerhalb der EU

Der in der Verfassung verankerte föderale Staatsaufbau und die daran anknüpfende Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Bundesrepublik findet in keinem Mitgliedstaat der EU eine Entsprechung. Wegen der unterschiedlichen Struktur sind Vergleiche mit den rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Statistik – wie auch in anderen Bereiche – mit anderen Mitgliedstaaten nur eingeschränkt möglich. Aufschlussreicher ist ein **Vergleich mit dem Europäischen Statistischen System**, in dem die Erstellung der Gemeinschaftsstatistiken durch Eurostat und die Statistikämter der einzelnen Mitgliedstaaten erfolgt.

Nach Art. 285 des EG-Vertrages werden die für die Durchführung der Tätigkeiten der Gemeinschaft erforderlichen Statistiken, Klassifikationen u.ä. durch Rechtsakte im sog. Mitentscheidungsverfahren vom Rat beschlossen. In diesem Verfahren hat das Europäische Parlament eine entscheidende Stellung. Die Kommission erlässt ergänzende Rechtsakte zur Durchführung der Statistiken. Die EG-Rechtsakte verpflichten die Mitgliedstaaten und ihre zuständigen statistischen Institutionen, die Gemeinschaftsstatistiken durchzuführen. Ein Blick in die einschlägigen Statistikrechtsakte der EG zeigt, dass diese in der Regel wesentlich detaillierter als die bundesgesetzlichen Vorschriften sind. Exemplarisch sind die Verordnung über die strukturelle Unternehmensstatistik nebst zahlreichen Anhängen sowie die Intra- und Extrahandelstatistik-Verordnung zu nennen. Diese Rechtsakte regeln nicht nur detailliert das Erhebungsprogramm, die sachliche und räumliche Gliederung der Erhebungsbereiche und -zeitpunkte. Sie enthalten teilweise auch bis in Einzelheiten gehende Verfahrensregelungen.

So werden beispielsweise für die Intrahandelstatistik sogar die Meldevordrucke einschließlich deren Papiergewicht bestimmt.

Die Rechtsakte zielen darauf ab, ein möglichst einheitliches, gemeinschaftsweites Verfahren sicherzustellen. Vereinbarungen, sog. Gentlemen Agreements sind hierfür häufig nicht ausreichend. Das zeigt die Zahl und Regelungsdichte der Rechtsakte; insgesamt ist eine hohe Verrechtlichung festzustellen.

Zusammenfassend ist festzustellen:

Einer flexiblen Anpassung des Statistikprogramms sind Grenzen gesetzt durch

- die gesetzliche Anordnung von Bundesstatistiken,
- die Überlagerung des Statistikprogramms durch EG-Rechtsakte,
- knappe Ressourcen.

Es sind aber Möglichkeiten zur Flexibilisierung vorhanden, die stärker genutzt werden sollten.

## **Einführung in das Thema „Nutzung vorhandener statistischer Daten“**

Wir sind nun beim vierten und letzten Thema angelangt. Die Themenstellung lautet: Nutzung vorhandener statistischer Daten. An dieser Stelle könnte man die Frage stellen: Warum muss man hierüber diskutieren? Wir gehen doch selbstverständlich davon aus, dass die vorhandenen Daten genutzt werden. Auf der anderen Seite kennen wir alle den gelegentlich zu hörenden Vorwurf der ungehobenen Schätze oder sogar Datenfriedhöfe in der amtlichen Statistik. Als zentrale Frage dieses Themenblocks möchte ich deshalb herausstellen, wie und von wem das vorhandene umfangreiche Potential statistischer Daten noch besser, noch intensiver genutzt werden kann.

Diese vertiefte Nutzung kann grundsätzlich sowohl innerhalb als auch außerhalb der amtlichen Statistik stattfinden. Insofern ergeben sich Anknüpfungspunkte zum Themenblock 2 „Verwaltungsdatenverwendung“. Herr Lützel hat in seinem Vortrag gestern Nachmittag die Möglichkeiten angesprochen, die sich aus einer Verknüpfung vorhandener Primärdaten mit Daten aus Verwaltungsquellen im abgeschotteten Bereich der Statistik ergeben, und damit einen Aspekt der Mehrfachnutzung vorhandener Daten thematisiert. Weitere Möglichkeiten liegen in einer verstärkten Analysetätigkeit der statistischen Ämter. Sie liegen auch darin, bei neuen Fragestellungen zunächst zu prüfen, ob diese mit dem vorhandenen Datenmaterial, evtl. ergänzt um Schätzungen, bereits ausreichend beantwortet werden können und erst wenn diese Prüfung nicht zum Erfolg führt über neue Erhebungen nachzudenken.

Heute steht allerdings die Nutzung statistischer Daten außerhalb der amtlichen Statistik im Vordergrund. Dafür sprechen schon die Referenten zu diesem Thema. Herr Prof. Dr. Müller, Mitglied im Gründungsausschuss des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten und des Statistischen Beirats und, das darf ich hinzufügen, vor vielen Jahren Leiter des Forschungsprojekts, das die Erstellung von Scientific Use Files im Bereich der Haushaltsdaten auf den Weg gebracht hat, wird als Hauptreferent sicherlich insbesondere die Vorstellungen der Wissenschaft artikulieren. Die beiden Koreferenten, Herr Haupt von Unilever Deutschland und Frau Dr. Erdmenger vom DGB-Bundesvorstand, werden das Thema anschließend aus ihrer Sicht beleuchten. Ich wünsche uns anregende Vorträge und eine lebhaftige Diskussion.

Herr Prof. Müller, Sie haben das Wort.

---

\*) Günter Kopsch, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

## Referat zum Thema „Nutzung vorhandener statistischer Daten“

Mit dem mir vorgegebenen Thema „Nutzung vorhandener statistischer Daten“ können verschiedene implizite Botschaften verbunden sein. Ich habe zwei entnommen. Bevor man darangeht, neue Daten zu erheben, soll man gründlich prüfen, ob ein Informationsbedürfnis nicht auch durch bereits vorhandene Daten befriedigt werden kann. Dies ist offensichtlich in hohem Maß vernünftig, denn es senkt sowohl den Aufwand bei den Stellen, die Daten erheben, als auch die Belastungen derjenigen, die Daten geben. Als zweite Botschaft habe ich entnommen: Vorhandene Daten, die in der Regel mit hohem Aufwand sowohl bei der erhebenden Stelle als auch bei den Datengebern gesammelt wurden, sollen dann auch möglichst gut für alle denkbaren statistischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse genutzt werden, um eine möglichst günstige Kosten-Nutzen-Bilanz zu erreichen.<sup>1)</sup>

Wie kann man eine möglichst optimale Nutzung von Daten erreichen? Daten werden genutzt, wenn diese in der Lage sind, tatsächlich einen Beitrag zur Klärung der Fragen und Probleme zu liefern, die man beantworten oder lösen will. Es mag noch so viele Daten geben: Wenn sie nicht auf die wissenschaftlichen, politischen, planerischen, evaluativen oder sonstigen Fragestellungen zugeschnitten sind, die vordringlich beantwortet werden sollen, sind sie überflüssig und werden nicht genutzt. Und wenn sie nicht in der Weise verfügbar sind, in der man sie für eine angemessene Beantwortung der Fragen benötigt, werden sie ebenfalls nicht genutzt. Deshalb beginnt die Sicherstellung einer guten Datennutzung ganz früh beim Prozess der Datengenerierung. Man muss sich genauestens überlegen, wofür man Daten wirklich benötigt und wie man durch Mehrfachnutzung das Potential von Daten möglichst gut ausschöpft.

Solche Überlegungen müssen immer wieder erfolgen, und es muss die Chance zu flexibler Anpassung geben. Wir leben nicht mehr in einer traditionellen Gesellschaft, die durch festgefügte Verhältnisse geprägt ist, sondern in einer höchst dynamischen Gesellschaft mit komplexen Interdependenzen zwischen den verschiedensten wirtschaftlichen und sozialen Bereichen. Wenn für moderne Gesellschaften eines zutrifft, dann ist es ihre zunehmende Differenzierung. Sie wandeln sich, die Komplexität steigt, die Interdependenzen wachsen. Zudem leben wir in einer Gesellschaft, in der das Verhalten der einzelnen Akteure – Individuen wie Organisationen – unvermeidlicherweise durch eine Vielfalt staatlicher und anderer institutioneller Rahmenbedingungen geprägt ist, wie immer man das beurteilen mag. Natürlich soll Bürokratie und soll das Regelungsdrickicht abgebaut werden, aber selbst ein Nachwächterstaat käme nicht ohne Institutionen und Regelungen

\*) Prof. Dr. Walter Müller, Universität Mannheim.

1) Man kann diese Deutungen aber hinterfragen. Zum einen gibt es ja das Zweckbindungsprinzip, nach dem Daten nur für den Zweck genutzt werden sollen, für den sie erhoben wurden. Um eine gute Nutzung von Daten zu erreichen, müssen Wege gefunden werden, Daten auch für andere statistische und wissenschaftliche Fragestellungen zu verwenden als ursprünglich beabsichtigt. Umgekehrt kann man auch nicht ohne Einschränkung dem Prinzip folgen, Doppelerhebungen zu vermeiden. Kleine methodische Unterschiede können manchmal große Unterschiede in den Ergebnissen zur Folge haben. Und es muss die Chance des Wettbewerbs auch in der Datenproduktion geben aus Gründen der unabhängigen Kontrolle ebenso wie aus Gründen der Durchsetzung von Innovationen.

gen aus. Alle diese Institutionen und Regelungen haben Folgen, deren Wirkung man kennen muss. Will man unter solchen Bedingungen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft in einer informierten und rationalen Weise gestalten, nimmt der Datenbedarf nicht ab, er wächst unweigerlich.

Auch die wissenschaftlichen Theorien und die wissenschaftlichen Methoden, die die Grundlage für die Erkenntnisgewinnung sind, wandeln sich. So stellen sich auch aus diesem Grund neue Fragen, die mit neuen Methoden bearbeitet werden und die oft neue Daten oder neue Datentypen erfordern. Je schneller der Wandel ist, umso flexibler müssen die Möglichkeiten der Datenproduktion gestaltet sein, damit Daten entstehen, die optimal nutzbar sind.

Der Parlamentarische Staatssekretär Körper hat in seinem Statement gefordert, das staatliche Handeln müsse überschaubarer werden. Dieser Forderung stimme ich zu, möchte aber hinzufügen: Statistische Daten und kluge Analysen sind eine der wenigen Möglichkeiten, um eine undurchsichtige Gesellschaft durchsichtiger zu machen. Man benötigt dafür nicht unbedingt mehr Daten, sondern intelligent geplante, polyvalente Daten.

## **1 Wissenschaftliche Entwicklungen und Implikationen für den Datenbedarf**

Weil man erst wissen muss, wofür man Daten benötigt, bevor man über die Verwendung vorhandener Daten sprechen kann, will ich als Erstes einige Entwicklungen benennen, die aus Sicht der Wissenschaft gegenwärtige und zukünftige Anforderungen an Daten bestimmen und damit auch die potentielle Nutzung der Daten. Vor diesem Hintergrund werde ich dann auf einige Maßnahmen eingehen, die zu einer verbesserten Nutzung von vorhandenen Daten führen können.

Ich argumentiere dabei in hohem Maße aus der Sicht der empirischen Forschung im Bereich der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. Datenbedarfe in einzelnen Bereichen der Wirtschaft oder bei bestimmten gesellschaftlichen Gruppen mögen sich davon unterscheiden. Dennoch sagt ein Blick durch die Brille der Wissenschaft hoffentlich auch etwas Generelles über die Art von Daten, die zunehmend benötigt werden. Daten bekommen Sinn und Aussagekraft letztlich immer nur im Rahmen allgemeiner Theorien und Methoden zur Beantwortung bestimmter Fragen, die in der Wissenschaft entwickelt und geprüft werden. Deshalb sollte man erwarten dürfen, dass die spezifischen Datenbedarfe, die sich aus der Theorie- und Methodenentwicklung in der Wissenschaft ergeben, auch ganz allgemein Hinweise dafür geben, welche Art von Daten man in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik benötigt. Lassen Sie mich vier wichtige Entwicklungen in Theseform kurz benennen und begründen:

### **In den neueren Methoden der Datenanalyse sind Mikrodaten unerlässlich geworden.**

Mikrodatenanalyse beinhaltet die Analyse von Daten auf der Ebene der handelnden Akteure und nicht die Analyse von Aggregaten, die man auf höherer Ebene aus den Mikrodaten bildet. Die Entwicklung zur Mikrodatenforschung hat aber wesentlich weiter gehende Implikationen als die Forderungen zur Verbesserung des Zugangs zu vorhandenen Mikrodaten durch die Wissenschaft, die in den zurückliegenden Jahren im Vor-

dergrund standen. Forschung mit Aggregatdaten kann relativ unproblematisch Datenreihen aus unterschiedlichen Datenbasen auf der Ebene von aggregierten Zwischen-daten miteinander verknüpfen, wenn beispielsweise nach Regionen Daten über die Branchen- oder Ertragsstruktur von Betrieben mit Arbeitslosenquoten in den gleichen Regionen miteinander korreliert werden. Für viele Fragestellungen sind solche Aggregat-datenanalysen heute überholt. Will man ähnliche Analysen auf der Mikroebene vorneh-men, kommt man nicht umhin, auf der Mikroebene Daten über individuelle Arbeitskräfte beispielsweise mit Daten der Betriebe zu verknüpfen, in denen diese Arbeitskräfte beschäftigt sind. Dies führt unmittelbar zu meinem nächsten Punkt.

### **Zunehmend werden Daten benötigt, die sowohl Merkmale von Individuen enthalten als auch der Organisationen, denen sie angehören.**

Im Bereich des Arbeitsmarktes sind dies sog. employer employee files, die es ermögli-chen, Angebots- und Nachfragefaktoren in ihrer Wechselwirkung angemessen zu berück-sichtigen. In der internationalen Forschungsliteratur gibt es bereits eine ganze Reihe von Ar-beiten, die auf solchen auf der individuellen Ebene verknüpften Datenbasen aus unter-schiedlichen Quellen beruhen.<sup>2)</sup> In Deutschland finden die diesbezüglich fortgeschrit-tensten Versuche im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in der Bundes-anstalt für Arbeit (BA) statt.<sup>3)</sup> Das IAB führt seit mehreren Jahren durch eine jährlich wiederholte Befragung einer Stichprobe mehrerer tausend Betriebe das sog. Betriebs-panel durch. Mit den Daten dieser Betriebe werden die Informationen, die über alle Be-schäftigten dieser Betriebe in der Beschäftigtenstichprobe enthalten sind, verknüpft. Da-mit eröffnet sich eine völlig neue Welt der Wirtschafts-, Betriebs- und Arbeitsmarktfor-schung.

Es gibt eine Vielzahl von Bereichen, in denen solche Verknüpfungen von Daten aus unterschiedlichen Quellen sich zunehmend aufdrängen. Wie gut Kinder lernen, welche Lernleistungen sie erbringen und welche Kompetenzen sie erwerben, hängt offensicht-lich von ihren eigenen Fähigkeiten, von den Bedingungen im Elternhaus und von vielen Merkmalen und Bedingungen in der Schule ab, die sie besuchen, sowie der Lehrer, von denen sie unterrichtet werden. Leistungen und Lernfortschritte kann man nur beim individuellen Schüler messen; will man aber genau wissen, wie die einzelnen Faktoren den Lernfortschritt beeinflussen, und wo man vor allem etwas ändern muss und kann, muss man die Informationen über die Eltern, über die Schule und über die Lehrer mit den Fähigkeits- und Leistungsdaten der Kinder verknüpfen. Ein weiterer Bereich, in dem die Bedeutung der Verbindung von Daten aus unterschiedlichen Quellen ganz offen-sichtlich ist, ist der Gesundheitsbereich. Fundierte Analysen über Gesundheit, Krankheit und Gesundheitskosten, die Individuen verursachen, erfordern das Zusammenspiel von Daten von Ärzten und Krankenkassen, aber auch von Daten über den Lebensstil und die Lebensweise von Personen, ebenso wie über die Bedingungen und Belastungen in den Betrieben, in denen die Personen arbeiten.<sup>4)</sup> Viele dieser Daten sind an unterschied-lichen Stellen vorhanden. Ihre isolierte Nutzung und Analyse bringt oft wenig. Man benötigt sie in Verbindung miteinander.

2) Vgl. z.B. *Abowd/Kramarz* (1999), *Bauer/Bender* (2001), *Bellmann/Schank* (2000), *Diprete* u.a. (2001), *Hammermesh* (1999).

3) Vgl. *Bellmann/Bender/König* (2002).

4) Vgl. die diesbezüglich außerordentlich aufschlussreichen Darlegungen von *Pfaff/Langer* (2001).

