

---

# WISTA

## Wirtschaft und Statistik

---

Marion Engelter | Kay Sommer

Wolf Bihler | Daniel Zimmermann

Dr. Martina Rengers

Thomas Körner | Loup Wolff

Sarah Kleine | Stephan Arnold |  
Dr. Peter Gurrath

Dr. Michael Koch

Anja Petschel

Nicola Pfau

Prof. Dr. Walter Krämer

Die Novellierung des Bundesstatistikgesetzes 2016

Die neue Mikrozensusstichprobe ab 2016

Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve

Tatsächlich geleistete Arbeitszeit in Frankreich  
und Deutschland

Herausforderungen und Chancen der amtlichen  
Flächenstatistik

Neukonzeption der Schlachttier- und Fleisch-  
untersuchungsstatistik

Statistik der Entwicklungszusammenarbeit im Wandel –  
Modernisierung auf internationaler Ebene

Diagnosen aus dem ambulant-ärztlichen Versorgungs-  
bereich als Bestandteil der Gesundheitsberichterstattung  
des Bundes

Verleihung des Gerhard-Fürst-Preises 2016 sowie  
des Peter-von-der-Lippe-Gedenkpreises

---

# 6 | 2016

#### ABKÜRZUNGEN

D	Durchschnitt (bei nicht addierfähigen Größen)
Vj	Vierteljahr
Hj	Halbjahr
a. n. g.	anderweitig nicht genannt
o. a. S.	ohne ausgeprägten Schwerpunkt
Mill.	Million
Mrd.	Milliarde

#### ZEICHENERKLÄRUNG

–	nichts vorhanden
0	weniger als die Hälfte von 1 in der letzten besetzten Stelle, jedoch mehr als nichts
.	Zahlenwert unbekannt oder geheim zu halten
. . .	Angabe fällt später an
X	Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll
I oder —	grundsätzliche Änderung innerhalb einer Reihe, die den zeitlichen Vergleich beeinträchtigt
/	keine Angaben, da Zahlenwert nicht sicher genug
( )	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist
	Abweichungen in den Summen ergeben sich durch Runden der Zahlen.
	Tiefer gehende Internet-Verlinkungen sind in der Online-Ausgabe hinterlegt.

# INHALT

3	Editorial
4	Kennzahlen
6	Kurznachrichten
11	Marion Engelter, Kay Sommer <b>Die Novellierung des Bundesstatistikgesetzes 2016</b> <i>The 2016 amendments to the Federal Statistics Law</i>
20	Wolf Bihler, Daniel Zimmermann <b>Die neue Mikrozensusstichprobe ab 2016</b> <i>New microcensus sample from 2016</i>
30	Dr. Martina Rengers <b>Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve</b> <i>Unused labour supply in the hidden labour force</i>
52	Thomas Körner, Loup Wolff <b>Tatsächlich geleistete Arbeitszeit in Frankreich und Deutschland</b> <i>Hours actually worked in France and in Germany</i>
63	Sarah Kleine, Stephan Arnold, Dr. Peter Gurrath <b>Herausforderungen und Chancen der amtlichen Flächenstatistik</b> <i>Challenges and opportunities for official area statistics</i>
74	Dr. Michael Koch <b>Neukonzeption der Schlacht tier- und Fleischuntersuchungsstatistik</b> <i>Redesigning meat inspection statistics</i>

## INHALT

85	Anja Petschel <b>Statistik der Entwicklungszusammenarbeit im Wandel – Modernisierung auf internationaler Ebene</b> <i>Development cooperation statistics undergoing change – modernisation at the international level</i>
97	Nicola Pfau <b>Diagnosen aus dem ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich als Bestandteil der Gesundheitsberichterstattung des Bundes</b> <i>Diagnoses from the out-patient health care sector as part of federal health monitoring</i>
107	Prof. Dr. Walter Krämer <b>Verleihung des Gerhard-Fürst-Preises 2016 sowie des Peter-von-der-Lippe-Gedenkpreises</b> <i>The 2016 Gerhard Fürst Award and Peter von der Lippe Memorial Award</i>

---

# EDITORIAL

Dieter Sarreither

---



## LIEBE LESERIN, LIEBER LESER,

für die amtliche Statistik gilt der Grundsatz „Keine (Bundes-)Statistik ohne Gesetz“. Doch auch Gesetze müssen mit der Zeit gehen und an geltende Standards angepasst werden. Aus diesem Grund wurden in diesem Jahr gleich zwei für die Statistik bedeutsame Gesetze geändert beziehungsweise neu konzipiert.

Zunächst wurde das Bundesstatistikgesetz, das sogenannte „Grundgesetz der amtlichen Statistik“, mit Gesetz vom 21. Juli novelliert. Der erste Aufsatz stellt alle wesentlichen Neuerungen vor, durch die rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen wurden, die den Anforderungen an eine moderne Statistik entsprechen.

Die zweite für die amtliche Statistik bedeutsame Änderung ist das neue Mikrozensusgesetz. Das parlamentarische Verfahren wurde erfolgreich durchlaufen, sodass es am 1. Januar 2017 in Kraft treten kann. Dieser Schritt war erforderlich, da das geltende Mikrozensusgesetz 2005 nur Erhebungen bis Ende des Jahres 2016 anordnet. Entsprechend wurde bereits in diesem Jahr die Mikrozensusstichprobe auf eine neue Basis gestellt. Damit befasst sich der zweite Aufsatz in dieser Ausgabe.

Am Anfang stehen dagegen noch zwei große Statistikverordnungen auf europäischer Ebene: Für die Rahmenverordnungen für die Wirtschaftsstatistiken (FRIBS) und für die Landwirtschaftsstatistiken (IFS) soll im ersten Quartal des kommenden Jahres das ordentliche Gesetzgebungsverfahren beginnen.

Zum Jahresende wünsche ich Ihnen viel Spaß beim Lesen, frohe Festtage und alles Gute für das neue Jahr.

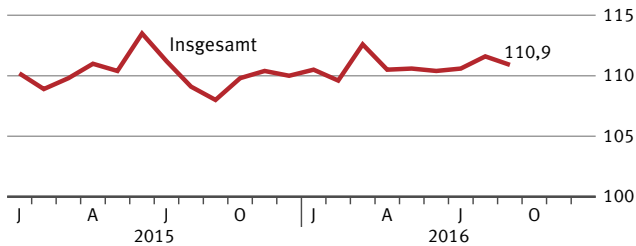


Präsident des Statistischen Bundesamtes

## Kennzahlen

### Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe

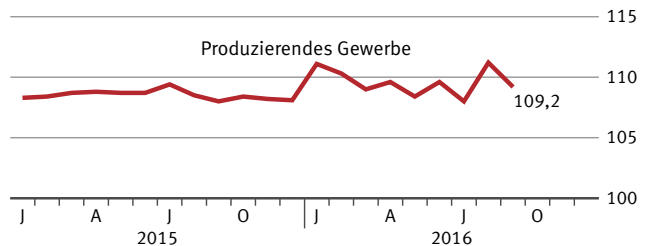
Volumenindex 2010 = 100



Arbeitstäglich und saisonbereinigter Wert nach dem Verfahren Census X-12-ARIMA. – Vorläufiges Ergebnis.

### Produktion im Produzierenden Gewerbe

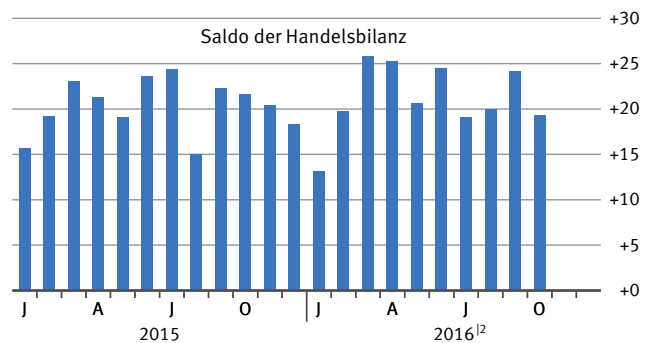
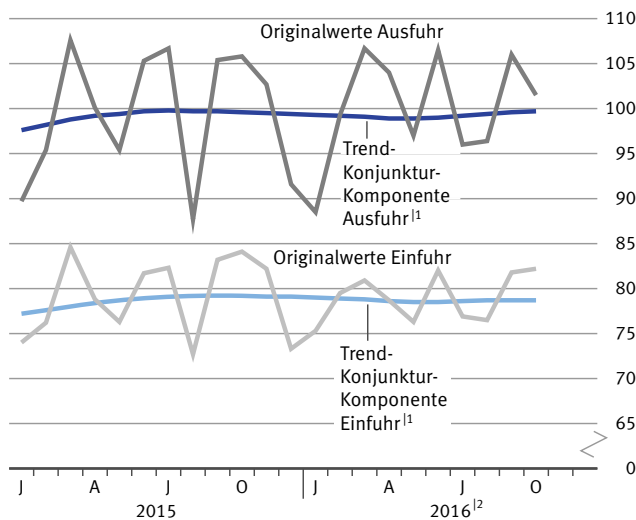
Index 2010 = 100



Arbeitstäglich und saisonbereinigter Wert nach dem Verfahren Census X-12-ARIMA. – Vorläufiges Ergebnis.

