AMTLICHE STATISTIK WIRD SICH BEHAUPTEN

Ein Plädoyer für Professionalität

Dieter Sarreither

Schlüsselwörter: Bundesstatistik – Datenaustausch – Datensicherheit – Informationsfreiheit – Statistikgeheimnis

ZUSAMMENFASSUNG

Der auf einem Vortrag basierende Beitrag entwirft Zukunftsperspektiven für die amtliche Statistik anhand verschiedener Thesen. Zu den Themen zählen Methoden- und Verfahrenstransparenz, externe Auditierungen, politisch relevante Indikatoren sowie die Koordinierung von Bundes- und EU-Statistiken. Auch der Austausch von Mikrodaten, Datensicherheit und Big Data werden aus Sicht der amtlichen Statistik betrachtet. Wie kann man darüber hinaus professionellen Umgang mit Auskunftspflichtigen gewährleisten, trotz knapper Personalressourcen? Grundlegend dafür ist eine Verbundstrategie: gemeinsame Prioritäten der Statistikproduzenten.

Keywords: *Federal Statistics – Data Interchange – Data Security – Transparency*

ABSTRACT

This article, which is based on a speech, discusses various theses to outline the prospects for official statistics. The issues covered include transparency of methods and procedures, external auditing, politically relevant indicators and the coordination of federal and EU statistics. Other themes examined from the viewpoint of official statistics are the interchange of microdata, data security and big data. Beyond that, how can professional interaction with respondents be ensured despite scarce staff resources? A central requirement for the statistical offices is to have a joint strategy: common priorities of the statistics producers.

Dieter Sarreither

ist Diplom-Mathematiker und Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes. Zuvor war er IT-Direktor und Leiter der Abteilung Informationstechnik, Mathematisch-statistische Methoden im Statistischen Bundesamt.

Einleitung[1]

Monopole sind eine wunderbare Sache. Wenn man Monopolist ist. Für alle anderen sind sie natürlich nicht so gut. Jedenfalls nicht, wenn man an die freie Marktwirtschaft glaubt, wenn man sich der Preisbildungstheorie nicht ganz verschließt und monopolbedingte Wohlfahrtsverluste in Betracht zieht.

Nun behaupte ich, dass wir als Verbund der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder der Rolle des Monopolisten näher stehen als der eines Produzenten, den der Wettbewerb des Polypols drückt. Wobei sich schon die Frage stellt: Welches Produkt bieten wir denn eigentlich an?

Na, „Bundesstatistik natürlich", werden die Bundesstatistiker rufen und die Kollegen in den Statistischen Ämtern der Länder werden, vielleicht nach kurzem Zögern, beipflichten. Ja, der Gesetzgeber hat dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Ämtern der Länder ein Monopol auf das Produkt „Bundesstatistik" beschert, bei manchen Bundesstatistiken hat er sogar das Bundesamt ganz allein zum Anbieter bestimmt.

„Ganz allein?", möchte ich da fragen, in Anlehnung an eine beliebte französische Comicreihe. Nein! Gleich dem berühmten gallischen Dorf gibt es in der Bundesstatistik ein paar Ausnahmen in Form von Statistiken, die andernorts erstellt werden, außerhalb des Verbunds der statistischen Ämter. Sie heißen Straßengüterverkehrsstatistik[2], Zahlungsbilanzstatistik[3] oder Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten[4]. Es bleiben aber Ausnahmen, die, wie es so schön heißt, die Regel bestätigen.

In der europäischen Statistik nehmen diese Ausnahmen schon einen etwas breiteren Raum ein, darauf werde ich gleich zurückkommen.

Für die Datennutzer hat das Beinahe-Angebotsmonopol der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder durchaus Vorteile. Der Wichtigste lautet: „Zahlen aus einer Hand." Wer einmal am Telefon des Auskunftsdienstes gesessen oder die per Kontaktformular minütlich eingehenden Anfragen gesichtet hat, der weiß, dass viele Bürgerinnen und Bürger großes Vertrauen in die Aussagekraft der amtlichen Statistik setzen. Auch wenn wir nicht Jedem gerecht werden können, versuchen die statistischen Ämter des Verbundes dennoch, dieses Vertrauen nicht zu enttäuschen. Das Statistische Jahrbuch ist der alljährliche Versuch, Daten der Bundesstatistik mit vielen anderen amtlichen und nicht amtlichen Daten so sorgfältig zu kombinieren, dass das Gesamtergebnis ebenfalls das Prädikat „amtlich" genießen darf.