**Der Bedarf an Längsschnittdaten, die in der Regel nur durch wiederholte Messung bei denselben Erhebungseinheiten gewonnen werden können, nimmt massiv zu.**

Eine der grundlegendsten Entwicklungen in den letzten 20 Jahren – im theoretischen Denken, in der statistischen Methodologie und auch in der Bedeutung für die Praxis – ist die zunehmende Ausrichtung an längsschnittlichen Daten- und Analysestrukturen. Das erfordert Panelerhebungen – über einen längeren Zeitraum wiederholtes Messen bei den gleichen Untersuchungseinheiten. Wenn man theoretisch saubere Ursache-Wirkungsanalysen durchführen will, kommt man um Längsschnittmessungen nicht herum. Die statistische Methodologie hat große Fortschritte gemacht, dank deren Ketten von Ereignissen oder die Wechselwirkungen zwischen parallel verlaufenden Prozessen adäquat untersucht werden können. Dazu benötigt man Längsschnittdaten. Im Hinblick auf die Praxis gibt es zahllose Beispiele für die Überlegenheit von Längsschnittdaten. Sie führen zu viel aufschlussreicheren und im Sinne des korrekten Verstehens von Sachverhalten angemesseneren Ergebnissen als Querschnittdaten. Letztere vermitteln oft ein irreführendes Bild der Wirklichkeit. Vor allem lässt sich mit ihnen oft nicht angemessen untersuchen, wie es zu bestimmten Zuständen kommt. Aus der längsschnittlich ausgerichteten Armutsforschung wissen wir, dass nur ein kleiner Teil derjenigen, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt in einer Situation ökonomischer Armut befinden, über längere Zeiträume arm bleibt. Und nur die Längsschnittforschung kann wirklich zeigen, wie Menschen in solche Situationen geraten, wie sie wieder aus ihnen herausfinden und wie verhindert werden kann, dass Personen längerfristig sozialhilfeabhängig werden.<sup>5)</sup> Ähnlich verhält es sich bei vielen anderen Problemen, z.B. der Arbeitslosigkeitsforschung.

Man lernt nicht viel durch die einfache Analyse der Personen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt arbeitslos sind. Man muss auch hier untersuchen, wie Personen in Arbeitslosigkeit geraten und wie sie aus dieser wieder in Erwerbstätigkeit gelangen. Beim Eintritt in und beim Austritt aus Arbeitslosigkeit wirken teilweise sehr unterschiedliche Faktoren und man benötigt Informationen aus der Erwerbsgeschichte, um den Prozess angemessen zu verstehen.<sup>6)</sup> Zum Beispiel hat sich gezeigt, dass sich bei gleichem Charakter des Arbeitsplatzes Migranten und Einheimische nicht im Risiko unterscheiden, arbeitslos zu werden, jedoch gibt es bei im Übrigen gleichen persönlichen Voraussetzungen massive Unterschiede zwischen arbeitslos gewordenen Migranten und Einheimischen im Hinblick darauf, ob sie relativ schnell einen neuen Arbeitsplatz finden oder längerfristig arbeitslos bleiben.<sup>7)</sup>

**Als Folge der zunehmenden europäischen Integration und des wachsenden internationalen Wettbewerbs nimmt der Bedarf an vergleichbaren internationalen Daten stark zu.**

Dazu will ich nur auf Folgendes hinweisen: Will man die Position eines Landes im internationalen Wettbewerb bestimmen, benötigt man offensichtlich gut vergleichbare Daten. Die international vergleichende Analyse ist aber auch essentiell um zu lernen, wie bestimmte Institutionen und Maßnahmen funktionieren. Woran liegt es z.B., dass in Großbritannien die Zahl der selbständig Erwerbstätigen in den achtziger und frühen neunziger Jahren sehr viel schneller angestiegen ist als in Deutschland und welche

5) Vgl. Krause (1994), Leibfried u.a. (1995).

6) Vgl. Gangl (2002).

7) Vgl. Kogan (2003).

Folgen hatte dies für die soziale Lage der Selbständigen?<sup>8)</sup> Der von Präsident Hahlen formulierten These: „Die Statistik wird europäisch sein, oder sie wird nicht sein“, kann man nur zustimmen, sie muss aber auch Konsequenzen haben für die Möglichkeiten der Nutzung internationaler Mikrodaten.

## 2 Maßnahmen für bessere Nutzung vorhandener Daten und Flexibilisierungsbedarfe

Was ergibt sich aus diesen Entwicklungen für die Ausgestaltung der Datengenerierung? Wie kann man eine möglichst gute Datennutzung erreichen und was folgt daraus für eine erhöhte Flexibilität der amtlichen Statistik? Ich kann hier an verschiedene Empfehlungen anknüpfen, die die Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (KVI)<sup>9)</sup> erarbeitet hat. Lassen Sie mich einfügen, dass diese Kommission und der von ihr zur Einrichtung empfohlene Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten keineswegs Aufgaben des Statistischen Beirats übernehmen will. Sie ist eine Veranstaltung, in der die Wissenschaft versucht, für sich insgesamt die Dateninfrastruktur zu verbessern, bei der die amtliche Statistik ein wichtiger Teil ist, die aber auch andere wichtige Datenproduzenten einbezieht und natürlich auch die Einrichtungen in der wissenschaftsgetragenen Datenproduktion. Sie werden dieses weiter gehende Anliegen gleich bei dem ersten Punkt erkennen, der mir als Maßnahme für eine bessere Nutzung vorhandener Daten wichtig erscheint.

### **Eine effiziente Nutzung der Dateninfrastruktur erfordert die kontinuierliche Überprüfung der vorhandenen Datenbasen, Abstimmung unter verschiedenen Datenproduzenten und flexible Prozeduren der Anpassung an veränderte Datenbedarfe.**

Die KVI hat dazu wichtige Vorarbeiten geleistet. Sie hat in mehr als 40 Expertisen, die in einer Beilage auf CD zum Hauptgutachten veröffentlicht sind, zusammengestellt, was es gegenwärtig an Daten gibt und wo schwerwiegende Lücken bestehen. Sie hat die Dateninfrastruktur unter dem Gesichtspunkt zweier verschiedener Dokumentationsstrategien systematisch abgesehen.

Die erste Strategie hat die Datenproduktion unterschiedlicher Datenproduzenten und Informationsanbieter durchleuchtet. Dabei wurden alle großen staatlichen und parastaatlichen Informationsproduzenten, die eigenständige kontinuierliche Datenproduktion in der Wissenschaft, und auch im kommerziellen Bereich aufgearbeitet (vgl. Übersicht 1). Bei der zweiten Strategie wurde die Dateninfrastruktur nach verschiedenen Informationsfeldern analysiert. Wie wird der Datenbedarf in den einzelnen Informationsfeldern durch die verschiedenen Informationsanbieter abgedeckt, nicht abgedeckt, oder vielleicht auch überdeckt (vgl. Übersicht 2)? Dies ist eine entscheidende Vorarbeit für eine Optimierung der Datenproduktion, aber auch für eine verbesserte Nutzung vorhandener Daten. Man muss einen Überblick darüber gewinnen, welche Informationen bei den verschiedenen Informationsproduzenten bereits vorliegen. Das ist aber nur eine Vorarbeit einer systematischen Analyse von Überschneidungen, Inkompatibilitäten oder wichtiger Lücken der Dateninfrastruktur. Diese Arbeit ist noch zu tun, aber es liegt eine reiche Fundgrube vor, aus der Konzepte für eine verstärkte Abstimmung zwischen ver-

8) Vgl. Luber (2000).

9) Vgl. Kommission (2001).

schiedenen Datenproduzenten oder teilweise Neustrukturierung der Datenlandschaft erarbeitet werden könnten. Die Kommission hat sich diesbezüglich auf einige zentrale Punkte konzentriert, beispielsweise auf Empfehlungen zur Schließung einiger gravierender Datenlücken.

### **Konzepte zur Langfrist-Archivierung erhobener Daten**

Dieses ist eine weitere entscheidende Voraussetzung, damit vorhandene Daten auch für die Untersuchung langfristiger Entwicklungsprozesse in einer gut nutzbaren Form zur Verfügung stehen.

### **Ausbau der Möglichkeiten der Mikrodatennutzung**

Wie bereits betont, ist für die Wissenschaft die einfache und kostengünstige Verfügbarkeit der Mikrodaten der zentrale Schlüssel für die intensivere Nutzung vorhandener Daten. Mit den scientific use files von Mikrozensus, EVS und vereinzelter anderer Daten ist ein guter Anfang gemacht. Seit sie so verfügbar sind, werden sie erheblich mehr genutzt.<sup>10)</sup> Der Erschließung weiterer Datenquellen als scientific use files muss höchste Priorität zukommen. Die Etablierung von Forschungsdatenzentren für Mikrodaten, bei denen die Anonymisierung ohne großen Informationsverlust nicht möglich ist, ist ein weiterer wichtiger Schritt. Dass ein solches Zentrum im Statistischen Bundesamt, ein gemeinsames Zentrum der Statistischen Ämter der Länder sowie eines in der BA eingerichtet wurde, ist außerordentlich erfreulich. Die Forschungsdatenzentren, besonders das der Statistischen Ämter der Länder, sind auch für die amtliche Statistik selbst ein großer Gewinn, werden doch in diesen Zentren eine Vielzahl von Mikrodatenbasen zusammengeführt, die es bislang nur getrennt in den Statistischen Ämtern der Länder gegeben hat. Dies wird die bundesweite und ländervergleichende Nutzung dieser Daten enorm verbessern. Der Aufbau und die Weiterentwicklung der Forschungsdatenzentren sollte deshalb von den zuständigen Instanzen unbedingt gefördert werden, auch durch das Wegräumen von rechtlichen Barrieren, die es für die ungehinderte Nutzung von Mikrodaten durch Forscher in diesen Zentren geben mag. Noch offen für die Zukunft ist die gesicherte Finanzierung nicht nur dieser und hoffentlich noch weiterer Zentren bei anderen Datenproduzenten, sondern auch die Finanzierung der verstärkten Erstellung von scientific use files. Es muss dafür eine Balance gefunden werden, die sowohl den Eigennutzen und die Informationspflichten der statistischen Ämter als auch die besonderen Leistungen für die Datennutzer gegeneinander abwägt. Maßgeblich für die Nutzungsattraktivität sowohl der scientific use files als auch der Daten in den Forschungsdatenzentren wird sein, dass die Daten an dem aktuellen Rand zur Verfügung stehen. Wie die KVI in ihren Empfehlungen betont hat, kommt für die Optimierung der Nutzung der Mikrodaten der amtlichen Statistik auch den wissenschaftsnahen Servicezentren große Bedeutung zu (Kommission 2001, S. 278 – 281). Sie erweitern mit standardisierten und gut dokumentierten Datenaufbereitungen durch Generierung von in der Wissenschaft häufig genutzten Variablen das Analysepotenzial der Daten. Auch durch ihre Mitwirkung bei der Ent-

---

10) Eine von ZUMA erstellte (sicher unvollständige) Bibliographie von wissenschaftlichen Arbeiten, in denen die erst seit Kurzem unter tragbaren Kosten zur Verfügung stehenden Mikrodaten des Mikrozensus genutzt werden, enthält bereits heute schon über 100 Titel; vgl. *Schimpl-Neimanns* (2002), sowie [www.gesis.org/Dauerbeobachtung/Mikrodaten/Publikationen/MZ\\_Literatur.htm](http://www.gesis.org/Dauerbeobachtung/Mikrodaten/Publikationen/MZ_Literatur.htm).

wicklung von Anonymisierungsroutinen, die den wissenschaftlichen Nutzen der Daten möglichst wenig einschränken, nehmen sie wichtige Servicefunktionen im Interesse der Wissenschaft wahr.

### **Mikrodaten public use files**

Für Datennutzer, für die das Wissenschaftsprivileg nicht gilt, können Mikrodaten public use files ein Angebot sein, das eine wesentlich flexiblere Nutzung vorhandener Daten ermöglicht als die bislang übliche Veröffentlichung von Aggregattabellen. Die KVI hat die Schaffung solcher public use files ebenfalls empfohlen und ihre Entwicklung wird in den Forschungsdatenzentren in Angriff genommen. So wird es erfreulicherweise, wie mir von Herrn Zwick, dem Leiter des Forschungsdatenzentrums des Statistischen Bundesamtes gesagt wurde, bald ein public use file des Mikrozensus geben.

### **Verstärkte Ausrichtung der statistischen Dateninfrastruktur in Richtung Längsschnitts-mikrodaten**

Es gibt in den statistischen Ämtern für eine Vielzahl von Sachverhalten die sehr nützliche Tradition der Erstellung sog. langer Reihen. Dies sind aber ausschließlich Zeitreihen von Aggregatdaten. Längsschnittdaten auf Mikrodatenbasis, auf die die Forschung zunehmend setzt, sind dagegen bislang keine Stärke öffentlicher Datenbasen. Beispiele sind die laufenden Wirtschaftsrechnungen der amtlichen Statistik und die längsschnittlich aufbereiteten Daten der Beschäftigtenstatistik, aus der das IAB Stichproben anonymisierte Längsschnitt-Mikrodaten erstellt und der wissenschaftlichen Forschung zugänglich gemacht hat. In einem jetzt durch das BMBF geförderten Kooperationsprojekt von statistischen Ämtern und Wissenschaftlern wird der Mikrozensus als Längsschnittdatensatz aufbereitet. Dabei werden die Daten der viermaligen Befragung der in die Mikrozensusstichprobe einbezogenen Haushalte zusammengeführt. Dieses Panelfile des Mikrozensus kann aber Längsschnittdaten nur von solchen Haushalten und Individuen enthalten, die im Befragungszeitraum nicht umgezogen sind, da in der Mikrozensusstichprobe bei einem Wohnungswechsel der aus der Wohnung ausziehende Haushalt durch den neu in die Wohnung einziehenden Haushalt ersetzt wird. Damit hat dieser Datensatz offensichtlich ein großes Selektivitätsproblem. Um den Mikrozensus in eine methodisch einwandfreie Panelerhebung von Haushalten und Personen umzugestalten, die dann den Wert des Mikrozensus für die Statistik wie für die Wissenschaft außerordentlich steigern würde, müsste das Stichprobenkonzept des Mikrozensus dringend entsprechend verändert werden. Die gegenwärtige Novellierung des Mikrozensusgesetzes wäre eine günstige Gelegenheit für einen solchen Quantensprung der amtlichen Statistik in die moderne Welt der Längsschnittdatenstatistik, mit der noch viele andere Vorteile verbunden wären. Die methodische Erneuerung des Mikrozensus für eine bessere Längsschnittnutzung müsste zu einem zentralen Entwicklungsziel des Mikrozensus werden.

### **Verbesserung der Nutzung von Registerdaten und gesetzliche Regelung von Möglichkeiten exakter Datenverknüpfung auf der Mikroebene**

Der wohl umfassendste Datenbestand ist in den umfangreichen Registern enthalten, die im Prozess des Verwaltungshandelns von Behörden, Sozialversicherungen und anderen staatlichen, para-staatlichen und nicht-staatlichen Stellen entstehen. Die Expertisen der KVI haben hier einen enormen Reichtum sichtbar werden lassen. Die Datenbestände haben sicher ein erhebliches Potential für die Statistik. Eine vermehrte Registernutzung

kann insbesondere auch die Längsschnitorientierung stärken. Da Register ihrer Natur nach kontinuierlich geführt werden, können bei entsprechendem Aufbau und bei intelligenter Speicherung aufschlussreiche Längsschnittdaten entstehen. Die BA entwickelt in ihrem Forschungsdatenzentrum beispielsweise eine Datenbasis, in der Informationen über alle erhaltenen beschäftigungsfördernden Maßnahmen (wie Aus- und Weiterbildung, Arbeitsbeschaffung, Lohnkostenzuschüsse usw.) in die Daten über die individuellen Beschäftigungsverläufe integriert werden. Damit werden methodisch wesentlich bessere Untersuchungen über die Effizienz der Maßnahmen möglich. Die verstärkte Nutzung dieses Potentials für die Statistik steht aber unter dem Vorbehalt der Erfüllung von drei wichtigen Voraussetzungen:

1. In jedem einzelnen Fall muss die methodische Qualität der entsprechenden Daten genau geprüft werden, denn Daten, die im Verwaltungsvollzug entstehen, enthalten viele Fallstricke.
2. Ich stimme voll und ganz den bereits geäußerten Forderungen nach Maßnahmen zu, die sicherstellen, dass mit den Registrierungen Daten entstehen, die mit generellen Prinzipien des gesamtstatistischen Systems kompatibel sind. Dafür müssen aber den Statistikern und auch Wissenschaftlern maßgebliche Einflussmöglichkeiten bei der Definition der Register und ihrer Inhalte gewährt werden.
3. Es liegt in der Natur der Register, dass sie in der Regel einen sehr eng begrenzten Wirklichkeitsausschnitt ohne Beziehung zu anderen Wirklichkeitsbereichen abbilden. Eine aussagefähige Statistik muss aber Beziehungen zwischen verschiedenen Sachverhalten und Phänomenen herstellen. Was in einzelnen Registern steht, bildet die Wirklichkeit zudem oft nur sehr selektiv ab. Zum Beispiel bildet das Register der bezahlten Einkommensteuern nur diejenigen ab, die tatsächlich Einkommensteuern bezahlen und würde deshalb nur ein höchst verzerrtes Abbild der Einkommensverteilung ergeben.<sup>11)</sup> Eine produktive Nutzung von Registerdaten setzt deshalb unabdingbar die Möglichkeit der Verknüpfung unterschiedlicher Register oder die Verknüpfung von Registerdaten mit anderweitig – z.B. aus Erhebungen – gewonnenen Datenbeständen voraus.