### Außenhandel

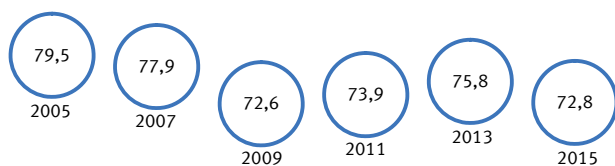
in Mrd. EUR



1 Berechnung nach dem Berliner Verfahren, Version 4.1 (BV 4.1).  
2 Vorläufige Ergebnisse.

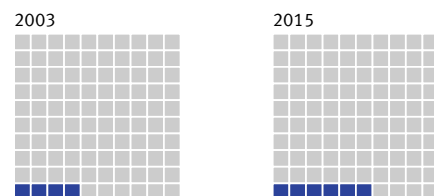
### Klimaschutz

Treibhausgasemissionen in CO<sub>2</sub>-quivalenten, 1990 = 100



### kologische Landwirtschaft

Anteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in %

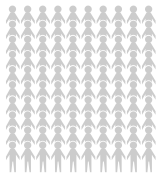


## Kennzahlen

### Bevölkerung

Stand: 31.12.2015

Insgesamt  
82,2 Millionen

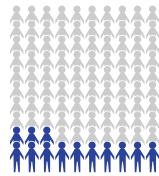


über 65 Jahre



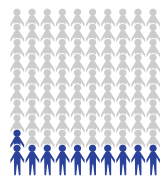
21%

unter 15 Jahre



13%

Ausländeranteil



11%

Migrationshintergrund



21%

### Verbraucherpreisindex

2010 = 100

2015

Januar	105,6
Februar	106,5
März	107,0
April	107,0
Mai	107,1
Juni	107,0
Juli	107,2
August	107,2
September	107,0
Oktober	107,0
November	107,1
Dezember	107,0

2016

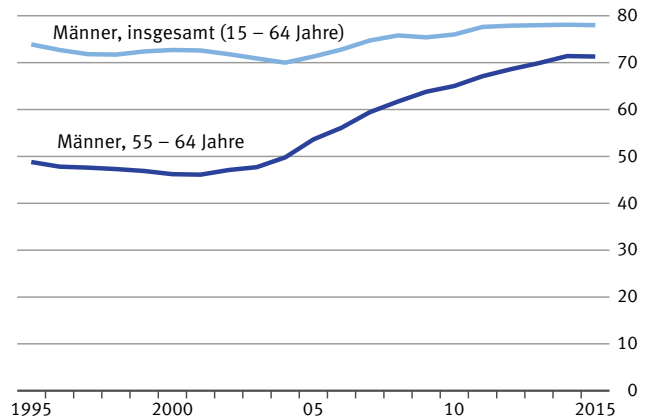
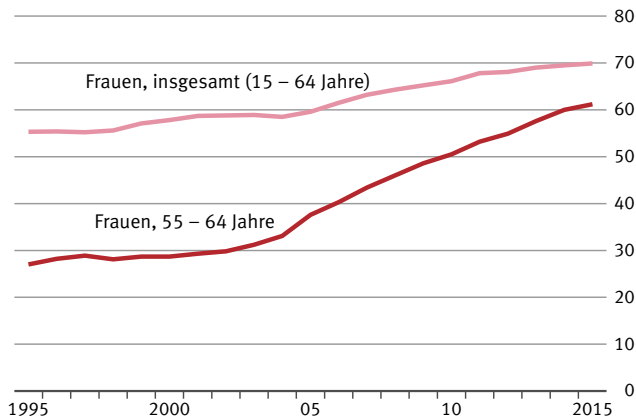
Januar	106,1
Februar	106,5
März	107,3
April	106,9
Mai	107,2
Juni	107,3
Juli	107,6
August	107,6
September	107,7
Oktober	107,9

Veränderung  
zum Vorjahresmonat

107,9 ↑ 0,8%

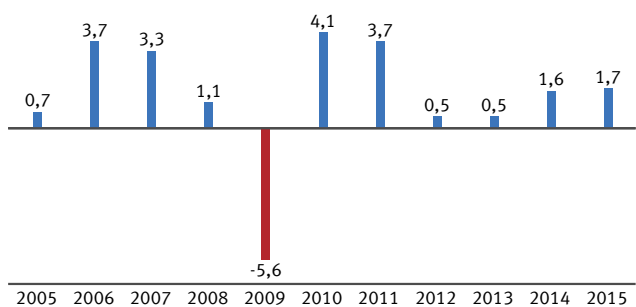
### Erwerbstätigenquote

Anteile in %



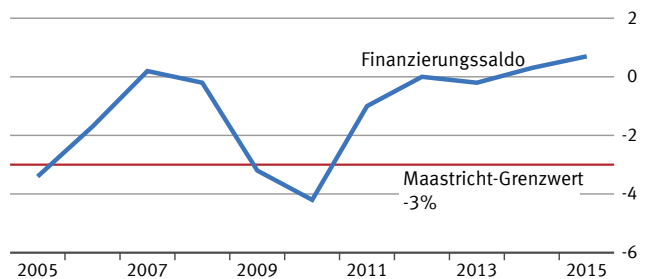
### Bruttoinlandsprodukt

preisbereinigt, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



### Finanzierungssaldo des Staates

in % des Bruttoinlandsprodukts



---

# KURZNACHRICHTEN

---

## IN EIGENER SACHE

---

### Wir feiern: 25 Jahre internationale Statistik-Kooperation

Seit 25 Jahren engagiert sich das Statistische Bundesamt in der Vermittlung statistischer Fachkenntnisse und in der Schulung internationaler Projektpartner. In dieser Zeit wurden mehr als 2 000 Beratungseinsätze von Kurzezeitexpertinnen und -experten absolviert und Studienbesuche und Workshops mit über 35 Partnerländern durchgeführt.

Ziel der Kooperationen ist, moderne, in der Praxis bewährte methodische Standards zu vermitteln – auf allen Stufen des statistischen Produktionsprozesses. Den Partnerämtern soll ermöglicht werden, Aufgaben selbstständig und im nationalen Rahmen umzusetzen. Neben der Vermittlung von methodischen Kenntnissen ist die ständige Verbesserung der Managementkompetenzen sowie des Qualitätsbewusstseins der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wesentlich.

Im Fokus der internationalen Zusammenarbeit des Statistischen Bundesamtes stehen zum einen die europäische Nachbarschaftspolitik mit Ländern, die durch die Osterweiterung der Europäischen Union zwischen 2004 und 2013 beitraten, sowie zum anderen die Statistikämter in Zentral- und Ostasien.

Neue Herausforderungen für die Zukunft ergeben sich zudem aus der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen: Der Aufbau der statistischen Kapazitäten in den nationalen Behörden der Entwicklungsländer wird eine wichtige Voraussetzung sein, das Monitoring der Entwicklungsziele umsetzen zu können.

## AUS EUROPA

---

### Neu: eigene Facebook-Seite des ESS

Das Europäische Statistische System (ESS) hat eine eigene Facebook-Seite ("European Statistics") eingerichtet. Die Seite soll den Nutzerinnen und Nutzern den Zugang zu europäischen Statistiken durch eine verständliche Darstellung und entsprechende Erläuterungen erleichtern.

Das ESS umfasst die 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie die Länder, die der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) angehören: Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Auf der Grundlage einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit entwickeln, erstellen und verbreiten die ESS-Mitgliedstaaten unabhängige europäische Statistiken.

Die Seite zu den "European Statistics" dient auch dazu, von ESS-Mitgliedern gemeinsam erstellte neue Verbreitungsinstrumente – zum Beispiel digitale Veröffentlichungen, Infografiken, Visualisierungen und Videos – miteinander zu teilen.

Kommentare und Reaktionen von Nutzerinnen und Nutzern sind erwünscht und werden bei der Erarbeitung künftiger Verbreitungsinstrumente und Produkte berücksichtigt.

➤ [www.facebook.com/EuropeanStatistics/](https://www.facebook.com/EuropeanStatistics/)

### 31. Sitzung des AESS

Der Ausschuss für das Europäische Statistische System (AESS) befasste sich auf seiner Sitzung am 17. November 2016 unter anderem mit folgenden Themen:

- › ESS Vision 2020  
Über die Fortschritte bei der Umsetzung der ESS-Vision 2020 wird dem AESS laufend berichtet, aktuell über die Umsetzung des IT-Sicherheitsrahmens und die geplanten Schritte zum IT-Sicherheitssicherungsmechanismus. Im Jahr 2017 sollen erste strategische Überlegungen hinsichtlich der Weiterentwicklung des ESS für die Zeit nach 2020 angegangen werden.
- › FRIBS  
Der Entwurf einer geplanten Rahmenverordnung zur Integration von zehn bestehenden Verordnungen über Unternehmensstatistiken soll ein effizienteres System für die Erstellung von Unternehmensstatistiken bewirken sowie die Einbettung in die zugrunde liegende Rechtsarchitektur ermöglichen. Er wird voraussichtlich Anfang 2017 ohne weitere Änderungen dem Rat und dem Europäischen Parlament zur weiteren Beratung im Gesetzgebungsprozess übermittelt.
- › Integrierte landwirtschaftliche Betriebsstatistiken  
Der AESS diskutierte den Vorschlag für eine Verordnung über integrierte landwirtschaftliche Betriebsstatistiken und zur Aufhebung der Verordnung zu europäischen Statistiken über Dauerkulturen. Der Verordnungsentwurf wird voraussichtlich Anfang 2017 ohne weitere Änderungen dem Rat und dem Europäischen Parlament zur weiteren Beratung im Gesetzgebungsprozess übermittelt.
- › Jahresarbeitsprogramm 2018 und Änderungen beim Verfahren zur Festlegung der strategischen Prioritäten
- › UN Global Geospatial Information Management  
Der AESS diskutierte den Fortschrittsbericht über die Integration statistischer und geospatialer Daten des UN Global Geospatial Information Management für die Welt und für Europa, der auch einen Fahrplan für die Integration von Statistiken und geospatialen Daten in den kommenden Jahren bis zur nächsten Zensusrunde 2020/21 enthält. Von besonderer Bedeutung ist dieser Geo-Ansatz für die Überwachung der Fortschritte bei der Erreichung der Sustainable Development Goals (SDGs) im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen.
- › Globale Nachhaltigkeitsindikatoren  
Eurostat verfügt für 20 der 82 Indikatoren („Tier 3“-Indikatoren), für die es derzeit noch keine etablier-

ten Methoden und Standards gibt und die sich noch in einem Entwicklungs- beziehungsweise Teststadium befinden, bereits über Daten. Das könnte eine Möglichkeit sein, um die Beiträge der Europäischen Union zum regionalen Nachhaltigkeitsbericht in die internationale Diskussion einzubringen.

- › Globalisierungseffekte beim irischen Bruttoinlandsprodukt  
Das irische Bruttoinlandsprodukt (BIP) verzeichnet im Jahr 2015 einen äußerst starken Anstieg von 26 %. Dieser ist offensichtlich den niedrigen nationalen Unternehmenssteuern zuzuschreiben, sodass sich insbesondere multinational agierende Unternehmen mit einem hohen Anteil an BIP-relevanten immateriellen Vermögensständen in Irland niederlassen. Irland hat nach den Regeln der Handbücher SNA 2008 und ESGV 2010 gerechnet, der Effekt der Globalisierung kann derzeit trotzdem nicht differenzierter dargestellt werden.

Am Rande der Sitzung wurde der Generaldirektor von Eurostat und ehemalige Präsident des Statistischen Bundesamtes, Walter Radermacher, in den Ruhestand verabschiedet.

## Workshop des Centre of Excellence on Statistical Data Warehousing

Statistical Data Warehouses (S-DWH) verknüpfen Daten über Statistikbereiche hinweg und erschließen so neue, flexible Wege der Datenauswertung. Angesichts zunehmend kurzfristiger Anforderungen an die amtliche Statistik, Daten zu aktuellen Themen und neue Perspektiven auf Vorhandenes zu liefern, bieten sie erhebliches Potenzial und werden zunehmend genutzt. Die ESS-Vision 2020 betrachtet sie als einen zentralen Baustein für moderne statistische Auswertungsprozesse.

Ein Centre of Excellence on Statistical Data Warehousing unterstützt die Verbreitung des S-DWH-Konzeptes und die Beratung der nationalen Ämter bei dessen Umsetzung und führte im November 2016 in Wiesbaden seinen dritten Workshop durch.

Viele Themen des Workshops hatten starke Bezüge zu aktuellen Herausforderungen: Ein Vortrag aus Portugal berichtete über die Schaffung eines zentralen Anschrif-

tenregisters als zentrale Säule für die Zusammenführung von Daten aus verschiedenen Statistikbereichen, niederländische Kollegen präsentierten die Einführung einer generellen Zugriffsschicht auf aufbereitete Mikrodaten, ein italienischer Beitrag stellte neue Anforderungen an S-DWH durch die Nutzung von Big Data vor. Eine weitere portugiesische Präsentation zeigte, wie berichtspflichtigen Unternehmen individualisierte Informationen aus einem S-DWH zurückgespielt wurden. Dies führte zu einer spürbaren Verbesserung der Reputation des portugiesischen Statistikamtes und in der Folge zu einem verbesserten Meldeverhalten.

Das Statistische Bundesamt präsentierte die Ergebnisse des ESSnet ValiDat-Foundation im Kontext von statistischen Data Warehouses und machte auf die Synergien der beiden Arbeitsfelder aufmerksam.

## AUS DEM INLAND

---

### Ergebniskonferenz zur Zeitverwendungserhebung 2012/2013

Anfang Oktober 2016 fand im Statistischen Bundesamt die Ergebniskonferenz zur Zeitverwendungserhebung 2012/2013 statt. Themenschwerpunkte waren die Zeitverwendung in verschiedenen Lebenslagen, geschlechtsspezifische Besonderheiten der Zeitverwendung, Zeitverwendung für kulturelle und bildungsbezogene Aktivitäten sowie freiwilliges Engagement und Wert der unbezahlten Arbeit.

➤ [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

### 25. Wissenschaftliches Kolloquium: Das Produktivitäts-Paradoxon

Wie lässt sich eine abgeschwächte Produktivitätsentwicklung trotz technologischer und digitaler Innovationen erklären?

Erfahrene Expertinnen und Experten haben beim 25. Wissenschaftlichen Kolloquium über Aspekte der Produktivitätsmessung, ihre ökonomische Analyse sowie Erklärungsansätze für auffällige Entwicklungen diskutiert. Das Kolloquium wurde vom Statistischen Bundesamt gemeinsam mit der Deutschen Statis-

tischen Gesellschaft am 24. und 25. November 2016 im Museum Wiesbaden veranstaltet.

➤ [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

### Online-Angebot des Bundeswahlleiters neu konzipiert

Der Internetauftritt des Bundeswahlleiters wurde überarbeitet. Die bisherigen Inhalte wurden um weitere wahlspezifische Themen ergänzt und richten sich insbesondere an Wählerinnen und Wähler, an Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber und nicht zuletzt an die zahlreichen Auslandsdeutschen, die sich an Wahlen in Deutschland beteiligen wollen. Die neue Struktur enthält fünf Themenschwerpunkte: Bundestagswahl, Europawahl, Parteien, Service und Über uns.

Ein ausführliches Wahl-Lexikon, in dem Begriffe aus dem Wahlrecht erläutert werden, rundet das Angebot ab.

➤ [www.bundeswahlleiter.de](http://www.bundeswahlleiter.de)

### Fachausschuss „Preise und Verdienste“

Mitte November 2016 tagte der Fachausschuss „Preise und Verdienste“ zum Thema „Verdienststatistik im Zeichen des Mindestlohns“. Er beschäftigte sich mit dem umfangreichen Datenbedarf, der durch die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro je Arbeitsstunde zum 1. Januar 2015 für die Verdienststatistiken entstanden ist. Das Statistische Bundesamt informierte über die Datengrundlagen, deren Weiterentwicklung sowie die Methodik der Datengewinnung und die wichtigsten Ergebnisse.

Ein weiteres Thema war die Methodik des Tarifindex. Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei ihrem Vorschlag für die Erhöhung des Mindestlohns am monatlichen Index der tariflichen Stundenverdienste ohne Sonderzahlungen, der vom Statistischen Bundesamt ermittelt wird.

Zudem stellte die Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn den ersten Bericht der Mindestlohnkommission zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns an die Bundesregierung vor.

➤ [www.mindestlohn-kommission.de](http://www.mindestlohn-kommission.de)

## VERANSTALTUNGEN

---

### 7. Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten: Forschung. Daten. Infrastruktur

Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) veranstaltet am 8. und 9. Februar 2017 in Berlin die 7. Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten (7|KSWD) – diesmal unter dem Titel „Forschung. Daten. Infrastruktur“.

Unter anderem sind folgende Inhalte geplant: Politische Perspektiven für den Datenzugang – Herausforderung Migration und Integration; Big Data und Digitalisierung – Chancen und Risiken; (Un-)Statistik – Irreführende Zahlenbotschaften; Surveys und surveybasierte Forschung: Wo stehen wir und wo wollen wir hin?; Sekundäranalytische Forschung in der Bildungsforschung; Visionen und Perspektiven für den Zensus in Deutschland; Forschungsdatenmanagement.

Die Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten richtet sich an alle an Forschungsdaten Interessierte aus Wissenschaft, Politik und Datenproduktion, an mit der Forschungsförderung befasste Personen sowie Vertreterinnen und Vertreter der Forschungsinfrastrukturen.

➤ [www.ratswd.de/7kswd](http://www.ratswd.de/7kswd)

### Nutzerkonferenz: Anforderungen an das künftige System der laufenden Bevölkerungsstatistiken

Am 15. Februar 2017 veranstaltet das Statistische Bundesamt in Wiesbaden eine Nutzerkonferenz, die sich damit befassen wird, welche Anforderungen das künftige System der laufenden Bevölkerungsstatistiken erfüllen soll. Zu den Themen „Bestehende und zukünftige Anforderungen an die Bevölkerungsstatistik aus nationaler und europäischer Sicht“, „Anforderungen an die Bevölkerungsstatistik aus demografischer Sicht“ und „Georeferenzierung und Bevölkerungsstatistik“ werden Teilnehmende aus Wissenschaftlichen Instituten, Verbänden, Bundes- und Landesbehörden/-ministerien, Statistischen Ämtern der Länder, Statistikämtern des

europäischen Auslandes sowie Interessierte aus allen wissenschaftlichen oder gesellschaftspolitischen Bereichen informieren und diskutieren.