Ein weiterer Vorteil des Beinahe-Angebotsmonopols der statistischen Ämter: Die Informationen kosten den Bürger relativ wenig. Wir können annehmen, dass sich erhebliche Synergien daraus ergeben, dass die Statistik in Deutschland stark fachlich konzentriert ist, nämlich in speziellen Behörden, eben den Statistikämtern.

Nun darf man darüber nicht die Nachteile vergessen, die sich aus der Position des Monopolisten ergeben können. Einer sticht mir ins Auge. Wie stehen wir, die statistischen Ämter, etwa zu der Verantwortung, die sich daraus ergibt, dass wir – zumindest scheinbar – allumfassend für Statistik zuständig sind? Jeder, der in den Ämtern des Verbundes tätig ist, kennt die Erfahrung, dass Kritik an der Statistik zunächst einmal jeden pauschal trifft, der etwas mit Statistik zu tun hat. Das Statistische Bundesamt bietet besonders großzügig Angriffsfläche, die den Landesämtern mitunter auch als Deckung dienen mag – das soll ruhig so sein.

Natürlich stehen die statistischen Ämter hinter ihrem Produkt und darüber hinaus auch hinter der Statistik als Methode. Wir glauben an die aufklärende Kraft der zahlenmäßigen Information und an die Möglichkeiten, die diese Information den Regierenden wie den Regierten eröffnet – so, wie Autoverkäufer zuerst an den Sinn des Autos überhaupt glauben müssen, ehe sie ihr spezielles Modell anpreisen. Verantwortung für die Qualität eines Produkts übernehmen kann aber letztlich nur derjenige, der es auch herstellt, der zumindest maßgeblich Einfluss hat auf das Zustandekommen des Produktes. Das Statistische Bundesamt übernimmt Verantwortung für die Qualität von Bundesstatistiken. Das ist kein Pro-

1 Die folgenden Ausführungen basieren auf einem Vortrag des Autors, der im Rahmen des Wissenschaftlichen Kolloquiums „Die amtliche Statistik als Grundlage der Wirtschafts- und Sozialberichterstattung – langfristige Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven" am 13. November 2013 gehalten wurde. Anlass waren die Verabschiedungen von Dr. Peter Lohauß (Leiter der Abteilung Bevölkerung und Regionalstatistik) und Dr. Klaus Voy (Leiter der Abteilung Gesamtwirtschaft und des Projekts Zensus 2011) aus dem Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

2 Bundesamt für Güterverkehr.

3 Deutsche Bundesbank.

4 Bundesagentur für Arbeit.

blem, solange diese Statistiken vollständig im Statistischen Bundesamt zustande kommen. Es sind aber die wesentlichen Schritte getan zu einer professionellen Qualitätssicherung. Sie wird in absehbarer Zeit dazu führen, dass jedes Mitglied im statistischen Verbund ohne Vorbehalte die Arbeit der anderen Mitglieder verantworten kann, weil untereinander nicht nur Vertrauen herrscht, sondern auch Transparenz.

Solche Transparenz wünscht sich die Europäische Union (EU) auch für das Zustandekommen europäischer Statistiken. Nur liegt der Fall hier noch etwas anders als in der Bundesstatistik. Neben den sogenannten „Nationalen Statistischen Ämtern“ in den 28 Mitgliedstaaten, die aus EU-Sicht ähnlich wie Landesämter fungieren, gibt es je nach Mitgliedstaat noch einen ganzen Strauß von Institutionen, die auch europäische Statistiken produzieren. Das sind die sogenannten „externen Datenproduzenten“. In Deutschland gehört dazu zum Beispiel KOSIS, ein Verbund städtestatistischer Ämter (Kommunales Statistisches Informationssystem der Städtestatistik). Es gehören auch dazu der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (in Form der von ihm getragenen Wissenschaftsstatistik gGmbH), das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim und die Deutsche Bundesbank – um nur vier zu nennen.