Die Länder (z.B. Skandinavien oder teilweise auch die Niederlande), die ihr statistisches System in erheblichem Umfang auf die Nutzung von Registerdaten umgestellt haben, konnten dies nur tun, weil sie Wege gefunden haben, die Inhalte und die Qualität der Register zu steuern und zu kontrollieren sowie die Inhalte unterschiedlicher Register miteinander zu verbinden. Durch Treuhandstellen und andere Vorkehrungen gibt es meines Erachtens Wege, dieses in einer die Integrität der betroffenen Personen oder Organisationen nicht verletzenden Weise zu tun. Aber die Ausschöpfung des Informationsgehaltes in vorhandenen Registern durch statistische Mikrodatenverknüpfung wird erfolgreich nur erreicht werden können, wenn der Gesetzgeber einen praktikablen Weg zu diesen Möglichkeiten öffnet. Die KVI hat in diesem Sinne empfohlen, die Möglichkeit exakter Datenverknüpfungen für rein statistische Zwecke – auch ohne ausdrückliche Zustimmung aller einzelnen Betroffenen – gesetzlich zu regeln. Dabei müsste die Ano-

11) Vgl. dazu die von Joachim Merz für den ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt durchgeführten Verknüpfungen von Daten der EVS und der Einkommensteuerstatistik (Merz 2001; 2003). Die Weiterführung dieser Arbeiten könnte nicht nur aktualisierte Erkenntnisse zur Armuts- und Reichtumsentwicklung erbringen, sondern auch zur Lösung methodischer Probleme bei der Erstellung integrierter Mikrodatenfiles viel beitragen.

nymität der statistischen Einheiten im Hinblick auf staatliches Handeln (im Verwaltungs- und Justizbereich) und im Hinblick auf kommerzielle Interessen sicher gestellt werden. Wenn die Daten zusammengeführt sind, können Statistiker wie Forscher mit anonymisierten Daten arbeiten. Deshalb ist dies auch kein Schritt in Richtung des gläsernen Bürgers.

### **Gesetzliche Einführung eines Forschungsdatengeheimnisses**

Eine in diesem Zusammenhang wichtige Maßnahme, die die Nutzung vorhandener Mikrodaten auf eine neue Grundlage stellen würde, ist die Einführung eines mit Sanktionen bewehrten Forschungsdatengeheimnisses im Rahmen der anstehenden Novellierung des Datenschutzgesetzes. Es müsste sowohl das Zeugnisverweigerungsrecht des Wissenschaftlers im Hinblick auf Forschungsdaten sichern als auch ein entsprechendes Datenbeschlagnahmeverbot verankern.

### **Verbesserung des Zugangs deutscher Forscher zu Daten anderer Länder und Erleichterung der Nutzung deutscher Daten durch Wissenschaftler im Ausland**

Die wirtschaftliche und politische Integration Europas und die Globalisierung erfordern entsprechend international ausgerichtete Datenbasen und Forschung. In Deutschland ist die Nutzung von Mikrodaten amtlicher Statistiken auf Wissenschaftler und Forschungseinrichtungen im Inland begrenzt. Wissenschaftler im Ausland können deshalb Deutschland nicht problemlos in ihre internationalen Studien einbeziehen. Diese Problematik kann aber auch deutsche Wissenschaftler treffen. So hat z.B. Frankreich beschlossen, in Zukunft nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit zu handeln. Mikrodaten werden an Forscher im Ausland nur in solche Länder weitergegeben, die ihre Daten Forschern in Frankreich zugänglich machen. Dies schließt deutsche Forscher von der Nutzung französischer Mikrodaten aus, weil Deutschland seine Daten nicht nach Frankreich liefert. Es müssen Lösungen gefunden werden, die zumindest im Rahmen der EU solche absurden Blockaden verhindern. Ein erster Schritt wäre die (bisher noch nicht vollzogene) Anwendung der seit Mai 2002 geltenden neuen EU-Verordnung zur wissenschaftlichen Nutzung ausgewählter Mikrodatenbasen von Eurostat (ECHP, Arbeitskräfteerhebung, Innovationserhebung, Erhebung über berufliche Weiterbildung)<sup>12)</sup>. Die Umsetzung dieser Regelung sollte mit höchster Dringlichkeit erfolgen. Auch die Anpassung des Bundesstatistikgesetzes an die entsprechenden EU-Rahmenordnungen stehen noch aus.<sup>13)</sup> Dabei sollte auch dem Bedarf der international vergleichenden Sozial- und Wirtschaftsforschung durch eine forschungsfreundlichere Regelung der „besonderen Verpflichtung“ Rechnung getragen werden, damit deutsche Mikrodaten auch durch Forscher im Ausland genutzt werden können.

Die amtliche Statistik hat in jüngster Zeit viel getan, um vorhandene Daten besser nutzbar zu machen. Weiteres Potential kann erschlossen werden. Dafür müssen ihr aber von der Politik auch die entsprechenden Möglichkeiten gegeben werden. In den meisten Punkten ist dieses nicht eine Frage von finanziellen Ressourcen, sondern vor allem der Schaffung entsprechender rechtlicher Rahmenbedingungen, die es ermöglichen, vorhandene Daten effizienter zu nutzen. Ein hoher Effizienzgewinn kann bei Schaffung der

12) Siehe [www.europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2002/l\\_133/l\\_13320020518de00070009.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2002/l_133/l_13320020518de00070009.pdf).

13) Siehe [www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi:celexapiprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31997R0322&model=guichet](http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi:celexapiprod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31997R0322&model=guichet).

rechtlichen Voraussetzungen vor allem mit einer verstärkten Registernutzung erzielt werden. Allerdings ist auch die technische Umsetzung nicht von heute auf morgen möglich, denn eine solche Umstellung erfordert hohe Investitionen in methodische Vorarbeiten und die Anpassung der Register an die Datenbedarfe. Dazu muss die Methodenforschung in der amtlichen Statistik verstärkt werden. Auch eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit mit der Wissenschaft wäre sicher hilfreich. Insgesamt muss die Fähigkeit der amtlichen Statistik, sich eigenverantwortlich an veränderte Problemstellungen, Datenbedarfe und Methoden anzupassen, durch Erhöhung ihres Flexibilitätsspielraumes verbessert werden. Gesetzliche Vorgaben in den einzelstatistischen Gesetzen sollten sich auf den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestumfang beschränken und Detailfestlegungen den statistischen Ämtern und ihren Beiräten überlassen.

## Literaturhinweise

*Abowd, J./Kramarz, F. (1999):* The Analysis of Labor Markets Using Matched Employer-Employee Data. In: *Ashenfelter, O./Card, D. (eds.): Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, S. 2629 – 2733.

*Bauer, T./Bender, S. (2001):* Flexible Work Systems and the Structure of Wages: Evidence from Matched Employer-Employee Data. IZA-Discussionpaper No. 353.

*Bellmann, L./Schank, T. (2000):* Innovations, Wages and the Demand for Heterogenous Labour: New Evidence from a Matched Employer-Employee Data-Set. IZA-Discussionpaper No. 112.

*Bellmann, Lutz; Bender, Stefan; Kölling, Arnd (2002):* Der Linked Employer-Employee Datensatz aus IAB-Betriebspanel und Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit (LIAB). In: IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, S. 21 – 29 und S. 36. Reihe / Serie: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 250.

*Diprete, Thomas A., Goux, Dominique, Maurin, Eric und Michael Tâhlin (o. J.):* "Institutional Determinants of Employment Chances: The Structure of Unemployment in France and Sweden.", *European Sociological Review*, vol. 17, no. 3 (2001), pp. 233 – 254.

*Gangl, Markus (2002):* Unemployment dynamics in the United States and West Germany: Economic restructuring, institutions, and labour market processes over the 1980s and 1990s. Dissertation. Universität Mannheim, Fakultät für Sozialwissenschaften.

*Hamermesh, D. (1999):* Leaping into the Future of Labor Economics: The Research Potential of Linking Employer and Employee Data. *Labor Economics* 6, S. 25 – 41.

*Kogan, Irena (2003):* Employment careers and unemployment dynamics of immigrants in Germany and Great Britain. Manuscript. Mannheim, Mannheim Centre for European Social Research.

*Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur (Hrsg., 2001):* Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur. Baden-Baden, Nomos.

*Krause, Peter (1994):* Zur zeitlichen Dimension von Einkommensarmut, S. 189 – 214, in: W. Hanesch u.a. (Hrsg.), *Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes*. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt.

*Leibried, Stephan, Leisering, Lutz u.a. (1995):* *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat*. Frankfurt, Suhrkamp.

*Luber, Silvia (2000):* Berufliche Selbständigkeit im Wandel. Ein empirischer Vergleich der sozialen und wirtschaftlichen Struktur Selbständiger in Deutschland und Großbritannien. Dissertation. Mannheim, Fakultät für Sozialwissenschaften.

*Merz, Joachim (2003):* Was fehlt in der EVS? Eine Verteilungsanalyse hoher Einkommen mit der verknüpften Einkommensteuerstatistik für Selbständige und abhängig Beschäftigte. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* (im Erscheinen).

*Merz, Joachim (2001):* Hohe Einkommen. Ihre Struktur und Verteilung. In: *Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

*Pfaff, Anita B., Langer, Bernhard P. (2001):* Expertise zur Datenlage im Gesundheits- und Sozialwesen. In: *Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik* (Hrsg.), *Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur*; CD-Beilage, ebk10.pdf, Baden-Baden, Nomos.

*Schimpl-Neimanns, Bernhard (2002):* Anwendungen und Erfahrungen mit dem Scientific Use File des Mikrozensus. *Zuma-Arbeitsbericht 2002/01*. Mannheim, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen.

## Übersicht 1

### Die wichtigsten Anbieter statistischer Informationen in Deutschland <sup>14)</sup>

- die Bundesstatistik
- die Deutsche Bundesbank
- die Statistischen Ämter der Länder  
im Rahmen der föderal strukturierten amtlichen Statistik
- Kommunalstatistik
- prozessproduzierte Daten / Arbeitsmarkt
- prozessproduzierte Daten zur Alterssicherung
- Kraftfahrt-Bundesamt
- wichtigste Anbieter statistischer Informationen im Gesundheitswesen
- Ressortstatistik
- wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute
- sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute
- replikative Surveys in den Sozialwissenschaften
- Kohortenstudien in Deutschland
- das Sozio-ökonomische Panel
- privatwirtschaftlich verfasste Markt- und Sozialforschung
- das kommerzielle Angebot an statistisch-numerischen Faktendatenbanken

## Übersicht 2

### Informationsfelder der informationellen Infrastruktur <sup>15)</sup>

- Bevölkerung: Bestand – Struktur – Entwicklung
- Staatsverfassung / Staatsorgane
- Wahlen / Parteien
- Rechtspflege / Gerichtsbarkeit / innere / äußere Sicherheit
- Gebietskörperschaften / öffentliche Finanzen
- Erwerbstätigkeit / Einkommen
- Vermögen / privater Verbrauch / Wohnen
- Gesundheitswesen / Sozialwesen
- Bildung / Kultur
- Zeitverwendung = DE&numdoc
- Freizeit / Erholung
- Wirtschaft
- Umwelt / Rohstoffe / Energie
- Wissenschaft / Forschung / Entwicklung
- subjektive Indikatoren

14) Vgl. Übersicht B.2. – ü1, S. 41 – 43 in Kommission (2001).

15) Vgl. Übersicht B.2. – ü1, S. 40 – 41 in Kommission (2001).

## Koreferat zum Thema „Nutzung vorhandener statistischer Daten“

Nachdem ich, quasi am Ende der Veranstaltung, die Mehrzahl meiner Ansätze schon bereits bei meinen Vorrednern größtenteils erwähnt wiederfand, möchte ich diese nicht durch einfache Wiederholung bekräftigen, sondern habe mir abgeleitet weitere Punkte aufgeschrieben, die ich hier relativ spontan und frei wiedergebe.

Als betrieblicher Datenschutzbeauftragter werde ich von Mitarbeitern auch auf das Mikrozensusgesetz angesprochen, ob das denn erlaubt sei, z.B. nach dem Nettogehalt gefragt zu werden. Hinweise auf bestehende Rechtsgrundlagen bewirken zwar Einsicht aber teils immer noch Unbehagen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen und Schwierigkeiten und Besonderheiten für die Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten sind hier bereits deutlich und oft genug angesprochen worden. Doch die Fragen zeigen, dass die Sensibilität, gewisser Angaben über sich und über die Privatsphäre weiterzugeben, durchaus noch vorhanden ist und ggf. auch kritisch gesehen wird. Dazu ist festzustellen, dass das Nettogehalt Bestandteil der Lohn- und Gehaltssysteme elektronisch ggf. auch anonym ist, doch dazu später.

### Datenerhebung

Auch wenn mehr als eine Million Bürger, mit dem Reiz, eine Kamera zu gewinnen oder durch andere kleinen Aufmerksamkeiten geködert, freiwillig bereit sind, Fragebögen mit mehr als 140 Fragen über sachliche und persönliche Verhältnisse vielfältig zu beantworten (Lifestyle/Schober), bleibt es gerade dem Staat vorbehalten, gewissenhaft und sorgfältig und nach den Buchstaben des Gesetzes bei der statistischen Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten vorzugehen. Nicht nur die Bürger ebenso wie die Presse sondern auch die politische Opposition beobachten sehr argwöhnisch die zunehmende Tendenz des Staates, immer mehr erfahren zu wollen und die Daten ggf. über die eigentliche Zielsetzung hinaus zu verwenden (Beispiel: Statistik über Anzahl der Mitarbeiter in Betrieben nach Geschlechtern und Anzahl Toiletten im Betrieb). Dazu wird der manuelle Erstellungsaufwand in immer höherem Maße beklagt.

Um nicht angreifbar zu werden und das Vertrauen des Bürgers in den Staat nicht zu minieren, muss der Staat sich auf legalem Terrain bewegen. Es ist und bleibt eine Minderheit, die heute nicht bereit ist, freiwillig Angaben über sich zu machen. Dies allerdings mit zunehmender Tendenz (wohl wegen befürchtetem Missbrauch oder leichtfertigen Umgang mit den Daten). Ähnlich der im Sozialgesetzbuch geregelten automatisierten Datenerfassungs- und übermittlungsverordnung (DEÜV) der BfA und LVA über die Sozialsicherungsdaten, inkl. Statistischer Angaben (Ausbildung, Tätigkeitsschlüssel, etc. wäre eine softwaretechnische standardisierte Vorbereitung in L+G-Abrechnungssystemen des Marktes und ggf. Vorabprüfung (ähnlich der SV-Prüfung und Zulassung) über korrekte Installation ein Ansatz, umfangreiches Datenmaterial ggf. geprüft pseudonymisiert zu erlangen.

---

\*) Andreas Haupt, Unilever Deutschland GmbH, Hamburg.

Die Möglichkeiten, auf die „relativ bedenkenlosen“ Verwendung anonymisierter bzw. pseudonymisierter Daten, existieren heute bereits. Eine Verwendung solcher Daten unterliegt nicht den Zwängen gesetzlicher Vorbehalte und sollte stärker Beachtung finden. Diese Möglichkeiten sind sowohl im Bundesdatenschutzgesetz als auch im Bundesstatistikgesetz vorgesehen und werden m.E. nicht ausreichend ausgeschöpft.

Die Privatwirtschaft bezieht sich mehr und mehr im Rahmen der Customer Relationship Management (CRM) über Kunden und Verbraucher und ist im Begriff mit professionellen Tools, u.a. des Datamining, oft allerdings nur im „scheinbar legalen Rahmen“ wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen.

## **Verwendung bestehender Daten**

Zunehmend werden auch im privatwirtschaftlichen Bereich immer früher statistische Daten für die das Berichtswesen, Analysen und Prognosen aus den Ergebnissen erwartet und gebracht. Waren vor Jahren erst noch viele Tage nach Quartals- bzw. Jahresabschluss nötig, so solche Auswertungen zu erhalten, ist dies heute oft schon häufiger organisatorisch im Abschluss integriert (eine der Stärken von z.B. SAP). Zumindest gilt dieses für vorgedachte Analysen und Verfahren. Für die Ad-Hoc-Auswertungen wird der Fundus oft nur nach dem Prinzip nice to have nice to use verwendet.

Gerade hier trennt sich Spreu vom Weizen. Versierte Fragesteller mit akademisch gebildetem Statistikwissen (in der Minderheit) bestimmen ggf. die Art und Form der Erhebung solcher Daten. Das Vermitteln und Interpretieren dieser Ergebnisse bleibt nach wie vor wenigen „Fachleuten“ vorbehalten.