➤ [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

## NEUERSCHEINUNGEN

---

### Statistisches Jahrbuch 2016 erschienen

Informativ und nutzerfreundlich: Das Statistische Jahrbuch bietet einen sorgfältig ausgesuchten und aufbereiteten Querschnitt des Datenangebotes der amtlichen Statistik in Deutschland. Es zeichnet ein objektives Bild von Themen, die Wirtschaft, Politik und Medien beschäftigen, und ist damit ein guter Ausgangspunkt für Recherchen.

Das Statistische Jahrbuch 2016 steht komplett sowie kapitelweise als PDF-Download kostenlos zur Verfügung, die Printversion kann im Buchhandel erworben oder direkt bestellt werden.

➤ [www.destatis.de/jahrbuch](http://www.destatis.de/jahrbuch)

### Bericht zur Lebensqualität in Deutschland

Im Rahmen der Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist“ führte die Bundesregierung im Jahr 2015 einen breit angelegten Bürgerdialog über das Verständnis von Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland, an dem knapp 16 000 Menschen teilnahmen.

Der nun veröffentlichte Regierungsbericht berücksichtigt zentrale Ergebnisse des Dialogverfahrens und rückt die Verbesserung der Lebensqualität der Menschen in Deutschland als „Maßstab für eine erfolgreiche Politik“ in den Mittelpunkt. Zur Messung der Entwicklungen wird ein 12 Dimensionen umfassendes Indikatorensystem zur Lebensqualität eingesetzt. Das Statistische Bundesamt übernimmt mit der Bereitstellung von 18 der 46 Indikatoren die zentrale Rolle als Datenlieferant.

➤ [www.gut-leben-in-deutschland.de](http://www.gut-leben-in-deutschland.de)

### Warenverzeichnis für die Außenhandelsstatistik aktualisiert

Die Ausgabe 2017 des Warenverzeichnisses für die Außenhandelsstatistik enthält ungewöhnlich viele Änderungen: Zum einen war die im fünfjährigen Rhythmus wiederkehrende Revision des Harmonisierten Systems (HS 2017) des Weltzollrates zu berücksichtigen, zum anderen bedingte das Mitte 2016 in Kraft getretene Informationstechnologieabkommen (ITA2) zahlreiche Änderungen.

Das Warenverzeichnis 2017 ist als Print- und Online-Veröffentlichung erhältlich.

➤ [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

### Auswirkungen der Digitalisierung auf die Preisstatistik

Die adäquate statistische Erfassung der Auswirkungen des digitalen Wandels ist sowohl für die Messung der Inflation als auch der Messung der Produktivitätsentwicklung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen mit Herausforderungen unterschiedlichster Art verbunden. Die Preisstatistik ist bei beiden Themengebieten betroffen, da die Ergebnisse der Preisstatistik auch zur Berechnung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts und damit der Produktivitätsentwicklung herangezogen werden. Das neu erschienene Methodenpapier „Auswirkungen der Digitalisierung auf die Preisstatistik“ erläutert die Auswirkungen der Digitalisierung aus preisstatistischer Sicht und thematisiert dabei auch ausgewählte Folgen für die Deflationierung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

➤ [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

### Shedding light on energy in the EU

Das Statistische Amt der Europäischen Union, Eurostat, hat eine neue Digitalpublikation zum Thema Energie in einem neu entwickelten Format herausgegeben:

Shedding light on energy in the EU. A guided tour of energy statistics

➤ [ec.europa.eu/eurostat/](http://ec.europa.eu/eurostat/)

### Jahresgutachten 2016/17 des Sachverständigenrates

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat am 2. November 2016 sein Jahresgutachten 2016/17 an die Bundeskanzlerin übergeben. Es trägt den Titel „Zeit für Reformen“ und steht vollständig oder kapitelweise zum Download zur Verfügung.

➤ [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de)

# DIE NOVELLIERUNG DES BUNDESSTATISTIKGESETZES 2016

Marion Engelter, Kay Sommer

➤ **Schlüsselwörter:** Bundesstatistikgesetz – Flexibilisierung – Modernisierung – Harmonisierung mit europäischem Recht

## ZUSAMMENFASSUNG

Das Bundesstatistikgesetz gibt den Rahmen für die Bundesstatistik und ihre Organisation vor. Es enthält Regelungen, die grundsätzlich für alle Rechtsvorschriften gelten, die Bundesstatistiken anordnen. Das Gesetz wurde 1987 unter dem Eindruck des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts erlassen und seitdem mehrfach in einzelnen Punkten geändert. Die Novellierung vom 21. Juli 2016 hat den rechtlichen Rahmen der Bundesstatistik weiter modernisiert. Einige Regelungen wurden sowohl im Bundesstatistikgesetz als auch in anderen Einzelstatistikgesetzen neu aufgenommen, eine Reihe von Vorschriften wurde präzisiert oder aufgehoben. Der Beitrag stellt die wesentlichen Neuerungen, die die Ziele Flexibilisierung, Entlastung, Harmonisierung, Rechtsklarheit und Rechtsbereinigung hatten, im Einzelnen vor.

➤ **Keywords:** Federal Statistics Law – more flexibility – modernisation – harmonisation – European legislation

## ABSTRACT

*The Law on Statistics for Federal Purposes provides the framework for federal statistics and their organisational structure. It contains the basic rules that apply to all legal instruments ordering federal statistics. The Law was enacted in 1987 in the wake of the population census judgment by the Federal Constitutional Court, and some of its provisions have since been amended several times. The amendments of 21 July 2016 represent a further step in modernising the legal frame of federal statistics. Some provisions were newly included in both the Federal Statistics Law and in other individual laws on statistics, while others were specified or repealed. This contribution presents the most important amendments in detail. They can be summarised under the headings of more flexibility, reducing the burden on respondents, harmonisation, legal clarity, and consolidation of the existing legislation.*



**Marion Engelter**

ist Volljuristin und leitet den Teil „Nationale Planung und Koordinierung, Rechtsfragen der Statistik“ der Gruppe B1 des Statistischen Bundesamtes.



**Kay Sommer**

ist Volljurist und leitet das Referat „Grundsatzfragen des Statistikrechts“ des Statistischen Bundesamtes.

## 1

### Einleitung

Das Bundesstatistikgesetz gibt den Rahmen vor, an dem sich die einzelstatistischen Gesetze und Rechtsvorschriften in Deutschland orientieren müssen; es enthält allgemeine Bestimmungen, die für alle Bundesstatistiken gelten. So schreibt beispielsweise § 1 Satz 2 die Grundsätze der Objektivität, Neutralität und fachlichen Unabhängigkeit der Bundesstatistik fest, § 9 stellt den Umfang bundesstatistischer Rechtsvorschriften dar und § 16 regelt ausführlich die (statistische) Geheimhaltung, die seit jeher das Fundament der amtlichen Statistik bildet.

Der Vorläufer des geltenden Bundesstatistikgesetzes trat bereits 1953 in Kraft. Seitdem gilt das Gesetz als „Grundgesetz“ der amtlichen Statistik in Deutschland. Nach einer Neufassung im Jahr 1980 wurde das Bundesstatistikgesetz 1987 grundlegend novelliert, um das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil von 1983<sup>1</sup> formulierte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bei der Erhebung und der Verbreitung von statistischen Daten zu gewährleisten. Dieses Grundrecht ist das Recht des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen. Die seither gebotene strikte Trennung der amtlichen Statistik von der staatlichen Exekutive und die zur Sicherung des Statistikgeheimnisses getroffenen Regelungen garantieren einen zuverlässigen Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Bürgerinnen und Bürger bei der Statistikproduktion und der Verbreitung der Ergebnisse.

Seit 1987 haben sich die gesellschaftlichen Verhältnisse gewandelt, die Informationstechnik hat rasante Fortschritte gemacht und auch die Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer an die amtliche Statistik entwickeln sich weiter. Seit der Änderung des Bundesstatistikgesetzes im Jahr 2016 sind Betriebe, Unternehmen und öffentliche Stellen verpflichtet, ihre Daten elektronisch an die statistischen Ämter zu melden. Diese wiederum dürfen seitdem statistische Ergebnisse auch georeferenziert darstellen. Die genannten Modifikationen reichten aber bei weitem noch nicht aus, das Bundesstatistik-

---

<sup>1</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1).

gesetz für die Zukunft fit zu machen. Dies wird mit der im Folgenden thematisierten Novellierung 2016 angestrebt.