Diese Produzentenvielfalt macht es dem Statistischen Bundesamt – als „Nationalem Statistischem Amt“ – nicht leicht, eine Art Gesamtverantwortung für alle Datenlieferungen aus Deutschland zur europäischen Statistik zu übernehmen. Unter den externen Datenproduzenten muss sich ein „Verbund-Bewusstsein“ noch entfalten.

Transparenz, gerade mit Blick auf die Qualität der Statistiken, ist aber essenziell, wenn amtliche Statistik – in all ihrer Vielfalt, sei es nun Landes-, Bundes- oder europäische Statistik – die Grundlage der Wirtschafts- und Sozialberichterstattung bleiben soll. Das ist auch meine erste Antwort auf die Frage dieses Kolloquiums: Wie sieht die Zukunftsperspektive der amtlichen Statistik aus? Dazu habe ich folgende zehn Thesen:

1

Methoden- und Verfahrenstransparenz wird zum großen Thema

Grob gesprochen, machen die statistischen Ämter drei Dinge: Sie sammeln Einzeldaten, verarbeiten sie nach bestimmten Methoden und Verfahren und veröffentlichen die Ergebnisse. Was die Einzeldaten angeht, waren die Ämter seit jeher zur Geheimhaltung verpflichtet, und was die Ergebnistabellen angeht, zur Publizität. Die Methoden und Verfahren blieben weitgehend Betriebsgeheimnis, auch wenn das Postulat der Objektivität einschließt, dass die Ämter ihre Ergebnisse methodisch nachvollziehbar präsentieren. Hier bahnt sich ein Umbruch an, seit sieben Jahren fast unbemerkt, der aber zur Lawine werden könnte. Das Anfang 2006 in Kraft getretene Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gibt Bürgerinnen und Bürgern einen wirksamen Anspruch auf Offenlegung amtlicher Informationen. Für das Statistische Bundesamt bedeutet das, dass auch bisher nicht zur Veröffentlichung bestimmte Informationen – etwa über Verfahren und Methoden – offen gelegt werden müssen. Damit wächst auch der Druck, die eigenen Methoden zu rechtfertigen. In den meisten Bundesländern gibt es ähnliche Gesetze und für die noch ausstehenden Länder[5] sind sie zumindest langfristig zu erwarten.

2

Externe Auditierung wird üblich werden

Nachdem die statistischen Ämter seit gut zehn Jahren an der Standardisierung ihrer Produktionsabläufe arbeiten, rückt als „zweite Säule“ die Qualität ins Blickfeld. Für die nächsten fünf bis zehn Jahre sehe ich die Verankerung eines integrierten Qualitätsmanagements in der Datenproduktion als Schwerpunktaufgabe. Die statistischen Ämter haben da auch keine Wahl, weil sie künftig über die Methoden und Verfahren viel genauer Rechenschaft werden ablegen müssen als bisher. Eine vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) initiierte externe Prüfung unter dem Namen „Peer Review“ soll in den Jahren 2014 und 2015 stattfinden. Während ein

5 Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Sachsen.

Buchhalter schon immer damit rechnen musste, dass der Wirtschaftsprüfer kommt, sind externe Prüfer in den statistischen Ämtern ein Novum.

3

Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität

Thematisch werden die statistischen Ämter künftig hierzu ein umfassendes (statistisches) Gesamtbild bereitstellen. Das heißt, die entsprechenden Daten werden (wie bisher auch) erhoben, wobei Register- oder Verwaltungsdaten noch etwas wichtiger werden könnten als bisher. Die statistischen Ämter werden sich allerdings noch intensiver als bisher mit der „Weiterveredelung" dieser Daten zu Indikatoren befassen. Damit werden wir uns als Statistiker auch weiterentwickeln: vom reinen „Rohdatenlieferanten" früherer Art hin zu einem stärker als Analyst auftretenden Informationsdienstleister, der tiefergehender als bisher Interpretationshilfen anbietet. Kurzum: die Kernbotschaften hinter den Zahlen – die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge – werden stärker in den Vordergrund rücken. Dies umso mehr, wenn die Politik ihre quantitativen Ziele mit einem regelmäßigen Monitoring unterlegt. „Nun sind Indikatoren für die amtliche Statistik an und für sich nichts Neues.[6] Doch sind ihre zunehmende Verwendung sowie vor allem ihre vielfältige Kombination und nicht zuletzt die Bedeutung, welche die nationale und europäische Politik ihnen beimisst, verbunden mit den Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung zur Kombination und Aggregation solcher Indikatoren, echte Herausforderungen für die Statistik." (Hahlen, 2009) Diese letzten beiden Sätze schrieb schon vor sechs Jahren Johann Hahlen, der bis Ende 2006 Präsident des Statistischen Bundesamtes war.