Erkenntnis: Hier sollte die Wissenschaft mehr in Erscheinung treten und die Vermittlung von Verfahren, Wissen und Ergebnissen vereinfachter darstellen.

## **IT-Softwarelösung Verwendung bestehender Daten**

So wie sich die Sozialversicherungsträger eines Verfahrens bedienen, diese Daten aus Lohn- und Gehaltssystemen, durch in die L+G-Systeme integrierte Software und von Prüfinstanzen der Versicherungsträger vorab auf Richtigkeit zu prüfen (wie die DEÜV), könnten auch statistische Landes- und Bundesämter profitieren. Einmal durch eine Clearingstelle geprüft, dass das integrierte Erhebungsverfahren korrekt ist und die Daten korrekt (anonym!!) total oder auch in Mikrozensus-Stichproben abzieht und an die zuständige Instanz übermittelt, würde schon eine beeindruckende Plattform für statistische Auswertungen, Analysen bis hin zu Zeitreihenanalysen bieten. Nur es muss halt vorgedacht werden, was man wissen will, und es darf auf keinen Fall hinter dem Rücken der Betroffenen geschehen! Transparenz, Zweckerfordernis und Offenheit gegenüber dem Bürger sind unabdingbare Voraussetzungen!! Dieses dem Bürger zu vermitteln, ist Grundlage für Vertrauen und Mitarbeit in der Statistik. Das entlastet auch die erhebenden Stellen. Auch kleine Anreize zeigen in der freien Wirtschaft Effekte, die beim Staat womöglich eher als hinterhältig ausgelegt werden könnten. Die Klärung der Frage, warum traut man hier der Wirtschaft mehr als dem Staat, könnte hier ggf. zu einer Sinneswandlung führen.

## Optimierungsansätze

Alleine die gedankliche Vorstellung, Dinge verändern zu wollen, die aber bei Beginn solcher Entwicklungen mindestens 10 Jahre Entwicklungszeit dauern sollen, sind eher ein Killerargument, solche Vorhaben überhaupt zu beginnen oder gar zu beenden. Aus der Organisationslehre lässt sich ableiten, die Aufgabe in Teilprojekte zu untergliedern, um ggf. die zeitlich aufwendigsten Elemente (z.B. politische Abstimmung, geldliche Mittel, Verfügbarkeit, etc.) evtl. von den anderen Aufgaben zu trennen bzw. parallel abzu- arbeiten, ähnlich früherer Netzplantechniken. Es kann nicht sein, dass erst nach 10 Jahren das erste voreigbare Produkt verfügbar ist. Manchmal lässt es sich mit vorgezeigten Testergebnissen auch besser überzeugen und so Verfahren zu beschleunigen.

So wie CRM heute in aller Munde ist, so könnte mit Citizen Relational Management ein geprüftes Bürgerverhaltens-Management über anonyme koordinierte Datensammlungen der Länder auch dem Bund für professionelle Datamining-Zwecke zum Vorteil gereichen. Dass dieses Verfahren von sicheren und gesicherten Datenpools abhängig ist, ist Voraussetzung.

## **Koreferat zum Thema „Nutzung vorhandener statistischer Daten“**

Zunächst möchte ich mich für die Gelegenheit bedanken, zu der Frage der Nutzung der statistischen Daten einige Anmerkungen aus gewerkschaftlicher Sicht zu machen. Hierbei will ich mich – da vieles bereits gesagt ist – auf einige Grundanliegen beschränken, die wir als Nutzer der amtlichen Statistik haben:

Ich will mit dem Grundsatz beginnen, dass wir Gewerkschaften unsere Mitwirkung im Statistischen Beirat als Verpflichtung sehen, an der Erfüllung der wichtigen Dienstleistungsfunktion mitzuwirken, welche die amtliche Statistik in unserem demokratischen Rechtsstaat erfüllt. Wir sehen in einer verlässlichen amtlichen Statistik eine unverzichtbare Quelle für unsere gewerkschaftliche Arbeit. Sie ist Ausgangspunkt für die Analyse der wirtschafts- und sozial-politischen Entwicklungen und für wirtschafts-, tarif- und unternehmenspolitische Entscheidungen.

Herrn Professor Müller stimmen wir im Grundsatz zu, wenn er sagt, dass der Bedarf an zeitnahen und den Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft adäquat abbildenden Daten wächst und dass daraus spezifische Anforderungen an die Gewinnung und Nutzungsmöglichkeiten von statistischen Daten entstehen.

Aus der Nutzerperspektive gesehen ist die Informationsverbreitung und der Überblick über das öffentlich nutzbare Angebot ein wichtiger Aspekt. Dafür bietet das Internet eine bedeutende Basis; es kann nutzergezielt und problemorientiert für die Informationsverbreitung eingesetzt werden und dabei auch der Kommunikation mit den Nutzern dienen.

Grundsätzlich unterstützen wir die Zusammenarbeit zwischen amtlicher Statistik und Wissenschaft und Forschung, gerade was die Weiterentwicklung von Methoden angeht. Wir möchten jedoch in diesem Zusammenhang besonders auf die Notwendigkeit des Datenschutzes und auf die Verpflichtung der Wissenschaft zu einem behutsamen Umgang mit den zur Verfügung gestellten Daten hinweisen.

Man muss sich sehr genau ansehen, was damit gemeint ist, wenn gefordert wird, bei der Datennutzung in den Forschungsdatenzentren „Barrieren einzureißen“.

Ganz besonders ist bei der Verwendung von Mikrodaten Vorsicht geboten. Und auch wenn wir ebenfalls grundsätzlich die Notwendigkeit sehen, mit Längsschnittdaten zu arbeiten, müssen auch hier sehr sorgfältig die Datenschutzinteressen abgewogen werden.

Lassen Sie mich noch einige Bereiche nennen, in denen der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) besonderen Informationsbedarf sieht und damit seine Nutzerbedürfnisse nennen:

Eine wichtige Informationslücke wird mit der Dienstleistungsstatistik geschlossen. Gerade wegen der ständig wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors für Wachstum und Beschäftigung war diese Neuerung überfällig. Deswegen haben wir dieses Projekt auch politisch unterstützt. Wir halten diese Statistik nicht zuletzt auch des-

---

\*) Dr. Katharina Erdmenger, DGB-Bundesvorstand, Berlin.

wegen für so wichtig, weil Deutschland damit den Vorsprung einholen kann, den andere Länder hier haben. Außerdem lassen sich mit dieser Statistik der Arbeitsmarkt und seine Strukturen wesentlich erhellen, so dass von politischer Seite zielgenauere Maßnahmen zur Lösung der drängenden Probleme ergriffen und ihre Folgewirkungen besser protokolliert werden können.

Für wichtig halten wir außerdem eine Revision der Lohnstatistiken. Die Verdienststatistiken sollten erweitert und modernisiert werden, indem benachteiligte Beschäftigungsgruppen, wie z.B. Teilzeitarbeitskräfte, bessere Berücksichtigung finden. Dazu gehören selbstverständlich auch die weiblichen Beschäftigten. Eine künftige stärkere Berücksichtigung des Gender Mainstreams in der amtlichen Statistik begrüßt der DGB sehr.

Wir brauchen eine umfassende Darstellung der Situation von Frauen in der Bundesrepublik Deutschland und dafür auch die geschlechtsspezifische Ausdifferenzierung der Daten.

Einen wichtigen Bedarf, der in der Zukunft noch zunehmen wird, sehen wir außerdem in einer kontinuierlichen Erfassung der betrieblichen Altersversorgung, der im Rahmen des Gesamtsystems der Altersvorsorge eine wachsende Bedeutung zukommt.

Die europäische Dimension und die europäischen Herausforderungen gewinnen ebenfalls zunehmend an Wichtigkeit für die amtliche Statistik. Wir befürworten das Eingehen auf diese Herausforderung, weil wir wirtschaftspolitische Entscheidungen in Deutschland immer stärker im europäischen Zusammenhang sehen müssen. Wir brauchen international vergleichbare Daten, nicht zuletzt auch deswegen, weil gerade im internationalen Zusammenhang die Bedeutung der amtlichen Statistik für die Evaluation politischen Handelns steigt.

Angesichts dieser neuen Aufgaben will der DGB nicht versäumen, auf die Kosten und auf zusätzliche Belastungen für das Personal der statistischen Ämter hinzuweisen. Die zusätzlichen Aufgaben können nicht nur von den jetzt in den statistischen Ämtern befindlichen Arbeitskräften bewältigt werden, auch wenn anerkannt werden muss, dass hier in der Vergangenheit erstaunliche Produktivitätsgewinne erwirtschaftet worden sind. Die amtliche Statistik sollte wegen der Größe der von ihr zu bewältigenden Aufgaben nicht als Steinbruch für untragbare Einsparungen zur Verfügung stehen.

## Podiumsdiskussion

### Wie soll es weitergehen?

**Johann Hahlen**

*(Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden)*

Auf dem Podium begrüße ich ganz herzlich, Freiherr von Weitershausen, der hier ein „Heimspiel“ hat, und freue mich sehr, dass Sie für die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände Position ergreifen. Ich freue mich auch, dass Herr Dr. Franz aus dem Wirtschafts- und Arbeitsministerium bei uns ist. Er trägt doch große Verantwortung, da er für den Mittelstand Verantwortung trägt und einer der Motoren ist, die jetzt die Entbürokratisierung – oder wie soll ich es besser sagen – die Revitalisierung der deutschen Wirtschaft mit den Möglichkeiten, die ein Bundesministerium hat, in Angriff nehmen. Ich bin sehr froh darüber, dass er uns seine begrenzte Zeit hier zur Verfügung stellt.

Wir haben uns folgende Spielregel für das Podium ausgedacht: Wir bitten die Podiumsmitglieder uns in 5 Minuten – und ich bitte Sie, die 5 Minuten auch einzuhalten – ihre Auffassung darzustellen. Ich hoffe, dass wir dann genug Stoff haben, um mit Ihnen, die Sie am Workshop teilgenommen haben, zu diskutieren. Ich habe mir selbst, für den Fall, dass es notwendig sein sollte, einige Fragen an das Podium aufgeschrieben. Zum Schluss wäre ich dankbar, wenn die Podiumsteilnehmer jeweils in einem Satz zusammenfassten, welche Wünsche sie an die amtliche Statistik und deren weitere Entwicklung haben. Ich glaube, auf diese Weise können wir sehr viel von dieser Diskussion profitieren. Im Vorgespräch hatten wir verabredet, dass Herr Dr. Franz, der gewissermaßen, wenn man in der Ehrenbildlichkeit spricht, die Unruhe in der Ministerialverwaltung darstellt, anfängt und dann gehen wir in der Reihenfolge weiter. Herr Dr. Franz, Sie haben das Wort.

**Dr. Eckhard Franz**

*(Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin)*

Herr Hahlen, meine Damen und Herren, in der Tat fühle ich mich bei Ihnen auf der einen Seite so ein bisschen als Fremdling, weil ich nicht aus dem Bereich der Statistik komme. Auf der anderen Seite vielleicht auch ein bisschen als Unruhestifter, weil ich Ihnen in aller Kürze berichten will, was wir im Ministerium machen. Das Thema wird bei mir in der Abteilung unter dem Stichwort „Bürokratieabbau“ behandelt. Wir gehen davon aus, dass in der Wirtschaft von den 3,7 Mill. Unternehmungen etwa 13 % regelmäßig statistisch berichtspflichtig sind. Das sind immerhin 480 000 Unternehmungen. Das ist für uns schon ein Anlass bei den Unternehmungen zu fragen, wie denn das von der Bürokratieseite her gesehen wird.

Hier gibt es zwei Ansätze. Der erste Ansatz ist, dass Minister Clement sehr bald nach Amtsantritt die großen Verbände angeschrieben und gefragt hat, wo denn die Belastung zu sehen sei. Es ist interessant, dass der große Teil im Bereich Arbeit und Soziales und im Steuerbereich gesehen wird. Dann kommt aber schon an dritter Stelle die Statistik

und zwar interessanterweise vor dem Baurecht. Damit haben wir nicht gerechnet, da es in der Diskussion meistens um Genehmigungen geht.

Der zweite Punkt in dem Zusammenhang ist der so genannte Masterplan Bürokratieabbau, der morgen im Bundeskabinett behandelt wird. Das Projekt, das auch in der Koalitionsvereinbarung umrissen ist, wird hier weiter vorangetrieben. Sie werden als eines der zentralen Projekte an prominenter Stelle die Statistik finden. Sie sehen, die Diskussion ist aktuell. Sie ist aber auch alt. Herr Hahlen, Sie werden sich erinnern, vor einem dreiviertel Jahr hat Herr Minister Müller das einmal sehr plakativ in eine Formel gepackt und gesagt: „Wir müssen die Hälfte der statistischen Belastung abbauen.“ Das hat natürlich eine gewisse Schockwelle oder Unverständnis ausgelöst. Ich erinnere mich immer noch gut an unser Gespräch damals. Was auch immer man für eine Zahl nennt und welche Zahl auch immer realistisch ist – wir sind uns sicher alle einig, dass man dahin kommen muss, hier abzubauen. Ich denke, es besteht auch Einverständnis darüber, dass das Thema außerordentlich komplex ist. Auf der einen Seite muss natürlich der Abbau stehen und auf der anderen Seite müssen wir sehr bewusst auch die Notwendigkeit sehen, Zahlenmaterial für eine moderne Wirtschaftspolitik zu haben. Zum Zweiten haben wir eine Vielzahl von Akteuren von der EU bis zu den Ländern, den Verbänden, den Instituten. Auch auf Bundesebene gibt es zahlreiche Beteiligte. Dieses Thema ist also relativ schwierig und von Interessen geprägt. Gleichwohl glaube ich, dass wir immer wieder vor dem Hintergrund der Bürokratie gerade auch an die Statistik die Frage stellen sollten: „Brauchen wir bestimmte Zahlen? Müssen wir bestimmte Informationen haben? Brauchen wir alle Merkmale?“ Ein Beispiel, das wir in der Diskussion hatten, ist, ob wir z.B. wissen müssen, ob ein Handwerker männlich oder weiblich ist. Sie sehen, was man auch anspricht, man löst sofort Reaktionen aus. Das ist im Übrigen auch in den beiden zentralen Projekten, die ich ansprechen will und die wir im Augenblick haben, durchaus der Fall. Das Verwaltungsdatenverwendungsgesetz, das im Entwurf vorliegt und im Bundesrat auch schon diskutiert worden ist, hat auf Länderseite deutliche Reaktionen hervorgerufen. Ich möchte ebenfalls darauf hinweisen, dass es gerade beim Handwerk – um das Beispiel noch einmal aufzugreifen – sehr intensive Diskussionen darüber gibt, was wir zur Zeit tun und sich zum Teil auch deutlicher Widerstand dagegen regt. Das zweite große Projekt, das wir haben, ist die einheitliche Wirtschaftsnummer. Auch hier besteht wahrscheinlich die Gelegenheit, darüber noch vertiefter zu diskutieren.

Ich möchte abschließend Folgendes sagen: Wir sind uns im Wirtschafts- und Arbeitsministerium sehr bewusst darüber, dass eine Vielzahl von Akteuren in diesem Bereich tätig ist. Wir haben deshalb noch einmal einen Appell an die Institute, an die Länder und auch an die Verbände gerichtet, uns Material und Beispiele in die Hand zu geben. Denn ich glaube, dass man im Bereich der Statistik, weil hier unterschiedliche Zuständigkeiten und unterschiedliche Interessen in vielleicht zugespitzter Weise vermischt sind, nur durch einen gemeinsamen Kraftakt weiter kommt.

### **Ottheinrich Freiherr von Weitershausen**

*(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V., Berlin)*

Ich spreche hier im Grunde genommen in einer doppelten Funktion. Zum einen als Interessensvertreter von Unternehmen, von insbesondere durch die statistischen Umfragen belasteten Unternehmen. Dass im Rücklauf bei der Bürokratieabfrage das Thema Statis-

tik schon an dritter Stelle steht, wundert uns nicht. Auf der anderen Seite sind wir als Arbeitgeberverbände, als BDA, natürlich auch in besonderer Weise Statistikknutzer. Insofern spiegeln sich die Kompromisse schon in unserer Position und in unserer Sichtweise der Probleme wider.

Natürlich wollen wir und wollen auch die Unternehmen, dass die Statistik allen Wandel und alle Veränderungen möglichst zeitnah abbildet. Deswegen muss sie sich entsprechend anpassen können. Doch die Anpassungsgeschwindigkeit von Statistik ist insbesondere durch die Verfahren und durch die rechtlichen Verankerungen schwerfällig. Hier besteht großer Veränderungsbedarf. Ich will nur darauf hinweisen, dass der Grundsatz „Für jede Statistik ein neues Gesetz“ oder „Für jede Änderung der Statistik eine gesetzliche Änderung“ Statistik natürlich auch für politische Einflüsse anfällig macht. Ein Beispiel: „Dienstleistungsstatistik“. Was war das für ein Gezerre. Ohne den Druck aus der Europäischen Union wäre es vermutlich gar nicht weiter gegangen.