## 2

### Entstehungsgeschichte

Bereits im Jahr 2011 hatte der Statistische Beirat, der nach § 4 Bundesstatistikgesetz das Statistische Bundesamt in statistischen Fachfragen berät und die Belange der Nutzer der Bundesstatistik vertritt, eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge zur Änderung des Bundesstatistikgesetzes erarbeiten sollte. Zwischen Oktober 2011 und Juni 2012 tagte die gut 30-köpfige Arbeitsgruppe viermal, weitere drei Unterarbeitsgruppen mindestens je dreimal, ehe der Statistische Beirat im September 2012 seine Empfehlungen zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik beschloss (Statistischer Beirat, 2012). In intensiven Diskussionen zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem Statistischen Bundesamt wurden diejenigen Empfehlungen, die zum einen vordringlich waren und zum anderen auch politisch durchsetzbar erschienen, herausgearbeitet sowie Formulierungen für den Gesetzestext und die Begründung erstellt. Nach der Beteiligung der Länder und der Verbände wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung als Bundesrats-Drucksache 632/15 am 18. Dezember 2015 dem Bundesrat zugeleitet. Nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen und der Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat wurde das Gesetz zur Änderung des Bundesstatistikgesetzes und anderer Statistikgesetze am 26. Juli 2016 im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl. I Seite 1768) und ist am 27. Juli 2016 in Kraft getreten. Die Empfehlungen, die der Statistische Beirat dem Statistischen Bundesamt gegenüber ausgesprochen hat, wurden weitgehend berücksichtigt.

## 3

### Überblick über die Änderungen

Inhaltlich lassen sich die Änderungen unter den Begriffen Flexibilisierung, Entlastung, Harmonisierung, Rechtsklarheit und Rechtsbereinigung zusammenfassen.

Zur Flexibilisierung des Programms der Bundesstatistik tragen erweiterte Möglichkeiten bei, Bundesstatistiken durch Rechtsverordnung statt durch Gesetz anzuordnen. Darüber hinaus sind die Regelungen für Erhebungen für besondere Zwecke in § 7 Bundesstatistikgesetz geändert worden. Eine Entlastung der Auskunftgebenden und insbesondere der Auskunftspflichtigen wird durch den neuen § 5a Bundesstatistikgesetz angestrebt: Dieser räumt der Verwendung von Verwaltungsdaten anstelle von Primärerhebungen Vorrang ein und weist dem Statistischen Bundesamt die neue Aufgabe zu, die Eignung von Verwaltungsdaten festzustellen und diese auch zu nutzen. Eine bessere Harmonisierung von Bundesrecht mit dem Recht der Europäischen Union (EU) wird im Bereich Statistik künftig dadurch erreicht, dass statistische Rechtsvorschriften sprachlich in Einklang mit der europäischen Statistikverordnung<sup>2</sup> gebracht werden, und zwar für alle Bundesstatistiken, also auch für solche, die nicht zugleich europäische Statistiken sind. Auch die Regelungen des Zugangs der Wissenschaft nach § 16 Absatz 6 Bundesstatistikgesetz werden an die europäischen Regelungen angeglichen. Rechtsklarheit und Rechtsbereinigung werden durch Änderungen, Präzisierungen oder Aufhebung einzelner Regelungen verwirklicht.

Die folgenden Abschnitte behandeln die wesentlichen Änderungen des Bundesstatistikgesetzes, redaktionelle und rechtsförmliche Änderungen hingegen werden nicht betrachtet.

### 3.1 Flexibilisierung durch das Instrument der Rechtsverordnung

---

Nach § 5 Absatz 1 Satz 1 Bundesstatistikgesetz werden Bundesstatistiken grundsätzlich durch förmliches Gesetz angeordnet („Keine Statistik ohne Gesetz“). Bereits die bisher geltende Regelung in § 5 Absatz 2

Bundesstatistikgesetz erlaubte unter bestimmten Voraussetzungen, eine Bundesstatistik durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates anzuordnen. Durch die Änderung des Absatzes 2 wird nun festgeschrieben, dass es auf dem Verordnungsweg auch zulässig ist, eine bereits durch Gesetz angeordnete Bundesstatistik hinsichtlich der Merkmale und des Kreises der zu Befragenden zu ergänzen.

Unverändert gilt, dass auf diese Weise angeordnete Bundesstatistiken auf drei Jahre befristet sind und dass die voraussichtlichen (Mehr-)Kosten der jeweiligen Bundesstatistik zwei Millionen Euro für die Erhebungen innerhalb eines Jahres nicht übersteigen dürfen.

Eine echte Neuerung für die Bundesstatistik stellt der neue Absatz 2a des § 5 dar:

In Verordnungen der Europäischen Union wird Deutschland oft verpflichtet, statistische Daten an das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) zu liefern. Diese Rechtsakte geben die wesentlichen Inhalte, wie Erhebungsmerkmale, die zu erfassenden statistischen Einheiten und die Periodizität, regelmäßig vor. Auf welche Weise die entsprechenden Angaben von den Mitgliedstaaten zu beschaffen sind, wird dagegen in der Regel nicht festgelegt. Zur verbindlichen Anordnung einer statistischen Erhebung bedarf es daher in Deutschland meist einer ergänzenden nationalen Regelung, um insbesondere die Hilfsmerkmale zu bestimmen und die Auskunftspflicht anzuordnen.

In vielen Fällen gibt es aufgrund der detaillierten Regelungen der EU praktisch keinen Entscheidungsspielraum mehr, wie die Vorgaben auf nationaler Ebene umgesetzt werden können. Die Neuregelung ermöglicht in diesen – europarechtlich weitgehend determinierten – Fällen eine vereinfachte Umsetzung in das nationale Recht, indem die zur Erfüllung der Lieferpflicht erforderliche Statistik nicht mehr nur durch ein förmliches Gesetz, sondern auch durch eine Rechtsverordnung angeordnet werden kann.

Vergleichbare Regelungen sind bereits vereinzelt in nationalen Einzelstatistikgesetzen enthalten, beispielsweise in § 94a Nummer 1 Buchstabe c Agrarstatistikgesetz. Die in diesen Regelungen enthaltene Ermächtigung, zur Erfüllung von EU-Lieferverpflichtungen Rechtsverordnungen zu erlassen, ist nun im Bundesstatistikgesetz allgemein festgeschrieben.

---

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1101/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken und des Beschlusses 89/382/EWG, Euratom des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses für das Statistische Programm der Europäischen Gemeinschaften (Amtsblatt L 87 vom 31. März 2009, Seite 164).

Wie bei der Rechtsverordnungsermächtigung nach § 5 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz kann eine Auskunftspflicht nur für Wirtschafts- und Umweltstatistiken, nicht jedoch für sonstige Bundesstatistiken festgelegt werden. Im Unterschied zur Regelung nach § 5 Absatz 2 ist eine Regelung nach § 5 Absatz 2a nicht auf drei Jahre begrenzt, sondern kann auf Dauer getroffen werden; auch ist keine Obergrenze für die voraussichtlichen Kosten festgelegt.

### 3.2 Flexibilisierung bei den Erhebungen für besondere Zwecke nach § 7 Bundesstatistikgesetz

---

Die Vorschrift des § 7 Bundesstatistikgesetz erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen, Bundesstatistiken ohne Auskunftspflicht durchzuführen, ohne dass es der Anordnung durch Gesetz oder Rechtsverordnung bedarf. Nach Absatz 1 dürfen Bundesstatistiken zur Erfüllung eines kurzfristigen Datenbedarfs oberster Bundesbehörden, also Bundesministerien, durchgeführt werden. Die zusätzliche Anforderung, dass dieser Datenbedarf „für Zwecke der Vorbereitung und Begründung anstehender Entscheidungen“ entstanden sein musste, ist weggefallen. Damit kann sich ein Bundesministerium auch den Datenbedarf der EU zu eigen machen, sodass Erhebungen nach § 7 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz im Einzelfall durchgeführt werden können, um europäische Lieferverpflichtungen zu erfüllen. Auch zur Beteiligung Deutschlands an einem internationalen Projekt, beispielsweise der OECD, könnte ein Bundesministerium eine Bundesstatistik nach Absatz 1 fordern.

Die Regelung des § 7 Absatz 4 Bundesstatistikgesetz legt nach wie vor eine Obergrenze von 20 000 Befragten fest. Durch das Einfügen des Wortes „Angaben“ wird jedoch klargestellt, dass die Obergrenze von 20 000 Befragten als Nettostichprobenumfang zu verstehen ist. Das heißt: Maßgebend ist die Zahl der tatsächlich an der Erhebung Teilnehmenden und nicht die Zahl der um Teilnahme Gebetenen. Angenommenes Beispiel: Für valide Zahlen werden rund 10 000 Antworten benötigt. Man schätzt, dass rund ein Viertel der um Antwort Gebetenen auch tatsächlich die Fragen beantwortet. Dann ist es zulässig, bereits in der ersten Welle 40 000 Einheiten um Teilnahme zu bitten. Falls wider Erwarten mehr als 20 000 ausgefüllte Fragebogen bei den statistischen

Ämtern eingehen, werden nur die Antworten bis zur Höchstgrenze von 20 000 in die Auswertung einbezogen, die Antworten der übrigen Teilnehmenden werden unverzüglich gelöscht.

Der neue § 7 Absatz 6 Bundesstatistikgesetz ermöglicht, das in § 6 Bundesstatistikgesetz geregelte Instrument der Vorbefragung zur Klärung des Kreises der zu Befragenden und deren statistischer Zuordnung auch auf Erhebungen nach § 7 Bundesstatistikgesetz anzuwenden. Derartige Vorbefragungen können erforderlich sein, um gezielt spezielle Teilpopulationen befragen zu können, beispielsweise Alleinerziehende, junge Familien oder höher Qualifizierte. Die Einzelangaben aus der Vorbefragung sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu löschen, spätestens nachdem die im Rahmen der eigentlichen Bundesstatistik nach § 7 Bundesstatistikgesetz erhobenen Angaben auf Schlüssigkeit und Vollständigkeit überprüft worden sind. Um Antwortausfälle bei freiwilligen Befragungen auszugleichen, werden bestimmte Informationen, zum Beispiel Antwortquoten verschiedener Gruppen von Befragten, für Hochrechnungszwecke benötigt. Hierzu dürfen die in der Vorbefragung gewonnenen Angaben in aggregierter Form, also ohne Personenbezug, verwendet werden.