6 Siehe die Aufgabe des Statistischen Bundesamtes in der Nachhaltigkeitsberichterstattung (www.destatis.de/nachhaltigkeitsindikatoren).

4

Neue Erhebungsdesigns, komplexe Methoden und Darstellungen

Nach dem Motto „wo befindet sich Deutschland, wo befindet sich Europa derzeit in Sachen Wachstum, Beschäftigung, Wohlstand, Lebensqualität?" geht es darum, die Wirkung von politischen Maßnahmen besser überprüfbar zu machen. Dazu müssen die Messgrößen praktikabel, valide und gesellschaftlich akzeptiert sein. Darüber hinaus schaffen staatliche Maßnahmen unter dem Stichwort „Open Government Data" neue Ausgabekanäle für statistische Daten – in Deutschland etwa das vom Bundesinnenministerium entwickelte Internetportal „govdata.de", aber auch die im Rahmen der Geodateninitiative GDI.de entstandenen Standards zur Suche und Darstellung von Geodaten (Geodatenviewer im Internet).

Organisatorisch hat dies zur Folge, dass die statistischen Themen (das „Programm") stärker als bisher zusammengeführt werden, es entstehen fachlich integrierte Querschnittsthemen. Dazu muss der Blick immer wieder das statistische Programm als Ganzes erfassen. Dabei zeigt sich, dass es Baustellen an ganz unterschiedlichen Stellen dieses Programms gibt. Hier muss die Unternehmensstatistik dem Trend zur Globalisierung, zu transnational agierenden Einheiten, gerecht werden. Gleichzeitig versuchen wir, bei den Statistiken, welche die privaten Haushalte betreffen, die unterschiedlichen Ansätze von EU und Bundesstatistik konzeptionell zu vereinen. Die weitgehende Konvergenz von Bundes- und EU-Statistik in der Wirtschaftsstatistik – sei es nun Agrarsektor, Industrie oder Dienstleistungen – ist nämlich in der Bevölkerungs- und vor allem in der Sozialstatistik noch nicht erreicht.

5

Die statistischen Ämter und die Data-Warehouse-Philosophie

Schon vor über 20 Jahren klagte der – nicht nur innerhalb der amtlichen Statistik hochgeschätzte – Frankfurter Statistikprofessor Heinz Grohmann: „Das Bundesstatis-

tikgesetz von 1987 beschränkt (...) in kaum verständlicher Weise den Datenaustausch zwischen den verschiedenen Ebenen der amtlichen Statistik, obwohl die Daten dabei in jedem Falle in einem ‚abgeschotteten' Bereich verbleiben würden. Die Folgen sind Unbeweglichkeit, geringe Anpassungsfähigkeit an wechselnde Bedürfnisse, erhöhter Aufwand und ungenügende Nutzung der aufwendig erhobenen Daten." (Grohmann, 1992, Seite 21) Seither hat sich die Handhabung von Massendaten so weit verbessert, dass es noch weniger einsichtig ist, warum diese nicht stärker geteilt werden sollten. In der Tat ist die gemeinsame Nutzung von Daten seit Anfang der 1990er-Jahre auch weit vorangekommen und Eurostat ist ein mächtiger Verfechter des Gedankens, dass der Datenrohstoff als gemeinsames Gut behandelt werden soll. In der europäischen Statistik läuft dazu das Projekt „FRIBS", es steht für die geplante Rahmenverordnung für eine integrierte Unternehmensstatistik, deren Entwurf Eurostat im Jahr 2015 vorlegen will. Eine Säule dieses Vorhabens ist der verstärkte Austausch von Mikrodaten. Das setzt natürlich voraus, dass dieser Rohstoff und die, die ihn liefern, entsprechend behandelt werden müssen.