Der Zweck jeder Statistik – man kann das immer nur wiederholen – ist, verlässliches und zeitnahes Datenmaterial für die Vorbereitung und Evaluierung politischer Entscheidungen zu liefern. Die Qualität ist hier sehr wichtig. Wir haben im Grunde ein gutes Beispiel in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Wenn wir über den großen Teich gucken, sehen wir aber auch die Gefahren. Die USA ist zwar ein Vorbild, was Schnelligkeit anbelangt, aber den hohen Revisionsbedarf möchte ich mir damit nicht unbedingt erkaufen. Vor allen Dingen, wenn dann auch noch der Vorzeichenwechsel im „Preis“ inbegriffen ist.

Ich will auch einen anderen Punkt ansprechen: Eine magere Statistik ist eine teure Statistik, weil die Unternehmen oder die Nutzer von Statistik häufig gezwungen sind, andere Wege zu gehen. Sie müssen dann Wirtschaftsdatenbanken, Auskünfte oder Berater teuer bezahlen. Aus unserer Sicht muss die Statistik, wenn sie schon viel Belastung verursacht, auch vernünftige Aussagen und einen vernünftigen Nutzen für die Unternehmen liefern. Das gilt für die Mikro- wie für die Makroebene. Allerdings taucht das Problem auf, dass in weiten Bereichen Nutzer der Statistik und Datenlieferanten nicht identisch sind. Es gibt vielfach spezielle Statistiken, zu denen alle beitragen, die aber nur wenigen nutzen. Hier entsteht der große Frust durch statistische Belastungen, der sich bei Herrn Dr. Franz im Ministerium niederschlägt. Deswegen ist es aus unserer Sicht eine schlichte Selbstverständlichkeit, dass man auf vorhandene Daten zurückgreift.

Einen weiteren Punkt will ich dann noch – sozusagen in letzter Minute – ganz kurz ansprechen: Wir brauchen natürlich auch die Mikrodaten-Zugänglichkeit – Stichwort IAB – zumindest immer dann, wenn es sich um öffentlich-rechtliche Datenbestände handelt und wenn mit diesen Daten Sozialtransfers oder – etwas allgemeiner gesprochen – sozialpolitische Instrumente evaluiert werden können. Wenn eine Gesellschaft jährlich 20 Mrd. Euro für arbeitsmarktpolitische Instrumente ausgibt, dann ist es schlicht ein Unding, dass, aus welchen Gründen auch immer, vorhandene Daten nicht wissenschaftlich genutzt werden können, um solche Instrumente auch zu evaluieren. In den letzten Jahren hatten wir einen beklagenswerten, jammervollen Zustand in der arbeitsmarktpolitischen Debatte.

**Prof. Dr. Gert G. Wagner**

*(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und TU Berlin)*

Flexibilisierung in der amtlichen Statistik ist unser Thema. Dieses kann man m.E. in zwei Teilthemen zerlegen: Wie flexibel werden Daten erhoben und wie flexibel werden Daten ausgewertet? Wenn ich mir die amtliche Statistik im engeren Sinne, also die statistischen Ämter, anschau, dann ist das flexible Datenerheben weniger ein Problem der Ämter selbst als das des gesetzlichen Rahmens. Das wurde schon angesprochen. Wenn ich die flexiblen Auswertungen betrachte, dann stelle ich, wie auch Herr Walter Müller, fest, dass sich da in den letzten Jahren enormes geändert hat. Der Zugang zu Mikrodaten ist auf der Bundesebene inzwischen sehr gut. Durch das Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter der Länder werden zusammen mit dem Statistischen Bundesamt darüber hinaus auch Mikrodatensätze erschlossen und bundesweit auswertbar, die bislang selbst innerhalb der amtlichen Statistik nur nicht flexibel, d.h. nicht auf der Mikrodatenebene auswertbar waren.

Im Bereich der amtlichen Statistiken, die nicht von statistischen Ämtern, sondern von anderen Behörden erstellt werden, wird sehr bald das Forschungsdatenzentrum der BA dazu beitragen, dass die Forderung nach Evaluation in der Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe der in der BA und beim IAB vorhandenen Daten erfüllt werden kann.

Insgesamt ergibt sich daraus, was die Flexibilisierung der Erhebungen betrifft, dass nicht die amtliche Statistik das Problem ist, sondern letztendlich der Gesetzgeber und die Politik, mit denen man als Statistikenutzer und Statistikproduzent wohl enger ins Gespräch kommen sollte, als das in den letzten Jahren der Fall war.

Eine Untermenge der Flexibilisierung ist offensichtlich die Entbürokratisierung. Hier wurde auch schon angesprochen, dass einiges an Entbürokratisierung bzw. Effizienzgewinn erreichbar wäre, wenn die vorhandenen Daten und die künftig flexibler zu erhebenden Daten besser zusammengeführt werden könnten. Letztendlich ist auch hier am Ende der Gesetzgeber gefragt, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die dieses Zusammenführen von Daten in einem staatsfernen Statistik- und Wissenschaftsbereich in einer Weise erlaubt, dass daraus keine datenschutzrechtliche Probleme entstehen. Ich glaube, dass der Datenschutz in Deutschland, so wie ich das in den letzten Jahren erlebt habe, keinesfalls ein Hindernis ist. Aber es fehlen einfach bestimmte gesetzliche Grundlagen, um dieses Zusammenführen vernünftig machen zu können.

Zusammenfassend richten sich die Wünsche, die ich habe, nur marginal an die amtliche Statistik selbst, sondern an die Politik und den Gesetzgeber. Zum einen geht es darum, dass der Gesetzgeber das statistische System in seiner Gänze systematisch in den Blick nimmt. Ich hatte heute Morgen in meinem Vortrag angedeutet, dass nicht nur die statistischen Ämter die amtlichen Zahlen erheben, sondern es jede Menge Behörden und auch Bundesressorts gibt, die amtliche Zahlen produzieren. Die Koordination ist zumindest verbesserungswürdig. Zu den Produzenten von Daten gehört auch die Wissenschaft, die, um das auch noch einmal deutlich zu sagen, was das koordinierte Erheben von Daten betrifft, besonders schlecht organisiert ist. Neben der Selbstorganisation der Wissenschaft gehört aber auch die Politik dazu, die das statistische System wirklich in der ganzen Breite sehen muss. Dann würde sich die Politik wahrscheinlich auch leichter tun, eine Entbürokratisierung im Sinne eines Effizienzgewinnes durchzuführen. Wenn man das nur innerhalb der statistischen Ämter zu machen versucht, springt man m.E. zu kurz.

**Dr. Joachim Jacob**

*(Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Bonn)*

„Wie soll es weitergehen?“ ist das Thema hier und ich glaube, hier muss auf den verschiedensten Ebenen etwas passieren. Einmal müssen wir in der Zukunft erreichen, dass die Politik verantwortlicher in das Statistische Programm einbezogen wird. Es kann nicht richtig sein, dass, wie es in der Vergangenheit war, die Vorgaben von den Statistikern selbst kommen, dass das Statistische Bundesamt aufgefordert wird, selber Gesetzesentwürfe für die bestimmten Bereiche vorzulegen. Die Verantwortlichkeit der Politik ist hier mehr in den Vordergrund zu stellen. Das gibt gleichzeitig auch die Chance, – da greife ich etwas auf, was Herr Hohmann gestern gesagt hat – künftige Statistiken vor dem Hintergrund des Bürokratieabbaus nicht auf Ewigkeiten festzuschreiben, sondern in der Tat zeitlich zu begrenzen. Wir sollten den Mut haben, Statistiken auf drei, vier oder fünf Jahre zu begrenzen und dann eine neue politische Diskussion beginnen, ob diese Statistiken fortgeführt werden, oder ob sie in veränderter Form fortgeführt werden. Auch bei den Flexibilisierungsmöglichkeiten nach §§ 5 und 7 BStatG, die Frau Mank heute Morgen ansprach, ist die Politik gemeinsam mit der Statistik gefordert. Wenn es diese Flexibilisierungsmöglichkeiten gibt, sie aber nicht genutzt werden, dann frage ich mich natürlich, woran das eigentlich liegt. Liegt das daran, dass man eben doch die alten Zöpfe so lieb gewonnen hat, dass man sie immer weiter führen will? Denkt man sich: „Nun gut, wenn etwas Neues kommt, dann muss eben zusätzliches Geld aufgebracht werden und dann machen wir das eben in dieser Weise in erweiterter Form?“ Das bedeutet, dass nach 10 Jahren wieder alles durchgeforstet werden muss. Es ist nicht die erste Aktion, die jetzt passiert. Ich habe eine solche Ende der siebziger Jahre selber miterlebt. Deswegen weiß ich, wovon ich spreche. Hier sollte man im Grunde genommen Instrumente, die auch von der Statistik in der Vergangenheit gefordert worden sind, siehe § 5 BStatG, besser nutzen. Das setzt aus meiner Sicht natürlich voraus, dass man auch gegenüber der Diskussion, auf welche Dinge man verzichten kann, offen ist. Denn Sie können bei der Haushaltslage, die eigentlich immer gleich ist, – sie wird allenfalls schlechter – nur flexible Instrumente schaffen, wenn man im Grunde auch bereit ist, diese Instrumente zu nutzen, und gleichzeitig aber auch Vorschläge macht, wo man das Geld reinholt. Sie müssen also alte Zöpfe abstoßen. Ich habe auch den Eindruck, wenn ich das höre, Herr Wagner, was Sie sagten, dass man auch über die Organisation der Statistik und darüber, warum es diese Entwicklung gegeben hat, nachdenken muss. Das zentrale Amt für die amtlichen Statistiken ist das Statistische Bundesamt. Da frage ich mich, wieso es alle möglichen Einrichtungen gibt, die auch amtliche Statistik machen. Dass die Ressorts ihre eigenen Süppchen kochen, ist nicht richtig. Richtig ist, dass koordiniert und abgestimmt werden muss. Ich weiß die Gründe, warum das nicht immer so ist. Es hängt auch damit zusammen, dass manche Dinge nicht schnell genug passieren. Aber da muss man doch mal die Gründe hinterfragen und überlegen, wie man das ändern kann, damit dieses Auseinanderdriften endlich zum Ende kommt. Wenn ich noch einen Blick nach vorne werfe, glaube ich, dass man eine Menge an Flexibilisierung noch dadurch gewinnen kann, dass man letztlich auch die Zusammenführung von Statistiken nach dem § 13a ein bisschen großzügiger handhabt. Selbst wenn es heute Fesseln gibt, die aus der Sicht der Statistik echte Fesseln sind, kann man doch darüber reden. Deswegen gibt es doch solche Instrumente, die man natürlich zunächst einmal etwas vorsichtiger einführt als es vielleicht in der Praxis notwendig ist. Man kann bestimmte Fesseln auch wieder weiter öffnen, um hier flexibel genug reagieren zu können. Ich glau-

be auch, ich habe das ja gestern gesagt, dass man, wenn das Gesetzgebungsverfahren selbst schon relativ schwerfällig ist, den Mut haben sollte, in der Tat ein bisschen mehr über Ermächtigungsmöglichkeiten nachzudenken und im Gesetz selbst den Weg für Rechtsverordnungen freizumachen. Hier kann man sehr viel flexibler – auch zeitlich flexibler – die Dinge angehen. Es besteht aus meiner Sicht in der Tat die Möglichkeit, in Zukunft die Verwaltungsregister – mit all den Konsequenzen ein bisschen besser zu nutzen. Da habe ich auch, Herr Haupt, überhaupt keinen Schrecken davor, dass Herr Lützel einen Zeitraum von 10 Jahren angedacht hat. Vielleicht dauert es sogar noch länger. Die Diskussion gestern hat auch gezeigt, dass man so viel ordnen muss, um das wirksam machen zu können. Man braucht Zeit dazu, weil man sehr viel Überzeugungsarbeit leisten muss. Auch die Rückmeldeproblematik muss aus datenschutzrechtlicher Sicht lösbar sein. Da kann man dann vielleicht, wenn sich im Einzelfall Probleme ergeben sollten, über den Umfang des Stammdatensatzes nachdenken. Das ist alles denkbar. Aber die Richtung muss in dieser Weise deutlich gemacht werden. Was die Zusammenarbeit mit Forschung und Wissenschaft anbelangt, bin ich mit Ihnen einer Meinung, dass die Einrichtung von Forschungsdatenzentren eine vernünftige Sache ist. Wir müssen auch darüber nachdenken, ein Forschungsgeheimnis zu finden, das gleichzeitig die Harmonisierung für die unterschiedlichen Regelungen in einzelnen Bereichen schafft. Auch das ist für mich ein zentraler und wichtiger Punkt, damit endlich einmal in der Praxis die Streiterei darüber aufhört, wo es enger und wo es weniger eng gefasst ist. Das verlangt allerdings auf der anderen Seite von der Wissenschaft und der Forschung eine gewisse Disziplin dergestalt, dass mit anonymisierten Daten gearbeitet wird, wo es möglich ist. Ich weiß aus meiner Praxis, dass die Forderungen zunächst immer sehr umfassend sind. Wenn man dann miteinander spricht, stellt sich bei vielen Forschungsprojekten heraus, dass man im Grunde genommen personenbezogene Daten gar nicht braucht. Also hier muss man vertrauensvoll ein bisschen aufeinander zugehen. Wenn wir das alles angehen, glaube ich, hat die Statistik eine gute Zukunft.

### **Eckart Hohmann**

*(Präsident des Statistischen Landesamtes Hessen, Wiesbaden)*

Wenn man Herrn Dr. Jacob glauben will, haben wir eine gute Zukunft. Wenn ich Herrn Dr. Franz recht verstehe, der sich als Quell der Unruhe in den offenbar stillen See der amtlichen Statistik hineingeworfen hat, um dort die entsprechenden Wellen auszulösen, dann möchte ich gleich mit einem Aperçu beginnen, das an den Brief des Staatssekretärs Dr. Tacke, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, an die Wirtschaftsministerien der Länder anknüpft, um nach der Zielorientierung dieser Entbürokratisierungspolitik, die ich in weiten Teilen durchaus für legitim und begründet halte, zu fragen. Der Brief fokussiert zum einen darauf, dass dort ausgeführt wird, Gründer und Start-ups – das ist die eine Zielsetzung – von Pflichten der amtlichen Statistik zu entlasten. Da stellt sich natürlich die Frage, welcher Gründer und welches Start-up-Unternehmen ist überhaupt belastet. Durch die Abschnidegrenze von 20 werden natürlich gerade die Start-ups und Gründer eben nicht erfasst. Aufgrund der üblichen bürokratischen Verzögerungen würden sie, selbst wenn sie über 20 Beschäftigte hätten, vielleicht erst ein Jahr nach ihrer Gewerbeanmeldung, nach Jahren stabiler wirtschaftlicher Tätigkeit, in der Statistik auftauchen. Und zum Zweiten kann man ja auch sehr wohl die Frage stellen, was es für die Feinststeuerung einer Wirtschafts- und u.U. auch der Gründungspolitik bedeutet, wenn Gründungsprozesse überhaupt nicht gemessen werden sollen. Wenn man der Auffas-

sung ist, dass wir international, insbesondere was den Prozess der Selbständigkeit und der Gründung betrifft, offenbar starke Nachholbedarfe haben und dieser im internationalen Vergleich ein prekärer Prozess ist, stellt sich die Frage, warum ausgerechnet die Politik dort unausgesprochen auf Informationen, die beschreiben könnten, unter welchen Voraussetzungen Gründungsprozesse erfolgreich verlaufen oder aus welchen Gründen sie prekär verlaufen, verzichten will. Beide Imperative habe ich nicht verstanden und ich warte auf eine Erklärung.

Der zweite Punkt ist der, dass ich glaube, und das habe ich gestern auch schon ausgeführt, dass wir dringend eine Rückbindung der Statistik und des Statistischen Programms im Sinne eines gesellschaftlichen und politischen Informationsbedarfs auf die politische Ebene brauchen. Aber nicht im Sinne eines segmentierten und diffusen Entbürokratisierungsbegriffs – poröse Begriffe sind im Politikbereich immer hoch erfolgreich – sondern um zu definieren, was der Informationsbedarf ist. Dies könnte wie auch in anderen nationalen Staaten durch einen national council, einer national commission oder einen conseil national wie in Frankreich geschehen, der hochrangig auf Regierungsebene rückgebunden ist, die Ziele definiert und eine Evaluation vornimmt. Wie ich auch schon vorgeschlagen habe, sollte im Hinblick auf die Bewertung grundsätzlich zur sunset legislation-Konzeption übergegangen werden. Gesetze sollten grundsätzlich befristet werden. Wenn ein solches Paket, von einer Regierung verabschiedet und von Wirtschaft, Wissenschaft, Statistik und den Gruppen, die in einem kooperatistischen Gemeinwesen mitreden, beraten wird, dann, glaube ich, kann man auch die Frage der Gesetzgebungstechnik, abgesehen von der Begrenzung, dadurch ergänzen, dass man stärker zu komitologie-ähnlichen Verfahren übergeht. Das wäre nicht unbedingt eine parlamentarische, sondern bei Verabschiedung eines Statistischen Programms insgesamt durch das Parlament und Regierung stärker durch Verordnungsvorbehalte also komitologische Verfahren begründete und flexiblere Rechtsetzung.