### 3.3 Flexibilisierung durch Datenverknüpfung

---

Die Vorschrift des § 13a Bundesstatistikgesetz erlaubte den statistischen Ämtern bereits bisher die Verknüpfung von Daten aus Wirtschafts- und Umweltstatistiken, um statistische Informationen ohne zusätzliche statistische Erhebungen zu gewinnen. Diese Erlaubnis ist erweitert worden auf Daten aus Statistiken, die von der Deutschen Bundesbank erstellt werden. Dieser räumt das Bundesstatistikgesetz nun gleichzeitig eine Übermittlungsbefugnis ihrer aus Wirtschaftsstatistiken erstellten Daten an das Statistische Bundesamt ein.

Für Verknüpfungen nach § 13a Bundesstatistikgesetz und für Zwecke des § 13 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz (Statistikregister) dürfen Kennnummern in den Datensätzen mit den Angaben zu den Erhebungsmerkmalen nach wie vor gespeichert werden. Allerdings ist die Speicherfrist in den Datensätzen nun auf 30 Jahre begrenzt.

### 3.4 Entlastung durch Nutzung von Verwaltungsdaten

---

Mit der Novellierung wurde die Vorschrift des § 5a in das Bundesstatistikgesetz eingefügt. Dieser Paragraph räumt bei der Erstellung von Bundesstatistiken der Nutzung von Verwaltungsdaten Vorrang vor der Primärerhebung ein. Hierdurch soll auf mittlere und lange Sicht eine weitere Entlastung der Befragten erreicht werden.

§ 5a Absatz 1 legt fest, dass vor der Anordnung oder Änderung einer Bundesstatistik vom Statistischen Bundesamt zu prüfen ist, ob bei Stellen der öffentlichen Verwaltung bereits entsprechende Daten vorhanden sind (Prüfpflicht). Diese Verwaltungsdaten müssen zur Erstellung der betreffenden Bundesstatistik qualitativ geeignet sein.

Die nachfolgenden Absätze der Vorschrift beschreiben die einzelnen Phasen der Prüfung. Die Regelung in § 5a Absatz 2 erleichtert dem Statistischen Bundesamt die Untersuchung von Verwaltungsdatenquellen. Bisher war das Statistische Bundesamt auf das Entgegenkommen der verwaltungsdatenhaltenden Stellen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene in Form der Amtshilfe angewiesen. Nunmehr sind diese Stellen ausdrücklich zur Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt verpflichtet (Informationspflicht). Das Statistische Bundesamt kann also zunächst beschreibende Informationen über die Datenbestände (Metadaten) bei den Verwaltungsstellen einholen. Hierzu gehören Informationen über Herkunft, Struktur, Inhalt der Daten, Format der Datensätze, Häufigkeit des Zustandekommens der Daten und die Möglichkeiten der Übermittlung – allerdings keine Einzelangaben.

Die qualitative Eignung der Verwaltungsdaten lässt sich nicht immer allein anhand der Metadaten beurteilen. Deshalb sind die verwaltungsdatenhaltenden Stellen nach § 5a Absatz 3 verpflichtet, dem Statistischen Bundesamt auf Anforderung zu Prüfzwecken auch Einzelangaben aus ihren Datenbeständen zu übermitteln (Übermittlungspflicht). Dies gilt jedoch nur unter zwei Voraussetzungen: Die angeforderten Daten müssen zum einen für die weiteren Untersuchungen erforderlich sein, das heißt die Anzahl der Stellen, von denen eine Datenübermittlung angefordert wird, und der Umfang der zu übermittelnden Daten sind auf das erforderliche Maß zu beschränken. Zum anderen muss ein Auftrag des fach-

lich zuständigen Bundesministeriums zu einer entsprechenden Untersuchung an das Statistische Bundesamt vorliegen. Bei Daten, die bei Landesbehörden oder den Kommunen vorhanden sind, sind vorab die zuständigen Landesministerien einzubinden.

Bei den zu übermittelnden Einzelangaben handelt es sich um formal anonymisierte Einzelangaben, das heißt Angaben ohne Name und Anschrift. Das Statistische Bundesamt darf diese Angaben ausschließlich für Eignungsuntersuchungen verwenden.

Hält das Statistische Bundesamt die Verwaltungsdaten nach der Prüfung der Metadaten und gegebenenfalls der formal anonymisierten Einzelangaben für qualitativ geeignet, so sollen diese Daten nach § 5a Absatz 4 zur Erstellung der jeweiligen Bundesstatistik verwendet werden. Allerdings ist zu beachten, dass § 5a Bundesstatistikgesetz selbst keine Rechtsgrundlage für die Übermittlung der Verwaltungsdaten für den Echtbetrieb darstellt. Vielmehr ist eine spezielle Übermittlungsvorschrift in dem betreffenden Einzelstatistikgesetz erforderlich. Der Gesetzgeber oder der Verordnungsgeber ist dann aufgerufen, tätig zu werden.

### 3.5 Entlastung durch Registernutzung

---

Der „Registerparagraf“ § 13 Bundesstatistikgesetz wurde mit der Novellierung neu gefasst. Absatz 1 regelt wie bisher das statistische Unternehmensregister („Statistikregister“), Absatz 2 ein davon unabhängiges reines Anschriftenregister in Anlehnung an das Register, wie es sich beim Zensus 2011 bewährt hat. Beide Register werden zentral vom Statistischen Bundesamt geführt.

Die Neufassung des § 13 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz regelt das Unternehmensregister/Statistikregister nunmehr verständlicher. Absatz 1 stellt zunächst klar, dass das Statistikregister ein wesentliches Instrument für die Vorbereitung und Erstellung von Bundesstatistiken sowie ein eigenständiges Auswertungsinstrument darstellt. Durch den Verweis auf die Verordnung (EG) Nr. 177/2008<sup>3</sup> zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Unternehmensregister für statistische

---

3 Verordnung (EG) Nr. 177/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Unternehmensregister für statistische Zwecke und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 des Rates (Amtsblatt L 61 vom 5. März 2008, Seite 6).

Zwecke und auf das Statistikregistergesetz<sup>14</sup> wird der Gesetzestext kürzer und lesbarer. Auf die bisherige Aufzählung der Angaben, die im Statistikregister gespeichert werden dürfen, wird verzichtet, da diese bereits in der EG-Verordnung und im Statistikregistergesetz (entsprechende Änderungen sind in Artikel 2 der Novelle enthalten) festgelegt sind. Dies führt auch dazu, dass Rechtsänderungen auf europäischer Ebene ohne eine Gesetzesänderung auf nationaler Ebene nachvollzogen werden können: Das Statistikregistergesetz enthält eine dynamische Verweisung auf die Verordnung (EG) Nr. 177/2008, indem auf die Verordnung in der jeweils geltenden Fassung verwiesen wird. Wird die europäische Verordnung um ein neues Merkmal ergänzt, dürfen Angaben zu diesem Merkmal auch im Statistikregister gespeichert werden.

Daneben sieht § 13 Absatz 2 zur Vorbereitung und Durchführung von Bundesstatistiken die Führung eines allgemeinen Anschriftenregisters vor. Zu jeder Anschrift dürfen die Postleitzahl, die Gemeindebezeichnung, die Straßenbezeichnung mit Hausnummer, die Geokoordinate des Grundstücks sowie eine Ordnungsnummer enthalten sein. Zusätzlich dürfen für Stichprobenerhebungen die für die Schichtenklassifizierung nötige Gesamtzahl der Personen je Anschrift sowie die Wohnraumeigenschaft (Gebäude mit Wohnraum/mit potenziellem Wohnraum/ohne Wohnraum) gespeichert werden. Die Angaben hierzu können vor allem für Stichproben für die Befragung privater Haushalte relevant sein.

Der Aufbau dieses Registers erfolgt aus den Daten, die beim Statistischen Bundesamt bereits vorhanden sind. Dies sind insbesondere die aus dem Zensus 2011 vorhandenen Daten. Zur Pflege des Registers dürfen Angaben aus Bundes- und Landesstatistiken und Angaben aus allgemein zugänglichen Quellen genutzt werden. Spezielle Datenübermittlungen, zum Beispiel durch die Meldebehörden zum Aufbau oder zur Aktualisierung des Anschriftenregisters, sind im Bundesstatistikgesetz nicht vorgesehen. Eine Aktualisierung soll nur anlassbezogen erfolgen, zum Beispiel vor dem nächsten Zensus. So ist im Entwurf des Zensusvorbereitungsgeset-

zes 2021<sup>15</sup> eine Regelung vorgesehen, die es erlaubt, aus dem Anschriftenbestand des Steuerregisters, welches für die Vorbereitung des Zensus 2021 aufgebaut werden soll, eine Aktualisierung des Anschriftenregisters nach § 13 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz vorzunehmen.