6

Datensicherheit in der amtlichen Statistik

Für alle Institutionen, die mit sensiblen Daten arbeiten, hat sich das politische Klima seit Beginn der NSA-Spähaffäre sehr verschlechtert. Das anscheinend berechtigte Misstrauen der Bürger gegenüber den jeweiligen Geheimdiensten kann sich leicht auf andere staatliche Stellen übertragen, auch auf statistische Ämter. Deshalb ist es sehr wichtig, auf die Zweifel der Bürger an der Sicherheit ihrer Daten eine überzeugende Antwort geben zu können. Wir haben uns im Statistischen Bundesamt damit befasst und eine solche Antwort erarbeitet.

Datensicherheit und Datenschutz betreffen aus Sicht der Bürger zuerst den Weg der Daten von Auskunftgebenden zum statistischen Amt. Auf diesem Weg fließen die Daten schon jetzt überwiegend durch elektronische Kanäle. Die Verpflichtung von Unternehmen zur Online-Meldung, die zum 1. August 2013 in Kraft trat, verstärkt diesen Trend. Wer von Auskunftgebenden verlangt, dass sie das Internet zur Datenübermittlung nutzen, muss die Sicherheit dieses Übermittlungsweges gewährleisten. Zwar können wir als statistische Ämter nicht garantieren, dass die Daten nur über Server in Deutschland fließen. Wir bieten jedoch eine Verschlüsselungstechnik, die als sicher anerkannt ist.

Der zweite Bereich ist die sichere Aufbewahrung der Daten innerhalb der statistischen Ämter. Hier treffen wir alle erforderlichen organisatorischen, personellen und technischen Maßnahmen nach den Standards des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Das BSI prüft auch, ob wir diese Standards einhalten.

Ein dritter Bereich, der Ziel der Spionage sein könnte: unsere Veröffentlichungen wichtiger Konjunkturdaten, die hohe Marktrelevanz besitzen. Auch diesen, erst auf den zweiten Blick sensiblen Bereich schützen wir sowohl organisatorisch wie auch technisch.

Alle drei Bereiche verdienen auch in den Statistischen Ämtern der Länder höchste Aufmerksamkeit. Datensicherheit ist zuerst ein Anspruch, den die Statistikämter an sich selbst erheben müssen. Die Abstimmung eines gemeinsamen Sicherheitskonzeptes zum Zensus war ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Wenn wir Maßnahmen ergreifen, sollten diese behördenübergreifend, vollständig und gleichwertig sein. Sichere Anwendungen, ein klares Rollen- und Berechtigungsmanagement mögen im Einzelfall Mehraufwand und Komforteinbußen bedeuten. Ob sie von den Beschäftigten trotzdem akzeptiert und angewandt werden, hängt von deren Sicherheitsbewusstsein ab und, wie erwähnt, vom Anspruch, den die Beschäftigten der amtlichen Statistik als Wahrer des Statistikgeheimnisses an sich selbst stellen. Das Statistikgeheimnis ist auch der Ausgangspunkt meiner siebten These:

7

Big Data – doch kein Hype in der amtlichen Statistik?

Zuerst war das Wort in IT-Fachzeitschriften zu lesen, dann schaltete IBM Anzeigen in der Massenpresse, vor drei Jahren erklärte es der IT-Branchenverband Bit-

kom zum Trend und inzwischen hat es „Big Data“ auf die Tagesordnung internationaler Statistikkongresse geschafft. Die Jahrestagung der Leiter der Statistikämter der EU-Mitgliedstaaten im September 2013 in Den Haag beschäftigte sich sogar schwerpunktmäßig mit diesem Thema. Worum geht es? Die deutschsprachige Wikipedia nennt Folgendes: „Big Data bezeichnet den Einsatz großer Datenmengen aus vielfältigen Quellen mit einer hohen Verarbeitungsgeschwindigkeit zur Erzeugung wirtschaftlichen Nutzens. (...) Staatliche Stellen erhoffen sich bessere Ergebnisse in der Kriminalistik und Terrorismusbekämpfung.“ Die englische Wikipedia definiert deutlich anders, ich versuche eine Übersetzung: „Big Data bezeichnet eine Sammlung von Datensätzen, die so groß und komplex ist, dass sie mit herkömmlichen Datenverarbeitungs-Anwendungen oder gängigen Datenbankverwaltungs-Werkzeugen nur schwer zu verarbeiten ist.“