Beim nächsten Punkt, den ich sehe, ist die amtliche Statistik, wie ja auch ausgeführt, schon wesentlich weiter und verstärkt dies noch. Die stärkere Nutzung von Verwaltungsdaten setzt aber, damit dies effektiv läuft, voraus, dass wir – abgesehen von den methodischen Problemen – so etwas wie eine Organisation staatlicher Informationen brauchen. Eine state information management agency könnte uns sagen, welche Daten, in welchen Formaten, in welchen Behörden und Stellen – sei es bei öffentlichen, vielleicht auch bei privaten – überhaupt vorhanden sind. Solange dies nicht geschieht, werden wir auch dort im Sinne eines peace meal-Reformprozesses immer vor uns hinknabbern und die entsprechenden Instrumente für eine effektive Verbesserung der Statistik nicht zur Verfügung stellen können. Ich glaube, dass die amtliche Statistik, auch was ihre interne Organisation betrifft, mittlerweile, was die Frage einer kundenorientierten zur Verfügungstellung von Daten anbelangt, wesentlich besser dasteht als dies noch vor kurzer Zeit der Fall war. Auch da sei noch einmal auf einen sich widersprechenden Imperativ hingewiesen. Nicht nur Herr Staatssekretär Dr. Tacke hat einen Brief an den Wirtschaftsminister geschrieben, sondern auch die Vorsitzende des Unternehmerinnenverbandes. Sie hat gerade in diesen düsteren Zeiten der Entbürokratisierung danach gefragt, wieso denn in den Wirtschaftsstatistiken, was die Unternehmer- oder Unternehmerinneneigenschaft betreffe, nicht endlich einmal die geschlechtsspezifische Bezeichnung miterhoben werden könne, um diesen Prozess auch transparent zu machen. Soeben erreicht mich ein Brief des Verbandes der Gebäudereiniger, die sich darüber beklagen, dass in ihrer zu-

kunftsträchtigen Branche des facility managements kaum ausreichende Daten zur Verfügung stehen. Sie stellen die Legitimation der Statistik in Frage, wenn sie sich erkundigen, warum sie Pflichten zur Meldung haben, wenn die Statistik auf der anderen Seite nicht differenziert genug ist, um für ihre Unternehmenszwecke oder Verbandszwecke Antworten zu geben. Mit anderen Worten, ich glaube, dass die Statistik dringend, damit nicht fehlerhafte Diskussionen auf der Ebene der statistischen Fachämter selber geführt werden, Kontakt zur Politik braucht und dass die Politik endlich einmal nicht unausgesprochen immer wieder unterstellt, es sei zu viel, was erhoben wird. Es muss ein gesellschaftlicher Konsens darüber hergestellt werden, was ein legitimer Informationsbedarf ist. Von dieser Basis und von dieser Zielfindung aus kann dann klar definiert werden, wie unsere Aufgabe und unsere Funktion im Rahmen des politisch-administrativen und des Wissenschaftssystems zu ordnen ist.

**Dr. Eckhard Franz**

*(Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin)*

Ich will einmal unsystematisch direkt an dem anknüpfen, was Herr Hohmann sagte. Es ist von Ihnen beispielhaft sehr gut umrissen worden. Wo immer man hinfasst, erregt man sofort widersprüchliche Reaktionen. Sehr pointiert sind Sie bei der Frage geschlechtsspezifische Erhebung von Merkmalen oder auch bei den anderen Beispielen, die Sie nannten. Ich will eins noch dazu tun, bevor wir vielleicht im Handwerksbereich ein bisschen intensiver diskutieren. Ich habe immer wieder die Situation, dass wir intensiv mit Spitzenverbänden und Wirtschaftsverbänden über Bürokratieabbau diskutieren. Dann gucken alle die Bundesregierung an – das ist ja auch ein altes Thema. Alle erwarten von der Bundesregierung etwas. Dann geht man über zu anderen Tagesordnungspunkten. Dann kommt auf einmal jemand und sagt: „Ach, übrigens würde ich gerne noch einen Antrag auf finanzielle Unterstützung durch die Bundesregierung stellen. Wir haben da so ein kleines Projekt. Wir haben eine Zeitschrift. Da wollen wir eigentlich regelmäßig unsere Mitglieder befragen. Können sie das nicht mal übernehmen? Es sind nur 2 oder 4 Mill. Euro.“ Ich will damit nur andeuten, dass es auch eine gewisse Scheinheiligkeit in der Diskussion des Ganzen gibt. Das ist der Appell, den ich gerne auch an alle richten würde, dass man einmal dazu kommt, bestimmte Themen nicht global abzuarbeiten, sondern dass man ganz konkret diskutiert und dann auch entscheidet.

**Prof. Dr. Gert G. Wagner**

*(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und TU Berlin)*

Es verdichtet sich jetzt, dass wir über die Entbürokratisierung etwas vertieft reden. Ich will deswegen auch einige Gedanken zu dieser Thematik in die Runde geben.

Bei Großunternehmen kann die zeitliche Belastung durch das Ausfüllen von statistischen Erhebungen keine Rolle spielen. Großunternehmen produzieren mehr statistische Zahlen für ihre eigenen bunten Broschüren als jemals von der amtlichen Statistik abgefragt werden kann. Bei den Start-ups spielt die amtliche Statistik keine Rolle, weil sie überhaupt nicht erfasst werden. Dazu als Fußnote: es ist natürlich ein Problem für sich, dass es diese historisch begründete Abschneidegrenze gibt, d.h. Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten statistisch nicht erfasst werden, wo man eigentlich heutzutage gerade gerne etwas über Kleinunternehmen und deren Dynamik viel wissen möchte. Es

können also allenfalls die mittleren Unternehmen sein, bei denen die amtliche Statistik wirklich eine nennenswerte, überhaupt nur messbare zeitliche Belastung ausmacht.

Wir hatten gestern schon eine kleine Diskussion, die man vielleicht noch vertiefen sollte: Wenn in die handelsüblichen Finanzbuchhaltungsprogramme Statistikmodule eingebaut würden, was man ja auch durch eine entsprechende staatliche Projektunterstützung befördern könnte, wäre wahrscheinlich den meisten Mittelständlern am effektivsten geholfen, den Erhebungspflichten der amtlichen Statistik effizient zu genügen. Mutmaßlich hängen inzwischen ja fast alle Unternehmen in irgendeiner Form am Internet. Wenn diese Kennziffern über die Finanzbuchhaltung erzeugt würden, könnte man sie auch un schwer übermitteln.

Auf der anderen Seite will ich den Gedanken in die Runde geben, dass nicht nur effizientere Erhebungen sondern mehr Flexibilität bei der Nutzung der Daten die Akzeptanz von Erhebungen erhöhen könnte, weil es den Betroffenen, wenn sie ihre eigenen Daten selbst flexibel nutzen können, auch einleuchten würde, wozu das Ganze überhaupt notwendig ist. Einfache statistische Auswertungen sind heutzutage keine Hexereien mehr. Zumindestens große Unternehmen machen sie ohnehin. Auch mittlere könnten das machen. Wenn wir mehr public use files hätten, dann könnten auch die, die ihre Daten abgeben, selbst bestimmte Auswertungen im Hinblick auf die Fragestellung, die sie spezifisch interessieren, machen. Dann wäre wahrscheinlich auch eine einfachere Verbindung zwischen den Umfragen, die die Verbände in großer Zahl durchführen, und dem amtlichen Zahlengerüst möglich, in das die Umfragen eigentlich eingebettet werden sollten.

#### **Ottotheinrich Freiherr von Weitershausen**

*(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V., Berlin)*

Ich wollte doch einen Punkt noch einmal ansprechen. Es war für mich ganz interessant, dass auf dem Podium in einem Punkt fast Konsens herrscht, nämlich in der stärkeren Rückbindung von statistischen Vorhaben auf die politische Ebene. Ich glaube Herr Dr. Jacob oder Herr Hohmann hat das so angesprochen. Das ist ja genau der Punkt, um den man sich Gedanken machen muss. Nach meiner Erfahrung – ich hatte auf das Schicksal der Dienstleistungsstatistik verwiesen – bekommt man ja genau wegen dieser Rückkoppelung – und zwar wegen der Einzelfallrückkoppelung – eher eine ganze Menge Seitenwind, der das Projekt dann eher in Frage stellt, als dass es dadurch befördert wird. Insofern ist dieser Vorschlag der Punkt, den man weiterverfolgen muss, weil man auf diese Art und Weise in die Politik hineinträgt, den statistischen Nutzen und nicht eben immer nur über die statistischen Lasten zu diskutieren. Diesen Punkt muss allerdings die Statistik selber aufgreifen und nach vorne tragen. Nur dann wird dieser Sichtwechsel in der Politik auch möglich sein.

**Dr. Joachim Jacob***(Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Bonn)*

Ich wollte noch auf die psychologische Wirkung bei den Betroffenen aufmerksam machen. Es diskutieren ja immer nur Leute miteinander und reden über Belastungen oder Nichtbelastungen, die die Belastung selbst nicht haben. Ich kenne genügend Leute aus dem mittelständischen Bereich, die mir sagen: „Erstens haben wir nichts davon und zweitens empfinden wir es als Belastung.“ Ob das tatsächlich eine große Belastung ist oder nicht, das ist ganz egal. Entscheidend ist, dass sie es als Belastung empfinden und dass sie demgegenüber nicht das Gefühl haben, etwas davon zu profitieren. Man darf auch eines nicht verkennen: Es geht denen so wie mir. Wenn ich schon so ein Papier kriege – ich rede jetzt nicht von der Statistik – auf dem ich etwas ausfüllen soll, verspüre ich bereits einen Widerstand; vor allen Dingen, wenn ich nicht einsehe, dass es mir irgendetwas bringt. Vor dieser Situation steht auch die Statistik; und deswegen, Herr Lützel, unterstütze ich Sie in Ihrer Vision, Entlastungen über technische Einrichtungen zu erreichen, indem z.B. die statistischen Anforderungen in das betriebliche Rechnungswesen eingebaut und die Daten dann durch Knopfdruck direkt übermittelt werden können. Das merkt man dann nicht. Anders als wenn ich das Papier vor mir habe und einen Bleistift in die Hand nehmen muss und es ggf. gar nicht selber ausfüllen kann! Denken sie einmal an den Handwerksmeister X oder Y, der nicht gewohnt ist, überhaupt noch mit dem Stift – außer vielleicht um Rechnungen zu schreiben – umzugehen! Selbst das macht er möglicherweise mit Hilfe der Technik. Wir dürfen da nicht von unserer Position ausgehen, in der wir ständig mit diesen Dingen zu tun haben. Man muss sich in die Situation desjenigen versetzen, der im Grunde genommen die Belastung trägt und deswegen dagegen eine Aversion entwickelt. Das ist auch ein politisches Problem für Sie. Sie kriegen ja den Druck aus den mittelständischen Unternehmen und aus dem Handwerksbereich. Die sagen: „Entlastet uns jetzt mal.“ Das ist eine schwierige Situation und deswegen muss man darüber nachdenken, wie man insbesondere die Technik, aber auch sonstige Möglichkeiten nutzen kann, um die Betroffenen weitestgehend zu entlasten. Das dürfen wir nicht aus dem Auge verlieren.

**Eckart Hohmann***(Präsident des Statistischen Landesamtes Hessen, Wiesbaden)*

Es ist zwar heute nicht das Thema, aber es ist natürlich richtig, dass das Feedback und die Akzeptanzbeschaffung genauso in den Kontext gehört, wie eine reine Belastungsdiskussion. Ich will Ihnen sagen, wie wir mit den berühmten Start-ups umgehen. Wir arbeiten im Bereich der IHK Kassel und auch der IHK Frankfurt im Kontext von Existenzgründungsberatungsprogrammen. Bei uns fragen diejenigen, die z.B. Friseurmeister sind und im ländlichen Raum einen Laden aufmachen wollen. Sie können bei uns nachfragen, wie der Besatz der Branche in der Umgebung aussieht, wie die Bevölkerungsstruktur aussieht, etc. Ich kann Ihnen sagen, die Nachfrage ist selbst in Bereichen, von denen man es nicht gedacht hätte, enorm hoch. Deshalb sage ich, gerade der Friseurmeister ist nicht fiktiv, er ist real. Deshalb muss man natürlich sehen, dass man mit der Befragung, auch wenn sie gesetzlich angeordnet ist, Maßnahmen zur Akzeptanzbeschaffung verbindet. Das muss man selbstverständlich tun. Nur wenn der politische impact von vorne herein so aussieht, wie wir ihn jetzt erleben, dann wird die Moderation in Richtung Wirtschaft immer schwieriger. So wie die Diskussion jetzt – unabhängig von der subjektiven Empfindung – läuft, ist der generelle bias, zu sagen, es gibt eine staatliche Verpflich-

tung, die generell eine Belastung und nicht einen Komplex von Belastung und unter Umständen Gegenleistung – in unserem Kontext Informationsnutzen, in anderen Kontexten Prävention, Schutz, etc. – darstellt, sehr hoch. Wenn die Diskussion nur so moderiert wird, ohne den Kontext der Gegenleistung gleichzeitig mit zu benennen, dann werden wir natürlich m.E. in eine Spirale des selffulfilling proficy und eines continuous reinforcement kommen, der praktisch die Akzeptanz für staatliche Verpflichtungen immer schwieriger macht. Ich kann Ihnen sagen, das wird natürlich auch dazu führen, dass eine informierte Wirtschaftspolitik immer schwieriger wird.

**Johann Hahlen**

*(Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden)*

Ich möchte jetzt die allgemeine Diskussion eröffnen und bitte hierzu um Wortmeldungen aus dem Publikum.

**Botho Graf Pückler**

*(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V., Berlin)*

Ich möchte mich mit meinen Ausführungen direkt an Herrn Dr. Franz wenden. In der Vergangenheit hatten wir in der amtlichen Statistik immer wieder Runden der Entlastung und Entbürokratisierung. Ich darf Sie an die letzte Runde in den Jahren 1995/1996 erinnern. Damals haben wir das „Spiel“ – wenn ich dies einmal so sagen darf – schon einmal gespielt, und zwar mit mäßigem Erfolg. Diese Entlastungsrunde lief unter der Rubrik „Rückführung der Statistik auf das absolut Notwendige“. Die betroffenen Ministerien haben in den damaligen Beratungen mehr oder weniger vorgegeben, was gestrichen werden soll und was nicht. Dabei spielte das kameralistische Denken eine maßgebliche Rolle. Die Nutzer der jeweiligen Statistiken mussten begründen, warum es sinnvoll ist, diese Statistiken weiterhin zu erheben bzw. dieses oder jenes Merkmal beizubehalten. Dieses Verfahren war damals nicht effizient und wird es auch jetzt nicht sein! Soll also dieses „Spiel“ in die zweite Runde gehen, oder wie stellt sich das Bundeswirtschafts- und -arbeitsministerium die neuerliche Runde im Bereich der Statistik vor? Wie soll die Belastung der Wirtschaft durch die amtliche Statistik zurückgeführt werden, ohne das statistische System zu beschädigen? Diese Gefahr besteht durchaus, wenn man berücksichtigt, dass der Statistische Beirat zu Beginn einer Legislaturperiode das Programm der amtlichen Statistik – auch und gerade unter dem Gesichtspunkt der Bereinigung – überprüft, indem er die Berechtigung der einzelnen Statistiken hinterfragt und eigene Vorschläge zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik der Bundesregierung empfiehlt. Darin sind sowohl Vorschläge zur Eliminierung obsolet gewordener Statistiken enthalten wie natürlich auch solche, die die Einführung neuer Statistiken implizieren, wenn dies erforderlich ist, um beispielsweise den Wandel in Gesellschaft und Wirtschaft in Zukunft besser abbilden zu können. Ein Beispiel ist die Dienstleistungsstatistik.

In der aktuellen Diskussion wird häufig übersehen, dass die zusätzlichen statistischen Anforderungen überwiegend von der Europäischen Kommission ausgehen. Wie wollen Sie die Statistikbelastung zurückführen, wenn über 60 % der Statistiken in Brüssel bzw. Luxemburg bestimmt werden und man dort überhaupt nicht daran denkt, die Statistik auf das notwendige Maß zu reduzieren? Auf europäischer Ebene geht man nach meinen Erfahrungen rücksichtslos vor. Ein Beispiel hierfür ist die so genannte Abschneidegrenze, die Kleinunternehmen mit weniger als 10 Beschäftigte von statistischen Erhebungen

ausnimmt: Nach dem Willen der Kommission sollen „alle Unternehmen einbezogen werden, unabhängig davon, wie viele Mitarbeiter sie beschäftigen.“ Da können Sie lange mit dem Beispiel des Malermeisters und/oder mit dem kleinen Handwerksbetrieb argumentieren, der am Wochenende statistische Erhebungsbögen ausfüllen muss, und irgendwelche Zahlen hineinschreibt, um seinen Verpflichtungen nachzukommen, deren Sinn er nicht zu erkennen vermag. Dies lässt die Euro-Statistiker unbeeindruckt!