### 3.6 Harmonisierung von Bundesrecht mit dem Recht der Europäischen Union

---

#### Koordinierungsrolle des Statistischen Bundesamtes

Die in § 3 Absatz 1 Nummer 2 (alt: Nummer 1 Buchstabe b) Bundesstatistikgesetz formulierte Aufgabe des Statistischen Bundesamtes ist neu gefasst. Ging es bisher darum, „auf die einheitliche und termingemäße Durchführung der Erhebungs- und Aufbereitungsprogramme von Bundesstatistiken durch die Länder hinzuwirken“, so ist nun statt von „hinwirken“ von „koordinieren“ die Rede. Objekt der Koordinierung ist die einheitliche und termingemäße Erstellung von Bundesstatistiken. Außerdem besagt die Neufassung, dass auch die Sicherung der Ergebnisqualität – in Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern der Länder – zu den Aufgaben des Statistischen Bundesamtes gehört. Der Begriff „Koordinierung“ wurde gewählt, weil die europäische Statistikverordnung die Koordinierungsrolle der nationalen statistischen Ämter, hier also des Statistischen Bundesamtes, ausdrücklich festlegt. Entsprechend ist auch in § 3 Absatz 1 Nummer 11 (alt: Nummer 5) Bundesstatistikgesetz das Wort „hinwirken“ durch das Wort „koordinieren“ ersetzt worden. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass durch die Ergänzung in § 3 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz die Übermittlung von Einzelangaben an das Statistische Bundesamt durch die Statistischen Ämter der Länder und andere mit der Durchführung von Bundesstatistiken betraute Stellen jetzt ausdrücklich auch für die Sicherung der Qualität der Ergebnisse zulässig ist.

Darüber hinaus wird in § 18 Absatz 3 Bundesstatistikgesetz ausdrücklich die Rolle des Statistischen Bun-

---

4 Statistikregistergesetz vom 16. Juni 1998 (BGBl. I Seite 1300), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Juli 2016 (BGBl. I Seite 1768) geändert wurde.

5 Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 (Zensusvorbereitungsgesetz 2021 – ZensVorbG 2021); Bundesrats-Drucksache 546/16 vom 23. September 2016.

desamtes als nationale statistische Stelle im Sinne des Artikels 5 der europäischen Statistikverordnung festgeschrieben.

### Zugang der Wissenschaft zu Einzelangaben (Mikrodaten)

Die Vorschrift des § 16 Absatz 6 Bundesstatistikgesetz, die den statistischen Ämtern unter bestimmten Voraussetzungen die Übermittlung von Einzelangaben an die unabhängige Wissenschaft erlaubt, wurde ergänzt. Neu ist die Erlaubnis, der Wissenschaft innerhalb speziell abgesicherter Bereiche der statistischen Ämter Zugang zu formal anonymisierten Einzelangaben (ohne Name und Anschrift) zu gewähren. Wirksame organisatorisch-technische Vorkehrungen zur Wahrung der Geheimhaltung von Einzelangaben gleichen in diesem Fall das geringere Schutzniveau der Einzelangaben durch deren nur formale Anonymisierung aus. Das bedeutet etwa abgeschottete, nicht vernetzte Computer, Protokollierung der Arbeitsschritte, Ausschluss von Mobiltelefonen und ähnlicher fremder Informations- und Kommunikationstechnik, Prüfung und Freigabe der Analyseergebnisse durch Beschäftigte der statistischen Ämter. Hiermit werden die Möglichkeiten der Wissenschaft (Hochschulen und sonstige Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung) verfassungskonform erweitert und das Bundesstatistikgesetz zugleich mit den entsprechenden Regelungen in der EU-Verordnung Nr. 557/2013<sup>6</sup> harmonisiert.

Für den Zugang zu Einzelangaben außerhalb der speziell abgesicherten Bereiche in den statistischen Ämtern bleibt es dabei, dass die Einzelangaben faktisch anonymisiert, also nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft zuordenbar, sein müssen. Der Begriff der faktischen Anonymität, der in der Praxis für diese Form der Anonymisierung verwendet wird, ist als Legaldefinition aufgenommen worden.

### Weitere Harmonisierung

Nach § 1 Satz 2 Bundesstatistikgesetz gilt für die Bundesstatistik neben den Grundsätzen der Neutralität und

Objektivität derjenige der fachlichen statt bisher der wissenschaftlichen Unabhängigkeit. Dies entspricht der Terminologie in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der europäischen Statistikverordnung.

Das Statistische Bundesamt und die Deutsche Bundesbank arbeiten seit vielen Jahren bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen nationalen und internationalen statistischen Aufgaben eng zusammen. Arbeitsteilig entwickelte Formen der Zusammenarbeit im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit bestehen beispielsweise in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der Finanzierungsrechnung, den Statistiken zum Staatssektor im Zusammenhang mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, der Außenhandels- und der Zahlungsbilanzstatistik sowie den Unternehmensstatistiken. Beide Institutionen haben hierüber auch ein Memorandum of Understanding abgeschlossen. In Anlehnung an Artikel 9 der europäischen Statistikverordnung, in dem für die europäische Ebene der Grundsatz einer engen Kooperation zwischen dem Europäischen Statistischen System und dem Europäischen System der Zentralbanken aufgestellt ist, findet durch die neue Regelung in § 3 Absatz 1 Nummer 17 Bundesstatistikgesetz auch die enge Zusammenarbeit zwischen dem Statistischen Bundesamt und der Deutschen Bundesbank bei der Erfüllung nationaler Aufgaben ihren gesetzlichen Niederschlag.

## 3.7 Rechtsbereinigung

Eine Reihe von Änderungen des Gesetzes dient der Bereinigung des Rechts.

So wurde zum Beispiel § 4 Bundesstatistikgesetz zum Statistischen Beirat verschlankt. Das Gesetz enthält nur noch die wesentlichen Bestimmungen über den Statistischen Beirat. Alle übrigen Festlegungen, wie Zusammensetzung, Organisation und Verfahren des Beirats, ergeben sich künftig aus der Geschäftsordnung des Statistischen Beirats. Diese bedarf der Genehmigung des Bundesministeriums des Innern im Einvernehmen mit den anderen Bundesministerien.

Die in Zeiten elektronischer Datenerhebung veraltete Regelung des § 11 Bundesstatistikgesetz über „Erhebungsvordrucke“ wurde aufgehoben. Dabei wurde auf den Regelungsinhalt aber nicht gänzlich verzichtet. Die bislang in § 11 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz enthal-

---

<sup>6</sup> Verordnung (EU) Nr. 557/2013 der Kommission vom 17. Juni 2013 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Statistiken in Bezug auf den Zugang zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 der Kommission (Amtsblatt L 164 vom 18. Juni 2013, Seite 16).

tene Regelung findet sich nun mit anderen Worten in § 15 Absatz 3 Bundesstatistikgesetz, wonach die Antworten von den Befragten in der von der Erhebungsstelle vorgegebenen Form zu erteilen sind. Die Rechtsgrundlagen der jeweiligen Bundesstatistik und die bei ihrer Durchführung verwendeten Hilfsmerkmale müssen nicht mehr „auf den Erhebungsvordrucken“ angegeben werden (so bislang in § 11 Absatz 4 Bundesstatistikgesetz), sondern werden Inhalt der Unterrichtung nach § 17 Nummer 4 Bundesstatistikgesetz.

Das Bundesstatistikgesetz enthielt bislang mit der Regelung des § 26 eine Überleitungsvorschrift, die der Gesetzgeber seit 1987 nicht geändert hatte. Diese Überleitungsvorschrift wurde aufgehoben. Da aufgrund des bisherigen § 26 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz einige alte Statistikgesetze noch immer keine Regelung der Hilfsmerkmale enthielten, wurde dies nunmehr in den betreffenden Gesetzen nachgeholt: Das Gesetz über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Kriegsofferfürsorge, das Gesetz über Kostenstrukturstatistik, das Gesetz über die Statistik der Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte und das Außenhandelsstatistikgesetz (Artikel 3 bis 6 der Novelle) wurden entsprechend angepasst, ebenso das Gesetz über die Preisstatistik, das bereits durch Artikel 12 Bürokratienteilungsgesetz<sup>7</sup> geändert wurde.

### 3.8 Rechtsklarheit

---

Schließlich dienen einige Änderungen des Gesetzes der Rechtsklarheit.

So wird in § 1 Satz 4 Bundesstatistikgesetz nunmehr ausdrücklich die „Wirtschaft“ als Nutzer der Bundesstatistik genannt.

Die Aufgaben des Statistischen Bundesamtes in § 3 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz werden präzisiert: Das Gesetz schreibt, anlehnend an die gängige Praxis, die ausschließliche Zuständigkeit des Statistischen Bundesamtes für Zusatzaufbereitungen für Bundeszwecke fest. Darüber hinaus wird der Begriff der „Zusatzaufbereitungen für Bundeszwecke“ konkretisiert, indem auch die Durchführung spezieller Simulations- und Modellrechnungen ausdrücklich genannt wird (Nummer 6).

Die Vorschrift des § 11a Bundesstatistikgesetz („elektronische Datenübermittlung“) stellt klar, dass bei der elektronischen Übermittlung von Daten an die statistischen Ämter ein dem Stand der Technik entsprechendes Verschlüsselungsverfahren zu verwenden ist.