Es geht dabei um Datensätze im Exabyte-Bereich. Solche Datenmengen sammelt man nicht per Mikrozensus-Fragebogen. Es gibt sie vor allem deshalb, weil heute immer mehr Vorgänge computergestützt ablaufen und dabei große Mengen sogenannter Prozessdaten anfallen. Die schon erwähnten Anzeigen von IBM boten eine gute Erklärung, worum es bei „Big Data“ geht: Weil es immer leichter technisch möglich ist, diese Datenmengen auf Korrelationen zu untersuchen, wird es auch getan – in der Hoffnung, aus diesen Datenmengen Informationen herauszufiltern, die vorher untergingen, oder prädiktive Modellrechnungen durchzuführen. Kurz: Big Data als Methode der Datenverarbeitung soll helfen, hinter lauter Bäumen wieder den Wald zu erkennen – und der Wald, das sind vor allem Kundenstrukturen und Kundenwünsche.

Soweit noch keine Rede von amtlicher Statistik. Doch die hat sich in der erwähnten Tagung in Den Haag eindeutig positioniert: Die statistischen Ämter in Europa, so heißt es in einem Memorandum, sollten eine Strategie zum Umgang mit „Big Data“ entwickeln. Eine Arbeitsgruppe dazu ist eingesetzt.

Mir scheint aber eine Unterscheidung ganz wichtig: Die Variante von „Big Data“, auf die sich Marketingleute und universitäre Grundlagenforscher gemeinsam stützen, beruht darauf, eine riesige Datenmenge mithilfe gewisser Algorithmen auf Verdacht zu untersuchen – in der Hoffnung, Korrelationen zu finden, die sich sinnvoll interpretieren lassen. Es existiert also nicht unbedingt eine Vorab-Hypothese, die mit der Analyse bestätigt oder falsifiziert werden soll.

Die amtliche Statistik, zumindest in Deutschland, arbeitet genau andersherum: Hier existiert eine Untersuchungshypothese, zu der anschließend die passenden Daten besorgt – also erhoben – werden müssen. Solange wir nicht wissen, was wir in den Daten suchen sollen, bekommen wir sie erst gar nicht. Alles andere nennt sich Vorratsdatenspeicherung und ist laut Volkszählungsurteil verfassungswidrig. Wie kann sich die amtliche Statistik also auf „Big Data“ einlassen? Indem wir zur Kenntnis nehmen, dass innerhalb der amtlichen Statistik unter „Big Data“ im Wesentlichen die großen und schnell wachsenden Datenbestände verstanden werden, darunter oft die sogenannten „Prozessdaten“. Diese können, wenn sie im Zusammenhang mit der staatlichen Verwaltung entstehen, „Verwaltungsdaten“ im herkömmlichen Sinne sein. Die von der Toll Collect GmbH gesammelten Mautdaten wären ein Beispiel. Es können aber auch Prozessdaten innerhalb der Wirtschaft entstehen, das wären dann gewissermaßen „kommerzielle Verwaltungsdaten“. Beispiele: Protokolldateien der Telekommunikationsanbieter, der Logdateien von Webseiten, von RFID-Sensoren[7] und so weiter. Wenn also Big Data ein Trend in der amtlichen Statistik ist, dann in einem etwas anderen Sinne als in der Wirtschaft, die in der Datenauswertung das macht, was technisch möglich ist. Die statistischen Ämter werden darüber hinaus auch künftig fragen müssen, ob das, was technisch möglich ist, rechtlich zulässig ist. Von dieser Zulässigkeit abgesehen, gibt es auch fachlich gute Gründe, zu bezweifeln, dass viele heute verfügbare „Big Data“-Quellen statistisch geeignet sind.[8]

7 RFID (radio-frequency identification – Identifizierung mithilfe elektromagnetischer Wellen): Sender-Empfänger-Systeme zum automatischen Identifizieren und Lokalisieren von Objekten (Produkten oder Lebewesen).