Meine Damen und Herren,

Entlastung der Wirtschaft – uneingeschränkt ja! Heute wurden hierzu schon viele Vorschläge gemacht – z.B. Einsatz der IuK-Technologie, Nutzung von Verwaltungsdaten etc. In dieser Richtung müssen verstärkte Anstrengungen unternommen werden. Aber, dass wir wieder von vorne anfangen und jede einzelne Statistik, jedes einzelne Merkmal dahingehend überprüfen, ob es noch sinnvoll ist oder nicht, halte ich für ineffizient und problematisch angesichts der Tatsache, dass der systemische Aufbau des statistischen Programms bereits erheblich beschädigt ist.

### **Dr. Klaus Reeh**

*(Europäische Kommission, Eurostat, Luxemburg)*

Als Berufseuropäer möchte ich ein bisschen pro domo sprechen und dabei auch noch gleichzeitig Herrn Hohmann zu Hilfe kommen. Flexibilisierung, überhaupt Handlungsfähigkeit, geht natürlich nur durch einen adäquat strukturierten Diskursraum. Wenn wir uns einmal ansehen, was in den letzten 15 Jahren auf europäischer Ebene passiert ist, so ist genau das geschaffen worden. Die Ära des demnächst ausscheidenden Generaldirektors ist eine Ära gewesen, in der der europäische Diskursraum strukturiert worden ist. In diese Ära kam es zur Aufstellung eines Statistischen Programms, das politikorientiert war, zumindest politikorientiert präsentiert und vermarktet wurde. Das war meiner Ansicht nach ein recht großer Erfolg.

Mit diesem Diskursraum sind natürlich zwei Problembegriffe verbunden, die ich auch noch erwähnen möchte. Der eine ist – Asche auf unser Haupt – der Begriff „acquis communautaire“. Das ist das, was wir an gesetzlichen Maßnahmen erreicht haben. Das betoniert und das ist genau das Gegenteil von Flexibilisierung. Aber es gibt auch einen auf den ersten Blick scheinbar der Flexibilität Rechnung tragenden Begriff, der genau so schlimm ist. Er kommt von den Mitgliedstaaten und heißt „Subsidiarität“. Denn Subsidiarität ist oft auch eine Art Betonierung des status quo im nationalen Rahmen. Unser Spiel auf europäischer Ebene ist immer so angelegt, dass man versucht, die Anpassungskosten auf den jeweils anderen zu transferieren. Deshalb sollte meiner Ansicht nach der EU-Diskursraum verstärkt genutzt und eine engere Verknüpfung zwischen den nationalen und dem europäischen Diskursraum gesucht werden. Ich glaube, die EU hat ein viel größeres Flexibilisierungspotential. Sie ist letztlich der Regulierer schlechthin. Gerade wenn es um solche Begriffe, wie Input- und Output-Harmonisierung geht, könnte ich mir durchaus vorstellen, dass mehr Mut zur Input-Harmonisierung im Europäischen Statistischen System – adäquat diskutiert – zu einer größeren Flexibilität führt. Am Ende könnte es zumindest partiell zu einer operativen Integration über Mitgliedstaatengrenzen hinaus und damit zu der Ausnutzung von Skalenerträgen auch in der Amtsstatistik kommen.

**Walter Radermacher**

*(Statistisches Bundesamt, Wiesbaden)*

Es liegt nahe, bei der Reform der amtlichen Statistik Anregungen aus dem Diskurs zur Reform des Staates im Allgemeinen zu holen. In diesem Sinne können die Leitgedanken des „Aktivierenden Staates“ und des „Neuen Steuerungsmodells“ als Ausgangspunkte verwendet werden.

Aus dem Leitbild des „Aktivierenden Staates“ lässt sich folgende moderne Definition und Abgrenzung amtlicher Statistik ableiten:

„Amtliche Statistik ist die Teilmenge statistischer Informationen, die der Staat als informationelle Infrastruktur in Form eines öffentlichen Gutes bereitstellt. Amtliche Statistik zeichnet sich durch Objektivität und Neutralität aus. Außerdem gelten für amtliche Statistiken besonders hohe Anforderungen an die Datenqualität und die methodische Basis. Die Abgrenzung dieses öffentlichen Guts ist eine politische Konvention und deshalb durch den Gesetzgeber festzulegen.“

Diese Definition „amtlicher Statistik“ entspricht dem internationalen Verständnis und den Leitbildern der amtlichen Statistik der Vereinten Nationen und des europäischen statistischen Systems. Es sei angemerkt, dass sich diese Definition der amtlichen Statistik von ihrem Ergebnis her nähert, sie ist „outputorientiert“. Sie verzichtet auf die speziell für Deutschland typische „inputorientierte“ Abgrenzung entlang Auskunftspflicht und hoheitlichem Handeln. Die Grenzlinie zwischen den öffentlichen Gütern der amtlichen Statistik und den privaten Gütern der marktwirtschaftlich Statistikinstitute ist grundsätzlich Gegenstand einer politischen Entscheidung. Zwar gilt für die meisten „amtlichen“ Statistiken, dass ihre Zugehörigkeit zur informationeller Infrastruktur aufgrund historischer Entwicklungen oder internationaler Konventionen unstrittig ist. Gleichwohl ist – nicht zuletzt mit Blick auf die mit der Statistikerstellung verbundenen Kosten – zu definieren, in welcher Detailliertheit Informationen von der Öffentlichkeit erwartet werden, welche Genauigkeit, welche Aktualität usw. verlangt werden. Darüber hinaus spielt in der heutigen Zeit eine entscheidende Rolle, in welcher Form die Ware Statistik ausgeliefert wird, also z.B. die Frage der Vorhaltung im Internet mit oder ohne Entgelt usw. Darüber hinaus handelt es sich bei Statistiken um erklärungsbedürftige Produkte; die Nutzer müssen beraten werden, damit aus statistischen Daten nützliche statistische Informationen werden. Mit anderen Worten: Die von der amtlichen Statistik erwarteten Güter und Dienstleistungen sind in einem Auftrag hinreichend genau zu definieren.

Das „Neue Steuerungsmodell (NSM)“ wird oftmals mit der Reform der internen Führungs- und Steuerungsprozesse von Verwaltungen gleichgesetzt. Betriebswirtschaftliche Werkzeuge von Unternehmen, wie Controlling, KLR usw., werden eingeführt, um die Effizienz der Administration zu erhöhen. NSM umfasst aber auch eine externe Seite, in der es um die Auftragsbeziehungen zwischen Legislative und Exekutive geht: Der gesetzliche Auftrag regelt in diesem Konzept das Lieferanten-Kunden-Verhältnis zwischen Parlament und Verwaltung. Er besteht im Sinne eines kaufmännischen Kontrakts einerseits aus einer Lieferverpflichtung des Auftragnehmers Verwaltung (Produkte in vereinbarter Qualität) andererseits aus einer Zahlungsverpflichtung des Auftraggebers Parlament (Bereitstellung entsprechender Ressourcen).

Wendet man diese Überlegungen auf die Statistik an, enthält ein ergebnisorientierter gesetzlicher Auftrag grundsätzlich

- das Lieferprogramm der amtlichen Statistik sowie
- das dafür bereit gestellte (Global-) Budget.

Auf diese Weise wird die oben getroffene, noch unbestimmte Definition „öffentliches Gut Statistik“ angemessen genau abgegrenzt. Die amtliche Statistik kennt auf Grund dieses Auftrags ihr Arbeitsgebiet und die von ihr erwartete Produktpalette. Es liegt an ihr, diese Produkte mit dem geringst möglichen Aufwand und der kleinsten Belastung der Auskunftgebenden zu erstellen.

Um einen derartigen gesetzlichen Auftrag erfüllen zu können, benötigt die amtliche Statistik entsprechend den Vorgaben des Volkszählungsurteils darüber hinaus in den Fällen, in denen ein hoheitlicher Eingriff in das Recht auf Selbstbestimmung über individuelle Informationen notwendig ist, eine Legitimation durch den Gesetzgeber. Es ist deshalb genau zu prüfen, in welchem Umfang, bei welchen Statistiken dieser Eingriff tatsächlich erfolgt und welche Form von Legitimation (über den ergebnisorientierten Auftrag hinaus) erforderlich ist.

Der Gesetzgeber wählt auch in einem ergebnisorientierten Auftrag aus, wie detailliert er mit seinen Vorgaben die Arbeit der Verwaltung determinieren will. Je genauer die Vorgabe, desto höher die Einflussnahme aber desto geringer die Flexibilität. Angewendet auf den gesetzlichen Auftrag für amtliche Statistik gilt es, in diesem Zielkonflikt eine optimale Lösung zu finden. Die Vorgaben des Gesetzgebers sollten einerseits hinreichend präzise sein, um die Produkte/Dienstleistungen im Portfolio der Statistik mit der gewünschten Qualität so zu definieren, dass eine Beurteilung der Auftragserfüllung (z.B. durch den Rechnungshof) möglich ist. Sie sollten andererseits in der Summe weniger umfangreich und detailliert sein als die bisherige Statistikgesetzgebung, damit eine Anpassung des Programms an neue Erfordernisse ohne zusätzliche legislative Maßnahmen möglich ist.

Selbstverständlich wird auch über die finanziellen Ressourcen gesteuert, welche Möglichkeiten der Auftragnehmer Statistik insgesamt bei der Umsetzung haben kann und soll. Darüber hinaus drücken Vorgaben hinsichtlich der Allokation der Ressourcen auf die verschiedenen Bereiche des Statistikprogramms politische Prioritäten aus. Allerdings sollte dies als eine Form von Untergliederung eines Gesamtbudgets geschehen, das als Ganzes dem Statistikprogramm mit seinen fachlichen Teilen gegenübersteht. Auf diese Weise kann der Verschiebung von Prioritäten im Zeitablauf Rechnung getragen werden, ohne dass das System der amtlichen Statistik in unabhängige fachbezogene Teile zerschnitten werden müsste („Ressortetatisierung“). Die methodischen Entwicklungen und Tests zu so genannten „Produkthaushalten“ zielen darauf ab, hierfür die erforderlichen Informationsgrundlagen bereit zu stellen.

Die hohe Komplexität des Statistikprogramms erfordert eine kontinuierliche Pflege, in der bei Bedarf neue Elemente in das Portfolio eingefügt, alte Elemente entnommen und finanzielle Prioritäten angepasst werden. Zusätzlich zu der Diskussion um einzelne Produkte und Dienstleistungen der Statistik ist es mithin erforderlich, das Gesamtgefüge und seine Ausgewogenheit im Auge zu behalten. Im Grunde ist dies eine Selbstverständlichkeit, die erstaunlicherweise bislang aber nicht als solche betrachtet, sondern

mit negativ behafteten Begriffen, wie „Statistikbereinigung“, von Zeit zu Zeit durchgeführt wurde. Die Programm- und Kapazitätsplanung sollte das Fundament einer ergebnisorientierten Gesetzgebung sein. In einem programmatischen Rahmen verständigen sich Auftraggeber und Auftragnehmer auf eine mittelfristige Entwicklungsperspektive, in der die Prioritäten zwischen den Statistikfeldern entsprechend ihrer politischen Bedeutung festgelegt und regelmäßig an geänderte Verhältnisse angepasst werden.

Von einer ergebnisorientierten Steuerung nach dem Konzept des NSM wird im Wesentlichen eine erhebliche Verbesserung der Effizienz der Verwaltung erwartet. Darüber hinaus kommt es aber auch zu einer höheren Effektivität dadurch, dass die Ziele entsprechend der politischen Priorität definiert und mit den dazu passenden Ressourcen versehen werden; Aufwand und Ertrag werden im Sinne einer optimalen Lösung gegeneinander verhandelt und zum Ausgleich gebracht.

Nun wird man einwenden, dass es sich bei den vorgestellten Gedanken nicht um Visionen sondern um Science Fiction handele. Dies mag angesichts der bisherigen Praxis in Deutschland so erscheinen. Es ist dem aber entgegen zu halten, dass diese Fiktion zum einen in unseren Nachbarländern in verschiedenen Varianten in der Realität beobachtet werden kann. Zum anderen ist zu befürchten, dass es mit marginalen Änderungen einzelner Merkmale diesmal nicht getan ist. Damit das öffentliche Gut Statistik in Deutschland auch zukünftig dem internationalen Standard entspricht, den politischen Bedarf abdeckt und von effizienten Organisationen erstellt wird, bedarf es grundlegender Reformen nicht zuletzt auch in der gesetzlichen Basis sowie in der Programm- und Kapazitätsplanung.

#### **Dr. Eckhard Franz**

*(Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin)*

Graf Pückler, Sie haben natürlich bei der Statistik genau das umschrieben, was für den Bürokratieabbau insgesamt gilt. Es ist in der Tat ein altes Thema. Das wurde einmal als Deregulierung diskutiert, da gab es Kommissionen – Waffenschmidt, Schlichter, Ludwig. Ich sage aber trotzdem, dass es kein Spiel ist. Wir haben es ein bisschen ironisch als Spiel umschrieben. Ich denke, die Situation ist auch in Deutschland so, dass wir alle uns fragen, wie wir vor allem aus der wirtschaftlichen Situation wieder herauskommen. Dieser Begriff „Bürokratieabbau“ ist mittlerweile ein Platzhalterbegriff geworden. Das ist nicht mehr eng umrissen, also nur Bürokratieabbau und Statistik. Das ist breit. Das ist Deregulierung. Das ist Reformdiskussion. Von daher ist die Statistik ein Element in einer großangelegten Diskussion. Das will ich jetzt aber auch gleich zurückholen. Weil wir uns bemühen, nun nicht wieder in einer groß angelegten Diskussion zu verharren, appellieren wir an die Verbände, konkret zu werden. Ich bringe immer ein gutes Beispiel aus dem Bereich der Arbeitsstättenverordnung. Man muss eine bestimmte Anzahl von Toiletten für Frauen und Männer haben. Ich glaube, ab acht Beschäftigte ist das für weibliche und männliche Kunden notwendig, und man muss für eigene Mitarbeiter dann auch noch einmal zusätzlich Toiletten haben. Damit verdoppelt sich die Anzahl: nur um ein Beispiel zu nennen. In der Statistik finden Sie solche Beispiele sicher auch. Deshalb müssen wir uns bemühen, diese Diskussion endlich konkret zu führen. Es wäre schon viel gewonnen, wenn man das hinbekäme. Den zweiten Schlenker mache ich jetzt zu Europa hin. Es ist uns klar, das 60 % der Statistiken von der EU vorgegeben sind. Da haben wir letztlich alle mitgewirkt. Das muss man einfach einmal sagen. Irgendwann ist das so be-

geschlossen worden. Trotzdem – und da schaue ich in Richtung von Herrn Dr. Reeh –, wenn Sie heute in die FAZ in den Wirtschaftsteil gucken, oder wenn Sie sehen, was vor zwei Wochen in Thessaloniki bei der KMU-Konferenz auf Ministerebene besprochen worden ist, merken Sie, dass auch in der EU die Deregulierung, die Entbürokratisierung und im Übrigen auch die Statistikdiskussion an Fahrt gewinnt. Darüber, dass das mühsame und sperrige Prozesse sind, sind wir uns alle im Klaren. Gleichwohl müssen wir diese Diskussion führen, um aus der Situation rauszukommen, in der wir jetzt sind. Da ist der Bürokratieabbau ein sehr wichtiger Baustein.

**Prof. Dr. Gert G. Wagner**

*(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und TU Berlin)*

Ich beneide Herrn Dr. Franz nicht um seine Aufgabe und möchte deswegen den Hinweis von Graf Pückler noch einmal unterstreichen, der sinngemäß sagte: „Lasst uns nicht nur über einzelne statistische Erhebungsmerkmale reden, sondern über die Ziele von Statistiken, über das Statistische Programm.“ Ich möchte ergänzen: So weit wie möglich, nicht nur jetzt im Hinblick auf statistische Ämter, sondern im Hinblick auf alle die Einrichtungen, auch wissenschaftliche, die statistische Daten produzieren. Denn man hat ja gesehen, was passiert, wenn man über die einzelnen Merkmale redet, nämlich nahezu nichts. Weil es für jedes einzelne statistische Merkmal immer tausend Gründe gibt, die auch insbesondere – nach meiner Erfahrung im Statistischen Beirat – von den Unternehmensverbänden und den Verbänden, die einzelne Branchen vertreten, dann immer wieder genannt werden. Zu deutsch: auf der Ebene der einzelnen Merkmale wollen die Unternehmensverbände gar keine „Entbürokratisierung“. Wir brauchen deswegen eine Zieldiskussion, und zwar eine breite. Deswegen wünsche ich mir, dass wir jetzt wirklich zwischen amtlicher Statistik, Politik und Wirtschaft sowie Wissenschaft, intensiv ins Gespräch kommen.