8 So ein Tenor der 10. Wissenschaftlichen Tagung der Arbeitsgemeinschaft sozialwissenschaftlicher Institute (ASI) und des Arbeitskreises Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute (ADM) mit dem Thema „Soziale Medien – Gegenstand und Instrument der Forschung“ im Statistischen Bundesamt am 27. und 28. Juni 2013.

8

Professioneller Umgang mit den Auskunftspflichtigen

Die amtliche Statistik hat keine Bestandsgarantie. So, wie einige Bundesländer seit der Jahrtausendwende ihre statistischen Institutionen deutlich verändert haben,[9] kann auch auf Bundesebene niemand garantieren, dass es in 20 Jahren ein Statistisches Bundesamt in heutiger Form geben wird. Wenn es die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder dann noch geben sollte, kann es nur an deren speziellen Qualitäten liegen. Als da sind: Verpflichtung zur Objektivität, zur Neutralität, vor allem aber zur Gesetzmäßigkeit. Indem die Ämter in den vergangenen Jahren ihre Dienstleistungsfunktion betont haben, mag ihre Rolle als „Eingriffsverwaltung“ etwas in den Hintergrund getreten sein. Es ist aber klar, dass ein so mächtiges Instrument wie die Auskunftspflicht, das uns der Gesetzgeber an die Hand gegeben hat, durch entsprechenden Schutz der Befragten abgefedert werden muss, wenn unsere Arbeit verfassungsgemäß bleiben soll. Ein sorgfältig praktiziertes, verlässliches Verwaltungshandeln ist deshalb Ausdruck des Respekts vor dem Bürger, der uns als Auskunftspflichtiger gegenübertritt. Ein solches korrektes Verwaltungshandeln muss integraler Teil der Qualitätsarbeit in der Statistikproduktion sein. Verlässliches Handeln zeigt sich auch im Wahren von Form und Fristen, in umgehender Reaktion auf Äußerungen der Auskunftgebenden. Sie sollen wissen und spüren, dass die statistischen Ämter eben keine kommerziellen Datensammler mit Betriebsgeheimnissen sind, sondern nachvollziehbar an Gesetz und Recht gebundener Teil der Exekutive. Wir sind nicht Google.

9

Umgang mit knappen Personalressourcen

Wie sollen die statistischen Ämter mit den chronisch knappen Ressourcen umgehen, vor allem mit den Personalressourcen? Die Fakten sprechen für sich, ich gebe ein Beispiel für das Statistische Bundesamt: Laut Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2014, der am 26. Juni 2013 vom Kabinett verabschiedet wurde, wurden die Sondertatbestände aller Behörden des Geschäftsbereichs für den Haushalt 2014 abgelehnt. Für das Statistische Bundesamt gab es allerdings zwei Ausnahmen: Für die Statistiken zur Grundsicherung und zum neuen Betreuungsgeld ist im Regierungsentwurf Personal wie geplant enthalten. Aber nur, weil dies bereits im Voraus zwischen den beteiligten Ministerien (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Finanzen) so ausgehandelt war.

Das alltägliche Geschäft müssen die statistischen Ämter mit tendenziell sinkenden (realen) Mitteln bewältigen. Die Erwartungen sind da inzwischen nicht anders als in der Industrie, wo die Aktionäre Produktivitätszuwächse als selbstverständlich erachten. Das Motivieren, Fortbilden und der flexible Einsatz unserer Beschäftigten werden in den nächsten Jahren darüber entscheiden, ob die statistischen Ämter ihre Aufgaben noch wie gewohnt erledigen können – oder ob Verzögerungen wie zuletzt bei der Veröffentlichung der Zensusergebnisse im statistischen Verbund zur Regel werden.

10

Verbundstrategie

Angesichts dieser schwierigen Rahmenbedingungen sollten es sich die statistischen Ämter nicht zusätzlich schwer machen, indem Entscheidungen in die Länge gezogen oder gar nicht getroffen werden. Ich bin froh, dass wir in der Abstimmung innerhalb des Verbundes seit Einrichtung eines neuen Gremiums unterhalb der Amtsleitungsebene deutlich vorangekommen sind. Das Gremium mit dem etwas sperrigen Namen „Abteilungsleitungsgremium Fachstatistik“, kurz „ALG-FS“, ist eine Art „kleine Amtsleiterkonferenz“ und tagt seit Anfang 2011.

Unter meinem Vorsitz besprechen dort die stellvertretenden Amtsleitungen beziehungsweise die Abteilungsleitungen aus den Landesämtern jene Fragen, die in Referentenbesprechungen offen geblieben sind und

9 Fusion Hamburg und Schleswig-Holstein 2004, Berlin und Brandenburg 2007, zum Teil Umwandlung in Landesbetriebe (Nordrhein-Westfalen, Saarland), aber auch gegenläufige Entwicklungen (Statistik wieder als obere Landesbehörde in Niedersachsen).

ansonsten bei den Amtsleitungen landen würden. Darüber hinaus bereiten wir einige statistikübergreifende Themen für die Amtsleiterkonferenz vor. Dazu braucht es Fachleute, die in ihren Ämtern etwas zu sagen haben und denen viel daran liegt, dass Statistiken zuerst einmal professionell gemacht werden.

Neben vielen Fortschritten in Einzelfragen, die sich das ALG-FS zurechnen darf, hat dieses Gremium auch geholfen, einen Konsens in strategischen Fragen zu erreichen, der meines Erachtens bahnbrechend ist. Im November 2013 hat die Amtsleiterkonferenz rund 30 Maßnahmen beschlossen, die eine – ebenfalls im Konsens beschlossene – Reihe von Zielen unterstützen sollen. Diese Maßnahmen reichen von der Evaluation des Zensus, die für 2015 höchste Priorität genießt, bis zur Umsetzung des Reformprojekts „Weiterentwicklung des Systems der Haushaltsstatistiken“.

Weil aber ein gemeinsames Bekenntnis besser funktioniert, wenn ein Minimum an Kontrolle dahinter steht, hat das Abteilungsleitungsgremium Fachstatistik die zentrale Beobachtung der Maßnahmen übernommen und es berichtet der Amtsleiterkonferenz über den Fortschritt der Maßnahmen. Das ist meiner Meinung nach ein richtiger Schritt: die Kräfte auf bestimmte Maßnahmen zu konzentrieren. Natürlich steht und fällt dieser Ansatz damit, dass sich alle Beteiligten auch daran halten. Je besser diese Strategie den Verbund durchdringt, desto besser wird unter anderem auch unsere Performance als deutsches statistisches System innerhalb der europäischen Statistik sein.

LITERATURVERZEICHNIS

Grohmann, Heinz. *Zur gesellschaftlichen Funktion der amtlichen Statistik*. In: Statistik in bewegter Zeit. Festschrift für Egon Hölder. Stuttgart, 1992. Seite 21 f.

Hahlen, Johann. *Zur Rolle der amtlichen Statistik für eine evidenzbasierte Wirtschaftsforschung*. In: Empirische Wirtschaftsforschung heute. Festschrift für Ullrich Heilemann. Stuttgart, 2009. Seite 3 ff.

Herausgeber
Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
www.destatis.de

Schriftleitung
Dieter Sarreither, Vizepräsident des Statistischen Bundesamtes
Redaktionsleitung: Kerstin Hänsel
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im Februar 2015
Das Archiv aller Ausgaben ab Januar 2001 finden Sie unter www.destatis.de/publikationen

Print
Einzelpreis: EUR 18,– (zzgl. Versand)
Jahresbezugspreis: EUR 108,– (zzgl. Versand)
Bestellnummer: 1010200-15001-1
ISSN 0043-6143
ISBN 978-3-8246-1030-3

Download (PDF)
Artikelnummer: 1010200-15001-4, ISSN 1619-2907

Vertriebspartner
IBRo Versandservice GmbH
Bereich Statistisches Bundesamt
Kastanienweg 1
D-18184 Roggentin
Telefon: +49 (0) 382 04 / 6 65 43
Telefax: +49 (0) 382 04 / 6 69 19
destatis@ibro.de

Papier: Metapaper Smooth, FSC-zertifiziert, klimaneutral, zu 61% aus regenerativen Energien

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2015
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.