**Dr. Joachim Jacob**

*(Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Bonn)*

Ich glaube schon, das Beispiel von Herrn Dr. Franz ist sehr drastisch. Wenn ich mich in die Situation versetze, dass ich als Unternehmen derartige Auflagen habe, dann kann einem ja wirklich die kalte Wut kommen. Das muss ich wirklich mal in dieser Deutlichkeit sagen. Aber das hat Gott sei Dank diesmal nichts mit Statistik zu tun. Was die Statistik anlangt, stimme ich Ihnen zu. Es hat überhaupt keinen Sinn über ein Merkmal X oder Y miteinander zu reden. Ich glaube auch, dass deshalb in der Vergangenheit diese ganzen Entbürokratisierungsaktivitäten im Bereich der Statistik relativ verpufft sind. Da gebe ich Ihnen recht, Graf Pückler. Und zwar deswegen, weil hier die Politik ihrer Verantwortung nicht nachkommt. Die Politik müsste im Grunde genommen eine Bestandsaufnahme machen und sich selbst einmal darüber im Klaren werden, welche Statistiken sie weiterhin für ihre politischen Aufgaben und Arbeiten braucht. Diese Aufgabe sollte nicht auf die Arbeitsebene verschoben werden, während sich die Politik selbst nicht darum kümmert und froh ist, wenn irgendwo ein Paar Merkmale wegfallen. Das bringt nichts. Der Ansatz muss ein ganz anderer sein. Das werden Sie aber bei der jetzigen Aktion nicht mehr schaffen. Vielleicht nehmen Sie es mit, wenn Sie in zwei oder drei Jahren bei einer neuen Aktion wieder verantwortlich sind, dass man dann in der Tat einen ganz anderen Ansatz wählt. Nur so wird man für die Statistik überzeugende und vernünftige Lösungen finden können.

**Johann Hahlen**

*(Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden)*

Ich bitte Sie nun zum Abschluss der Podiumsdiskussion, Ihre wichtigsten Anregungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik in zwei bis drei Sätzen zu formulieren.

**Eckart Hohmann**

*(Präsident des Statistischen Landesamtes Hessen, Wiesbaden)*

Der erste Satz ist: Neben einer vernünftigen Entbürokratisierung zur Mittelstandspolitik brauchen wir in der wissensbasierten Gesellschaft eine kohärente Informationspolitik. Zweitens brauchen wir – und zwar auch im Wirtschaftsministerium – eine Verkürzung der Konsensbildungsprozesse und wir brauchen eine vernünftige Evaluation des Informationsbedarfs. Das alles im Einzelnen herunterzubrechen, ist hier diskutiert worden. Genügend Material ist da. Ich würde mich freuen, wenn es von der Politik aufgegriffen würde.

**Dr. Joachim Jacob**

*(Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Bonn)*

Ich trage zur Verkürzung bei, indem ich jetzt nichts mehr sage.

**Prof. Dr. Gert G. Wagner**

*(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und TU Berlin)*

Ich schließe mich dem an.

**Dr. Eckhard Franz**

*(Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin)*

Ich würde mich freuen, wenn trotz der insbesondere von Graf Pückler geäußerten Skepsis hier ein entscheidender Schritt vielleicht auch unter Nutzung von neuen Technologien getan werden könnte.

**Otto Heinrich Freiherr von Weitershausen**

*(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V., Berlin)*

Jetzt bin ich fast in der Pflicht, auch nichts zu sagen. Nur drei Worte: Schneller, prägnanter, effizienter. Dann hat die Statistik Wert.

**Johann Hahlen**

*(Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden)*

Wir haben in den vergangenen zwei Tagen eine Fülle von Anregungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik gehört, von denen ich jetzt – relativ unsystematisch – einige, die mir besonders wichtig erscheinen, noch einmal wiederholen möchte. Wir haben diskutiert, ob wir die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik nur punktuell über die Entbürokratisierungs- und Entlastungsdiskussion betreiben sollen oder ob die Politik stärker Verantwortung für das statistische Programm übernehmen sollte. Zu Letzterem wurde die Bildung einer Nationalen Statistischen Kommission vorgeschlagen. Angeregt wurde auch, den Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten als Koordinierungsinstrument ein-

zusetzen. Aus den Gesprächen ergab sich, dass die amtliche Statistik die Verwendung von Verwaltungsdaten und die Nutzung von Daten aus dem betrieblichen Rechnungswesen gleichrangig stärker vorantreiben sollte. Die Vision einer Unternehmensdatenbank wurde uns vorgestellt. Ausführlich erörtert haben wir, ob eine Novellierung des Bundesstatistikgesetzes erforderlich ist, oder ob es ausreicht, §§ 5 und 7 Bundesstatistikgesetz häufiger anzuwenden. Es wurde vorgeschlagen, durch eine Novellierung des Bundesstatistikgesetzes die amtliche Statistik über den Informationsbedarf der öffentlichen Verwaltung hinaus auszudehnen, das Bundesstatistikgesetz nicht auf Input-Regelungen zu beschränken und analog zur EU das Komitologie-Verfahren in Deutschland einzuführen. Es wurde der Vorschlag gemacht, Mikrodaten zu verknüpfen und u.a. den Mikrozensus auf Längsschnittfragestellungen hin auszurichten. Schließlich gab es die Anregung, die Forschungsdatenzentren auf solide Rechtsgrundlagen zu stellen.

Ich komme zum zweiten Teil meiner Zusammenfassung. Wir werden im Statistischen Bundesamt diese Tagung zusammenfassen und auswerten. Wir werden Ihnen die wesentlichen Punkten im Statistischen Beirat als Zusammenfassung vorlegen und wären Ihnen dankbar, wenn Sie sich zu diesen Zusammenfassungen ergänzend äußern. Wir sollten dann die Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung des Statistischen Programms“ bitten, einen Beschlussvorschlag für den Statistischen Beirat im Juni 2003 zu erarbeiten. Ich glaube, das wäre ein vernünftiges Vorgehen, mit dem wir die Fülle der Ideen, die wir bekommen haben, aufgreifen.

Ich bin dann beim dritten Punkt meiner Zusammenfassung. Das ist ein ganz herzlicher Dank an die Veranstalter, an der Spitze Frau Gross, die hier vor Ort die Verantwortung trägt und uns mit einer vorbildlichen Organisation zu einem guten Ergebnis geführt hat. Ich möchte mich auch bei meinen Kolleginnen und Kollegen im Hause bedanken, insbesondere bei Frau Brugger, die manche Not ausgestanden hat, die Teilnehmer an dieser Tagung zusammenzubekommen und die Tagesordnung doch so zu gestalten, dass wir alle mit ihr zufrieden waren. Ganz herzlichen Dank auch Ihnen, die Sie durch so großes Interesse gestern und heute hier gezeigt haben, dass Ihnen die amtliche Statistik und ihre Zukunft am Herzen liegt. Herzlichen Dank für Ihr Kommen und für Ihr engagiertes Diskutieren. Ich bin zuversichtlich, die Statistik bleibt nicht wie sie ist, sondern sie wird sich auch durch diese Veranstaltung ein ganzes Stück vorwärtsbewegen. Herzlichen Dank und gute Heimfahrt.

## Teilnehmerverzeichnis

### A

Apel, Margot; *Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Halle/Saale*

Appel, Dr. Volker; *Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Bonn*

### B

Bauer, Dr. Peter; *Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, München*

Becker, Angelika I.; *Verband der chemischen Industrie e. V., Frankfurt am Main*

Bell, Thomas; *Bundesministerium der Justiz, Berlin*

Bick, Dr. Wolfgang; *Statistisches Landesamt Hamburg, Hamburg*

Bömermann, Hartmut; *Statistisches Landesamt Berlin, Berlin*

Bork, Beate; *Statistisches Bundesamt, Berlin*

Börner, Thilo; *Personalrat beim Statistischen Landesamt des Freistaates Sachsen, Kamenz*

Brugger, Pia; *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

Brunner, Claudia; *Statistisches Bundesamt, Berlin*

### D

Dix, Dr. Alexander; *Landesbeauftragter für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg, Kleinmachnow*

### E

Engelter-Röhn, Marion; *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

Erdmenger, Dr. Katharina; *DGB-Bundesvorstand, Berlin*

### F

Feuerstack, Dr. Rainer; *Monopolkommission, Bonn*

Franz, Dr. Eckhard; *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin*

Fügel-Waverijn, Dr. Ingrid; *Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart*

### G

Glöckler, Wolfgang; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden*

Gnoss, Dr. Roland; *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

Gräb, Christopher; *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

Gross, Solveigh; *Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Berlin*

**H**

- Hahlen, Johann; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Haß, Dr. Hans-Joachim; *Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.*, Berlin  
Haupt, Andreas; *Unilever Deutschland GmbH*, Hamburg  
Hedtke, Petra; *Auswärtiges Amt*, Berlin  
Hohmann, Eckart; *Hessisches Statistisches Landesamt*, Wiesbaden

**J**

- Jacob, Dr. Joachim; *Bundesbeauftragter für den Datenschutz*, Bonn

**K**

- Kirschner, Dr. Hans-Peter; *Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein*, Kiel  
Körper, Fritz Rudolf; *Bundesministerium des Innern*, Berlin  
Kopsch, Günter; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Kröger, Dr. Gisela; *Statistisches Landesamt Berlin*  
Kurtenacker, Arno; *Ministerium für Wirtschaft Saarland*, Saarbrücken

**L**

- Lickfett, Heiko; *Deutscher Gießereiverband*, Düsseldorf  
Lingemann, Detlef; *Auswärtiges Amt*, Berlin  
Lippe, Prof. Dr. Peter von der; *Universität Duisburg-Essen*, Essen  
Loreth, Dr. Hans; *Statistisches Landesamt Baden-Württemberg*, Stuttgart  
Lützel, Heinrich; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

**M**

- Mank, Rosemarie, *Bundesministerium des Innern*, Berlin  
Metschke, Dr. Rainer; *Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit*,  
Berlin  
Müller, Prof. Dr. Walter; *Universität Mannheim*, Mannheim

**N**

- Neuhäuser, Jenny; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

**P**

- Pauly, Dieter; *Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen*,  
Düsseldorf

Pilger, Andrea; *Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf*

Pückler, Botho Graf; *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V., Berlin*

## R

Radermacher, Walter; *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

Reeh, Dr. Klaus; *Europäische Kommission, Eurostat, Luxemburg*

Ritter, Dr. Gert; *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bonn*

Roth, Volker; *Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e. V., Berlin*

## S

Scheinost, Ulrich; *Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V., Frankfurt am Main*

Siegmund, Christiane; *Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg, Potsdam*

Sonntag-Wolgast, Dr. Cornelia, MdB; *Deutscher Bundestag, Berlin*

Speich, Dr. Wolf-Dietmar; *Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Kamenz*

Steib, Hermann; *VDMA-Hauptstadtbüro, Berlin*

Stock, Dr. Gerhard; *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

Sturm, Roland, *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

## T

Täger, Dr. Christian; *ifo-Institut, München*

## V

Volkman, Sabine; *Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Hannover*

## W

Wagner, Prof. Dr. Gert G.; *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und TU Berlin*

Walter, Prof. Dr. Norbert; *Deutsche Bank, Frankfurt am Main*

Weiss, Dr. Peter; *Zentralverband des Deutschen Handwerks, Berlin*

Weitershausen, Ottheinrich Freiherr von; *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V., Berlin*

Wenzel, Karsten; *Statistisches Landesamt Berlin*

Wittig, Dr. Walter; *Verband Forschender Arzneimittelhersteller e. V., Berlin*

## Anhang

Anlage 2 des Berichts über die 50. Tagung des Statistischen Beirats  
am 17. Juni 2003

### Empfehlungen des Statistischen Beirats zur Novellierung des Bundesstatistikgesetzes

Der Statistische Beirat empfiehlt ...

1. Eine umfassende Programmplanung für die Bundesstatistik unter Berücksichtigung anderer öffentlicher und gesellschaftlicher Informationsgrundlagen. Die Programmplanung sollte mehrjährig – etwa für eine Legislaturperiode – sowie konkretisierend für jedes Jahr erfolgen.
2. Den Statistischen Beirat mit der Aufgabe der Programmplanung zu betrauen. Die Befugnisse und Zusammensetzung des Statistischen Beirats sind entsprechend anzupassen.
3. Die Programmplanung mit einer Abschätzung der bei den statistischen Ämtern erforderlichen Ressourcen und bei den Befragten anfallenden Belastungen zu verbinden.
4. Das statistische Mehrjahresprogramm den gesetzgeberischen Körperschaften des Bundes zur Kenntnis vorzulegen.
5. Im Bundesstatistikgesetz unter Wahrung des Statistikgeheimnisses
  - die Bereitstellung von Mikrodaten als eine Form der Ergebnisbereitstellung zu verankern,
  - die zentrale Speicherung von Mikrodaten sowie deren Nutzung insbesondere durch die Wissenschaft zu erlauben und
  - die Arbeit von Gastwissenschaftlern in den Forschungsdatenzentren der statistischen Ämter zu regeln.
6. Anstelle eines rechtlich nicht realisierbaren allgemeinen Zugangsrechts – wo immer möglich – der amtlichen Statistik bereichsspezifische Zugangs- und Verwendungsrechte zu Verwaltungsdaten zu geben.
7. Die Erfordernisse der amtlichen Statistik bei allen relevanten Verwaltungsregistern zu berücksichtigen.
8. Der amtlichen Statistik im Bereich der Wirtschaftsstatistik die Rückmeldung von als fehlerhaft erkannten Verwaltungsdaten – soweit verfassungsmäßig zulässig – zu gestatten.
9. In §§ 13 und 13a BStatG den gesetzlichen Rahmen für die Datenverknüpfung im Bereich der amtlichen Statistik auszuweiten.
10. Der amtlichen Statistik zu prüfen, ob unter Kosten- und Nutzen-Gesichtspunkten der Aufbau einer Unternehmensdatenbank über das aufzubauende Unternehmensregister hinaus sinnvoll und unter Gesichtspunkten des Datenschutzes zulässig ist.

11. Ein Informationsmanagement zur Vermeidung von Doppelbefragungen im öffentlichen Sektor durch das Statistische Bundesamt aufzubauen und zu führen.
12. Die Möglichkeiten nach § 5 Abs. 2 BStatG, Erhebungen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates anzuordnen, auszudehnen.
13. Die Möglichkeiten, Erhebungen ohne Auskunftspflicht durchzuführen, auszudehnen, indem bei Erhebungen nach § 7 Abs. 1 BStatG auch private und nationale öffentliche Stellen und supra- und internationale Organisationen Auftraggeber sein können, wobei die Statistikaufträge öffentlich auszuschreiben sind. Bei allen Erhebungen nach § 7 BStatG sollte die Höchstgrenze der Befragten sowie die zeitliche Beschränkung von Wiederholungsbefragungen gestrichen oder deutlich angehoben werden.
14. Den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder ein hinreichend ausgestattetes jährliches Budget für Erhebungen zur Klärung methodischer Fragestellungen nach § 7 Abs. 2 zur Verfügung zu stellen.
15. Die verstärkte Schaffung von Verordnungsermächtigungen in einzelstatistischen Gesetzen.
16. Die Regelungsdichte in einzelstatistischen Gesetzen auf den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestumfang zu beschränken und – soweit als möglich – von Verordnungsermächtigungen zur Flexibilisierung von Regelungen Gebrauch zu machen.
17. Im öffentlichen Bereich Datenlieferungen an die statistischen Ämter soweit irgend möglich elektronisch vorzunehmen und die Voraussetzungen hierzu zu schaffen.
18. Im Bundesstatistikgesetz die Eigenschaft der Bundesstatistik als öffentliches Gut herauszustellen und ihre Ergebnisse in geeigneter Form unter Wahrung des Statistikgeheimnisses zur Verfügung zu stellen.
19. Die Aufbewahrung von statistischen Daten in der amtlichen Statistik sowie in Archiven unter Berücksichtigung der Informationsinteressen der Öffentlichkeit sowie der Wissenschaft zu regeln.
20. Die Weitergabe von faktisch anonymisierter Daten an Wissenschaftler außerhalb Deutschlands auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu ermöglichen.
21. Die in § 16 Abs. 8 BStatG festgelegte Projektbindung bei der Übermittlung von faktisch anonymisierten Einzeldaten an die Wissenschaft mit dem Ziel, der Wissenschaft eine flexiblere Nutzung zu ermöglichen, zu überprüfen.

Der Statistische Beirat beschließt, seine Vorschläge zur Flexibilisierung der amtlichen Statistik der Bundesregierung vorzulegen und die Bundesregierung zu bitten, eine entsprechende Überarbeitung des deutschen Statistikkrechts insbes. des Bundesstatistikgesetzes in der 15. Wahlperiode einzuleiten.

Der Statistische Beirat wird zu gegebener Zeit die Ergebnisse des Masterplans der Statistischen Ämter von Bund und Länder zur Reform der amtlichen Statistik bewerten und ggf. hierzu Empfehlungen beschließen.