Die Regelung des § 15 Bundesstatistikgesetz („Auskunftspflicht“) geht in Absatz 4 ausdrücklich auf die verschiedenen Möglichkeiten ein, der Auskunftspflicht nachzukommen, besonders durch die elektronische Datenmeldung via Internet.

Das „SAEG-Übermittlungsschutzgesetz“ von 1993 wurde aufgehoben. Die dort geregelte Gleichstellung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen Eurostats mit deutschen Amtsträgerinnen und Amtsträgern hinsichtlich ihrer Strafbarkeit bei Verletzung der Geheimhaltung ist nunmehr in § 22a Bundesstatistikgesetz geregelt.


## 4

---

### Fazit

---

Die durch die Novellierung 2016 eingetretenen und in diesem Beitrag beschriebenen Änderungen des Bundesstatistikgesetzes werden dazu führen, dass

- › die Bundesstatistik und damit insbesondere der Verbund der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder künftig flexibler auf sich ändernde Datenbedarfe der Nutzer reagieren können,
- › die stärkere Nutzung von Verwaltungsdaten die Auskunftgebenden von Berichtspflichten weiter entlastet sowie
- › die Forschungs- und Analysemöglichkeiten der unabhängigen Wissenschaft erweitert werden können. 

---

<sup>7</sup> Bürokratienteilungsgesetz vom 28. Juli 2015 (BGBl. I Seite 1400, 1403).

### LITERATURVERZEICHNIS

---

Statistischer Beirat. *Dokumentation: Fachkonzepte zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik*. November 2012. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

### DOKUMENTATION DER RECHTSGRUNDLAGEN

---

Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 22. Januar 1987 (BGBl. I Seite 462, 565) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016 (BGBl. I Seite 2394).

Bürokratieentlastungsgesetz vom 28. Juli 2015 (BGBl. I Seite 1400, 1403).

Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 (Zensusvorbereitungsgesetz 2021 – ZensVorbG 2021); Bundesrats-Drucksache 546/16 vom 23. September 2016.

Gesetz zur Änderung des Bundesstatistikgesetzes und anderer Statistikgesetze vom 21. Juli 2016 (BGBl. I Seite 1768).

Statistikregistergesetz vom 16. Juni 1998 (BGBl. I Seite 1300), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Juli 2016 (BGBl. I Seite 1768) geändert wurde.

Verordnung (EG) Nr. 177/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Unternehmensregister für statistische Zwecke und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 des Rates (Amtsblatt L 61 vom 5. März 2008, Seite 6).

Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1101/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken und des Beschlusses 89/382/EWG, Euratom des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses für das Statistische Programm der Europäischen Gemeinschaften (Amtsblatt L 87 vom 31. März 2009, Seite 164).

Verordnung (EU) Nr. 557/2013 der Kommission vom 17. Juni 2013 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Statistiken in Bezug auf den Zugang zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 der Kommission (Amtsblatt L 164 vom 18. Juni 2013, Seite 16).

#### Wolf Bihler

ist Diplom-Mathematiker und arbeitet seit 1985 im Statistischen Bundesamt. Er leitet das Referat „Mathematisch-statistische Verfahren für Bevölkerung, Finanzen, Steuern; Wahlen“ und befasst sich insbesondere mit stichprobenmethodischen Fragestellungen bei Haushaltserhebungen.



#### Daniel Zimmermann

ist Soziologe und seit 2012 im Referat „Erhebung und Aufbereitung von Mikrozensus und Arbeitskräftestichprobe“ des Statistischen Bundesamts tätig. Dort betreut er als Referent die laufenden Arbeiten an der Stichprobe und arbeitet an der methodischen Weiterentwicklung des Mikrozensus.

## DIE NEUE MIKROZENSUS-STICHPROBE AB 2016

Wolf Bihler, Daniel Zimmermann

➤ **Schlüsselwörter:** Mikrozensus – Stichprobe – Auswahlgrundlage – Stichprobenmethodik – Feldarbeit

### ZUSAMMENFASSUNG

Für den deutschen Mikrozensus wird jährlich 1 % der Bevölkerung als Stichprobe zu unterschiedlichen Themen befragt. Er ist damit eine der größten Primärerhebungen in Europa. Durch den 2011 durchgeführten Zensus steht der amtlichen Statistik eine neue Auswahlgrundlage für die Aktualisierung der Mikrozensusstichprobe zur Verfügung.

Der vorliegende Beitrag beschreibt die Hintergründe der Stichprobenaktualisierung und das zur Ziehung der Vorratsstichproben aus dem Material des Zensus angewendete Verfahren. Er gibt zum einen Mikrozensusnutzern einen Einblick in die Grundlagen der Stichprobe und zum anderen den für den Mikrozensus auskunftgebenden Personen Hintergrundinformationen zum Auswahlprozess.

➤ **Keywords:** *microcensus – sampling – sampling frame – sampling methodology – field work*

### ABSTRACT

*Every year, the German microcensus surveys 1 % of the German population as a sample on a variety of topics. It is one of the largest primary surveys in Europe. The results of the 2011 Census provide a new sampling frame for updating the microcensus sample.*

*This article contains background information on updating the sample and describes the technique used to draw stock samples from the Census material. It intends to give microcensus users an insight into the basics of sampling, on the one hand, and to provide background information on the selection process for people who have been selected as microcensus respondents, on the other.*

### 1

## Einleitung

Im Jahr 2017 gibt es den deutschen Mikrozensus seit 60 Jahren. Seit der ersten Durchführung im Jahr 1957 in der damaligen Bundesrepublik Deutschland versorgt der Mikrozensus als amtliche Repräsentativstatistik politische und wirtschaftliche Akteure sowie die Öffentlichkeit mit Zahlen zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung, der Haushalte und Familien. Hierfür kommt dem Mikrozensus nicht nur seine Stichprobengröße von 1 % der Bevölkerung zugute, die ihn zu einer der größten nationalen Haushaltsbefragungen weltweit macht, sondern auch, dass er als Mehrzweckthemenstichprobe einen breiten Kranz an gesellschaftlich relevanten Sachverhalten kontinuierlich abbildet. Diese gesellschaftlichen Sachverhalte umfassen unter anderem die Entwicklung der Haushalte und Familien, die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die Entwicklung im Bildungsbereich. Neben dieser thematischen Vielseitigkeit dient der Mikrozensus als Hochrechnungs- und Quotierungsinstrument für weitere amtliche Haushaltsbefragungen, aber auch für Befragungen der Markt- und Sozialforschung.

Der Mikrozensus unterscheidet sich von den meisten anderen Haushaltsbefragungen durch die vom Gesetzgeber vorgesehene Auskunftspflicht, die auf einem Großteil der Merkmale liegt. Hiermit möchte der Gesetzgeber erreichen, dass die durch den Mikrozensus gesammelten Informationen möglichst unverzerrt<sup>1</sup> sind. Zusätzlich wird vonseiten der amtlichen Statistik diesem Anspruch dadurch Rechnung getragen, dass die Auswahl der Befragten zufällig und im Rahmen eines mathematisch-statistisch nachvollziehbaren Zufallsverfahrens geschieht. Wie bei jeder anderen Stichprobenerhebung benötigt ein solches Zufallsverfahren eine die Grundgesamtheit abdeckende Auswahlgrundlage.

Der folgende Beitrag beschreibt die Umstellung des Mikrozensus auf eine neue Auswahlgrundlage. Hierzu werden die Hintergründe der Stichprobenumstellung kurz erläutert, der Aufbau der Stichprobe des Mikro-

zensus, das Ziehungsverfahren, der hieraus resultierende Auswahlplan und die Eigenschaften der Stichprobe dargestellt. Zusätzlich werden Arbeiten beschrieben, die der Umstellung der Stichprobe vorausgehen und nachfolgen. Außerdem skizziert der Beitrag das Verfahren zur jährlichen Aktualisierung der Stichprobe und veranschaulicht, wie die Mikrozensusauswahlgrundlage bis zur Befragung im Feld konkretisiert wird.

### 2

## Anlass der Stichprobenumstellung

Seit 1990 basiert der Mikrozensus auf einer Auswahlgrundlage, die aus dem Material der Volkszählung 1987 beziehungsweise des Bevölkerungsregisters Statistik der DDR erstellt worden war. Diese Auswahlgrundlage wurde seitdem jährlich durch eine ergänzende Stichprobe aus neu entstandenen Wohngebäuden (der sogenannten Neubausauswahl, siehe Abschnitt 5.2) ergänzt. Da der Mikrozensus als Flächenstichprobe konzipiert ist, werden Veränderungen in der von der Stichprobe abgebildeten Realität (zum Beispiel durch Zuzüge) quasi automatisch erfasst. Grundsätzlich liefert der Mikrozensus daher auch mit dieser veralteten Auswahlgrundlage unverzerrte Ergebnisse.<sup>2</sup>

Trotz dieser prinzipiellen methodischen Charakteristik erhöht sich jedoch mit zunehmendem zeitlichem Abstand zur Erstellung der Auswahlgrundlage tendenziell der Stichprobenzufallsfehler der Ergebnisse.<sup>3</sup> Außerdem erschweren Veränderungen, wie Straßenumbenennungen oder die Wandlung von Hausnummern seit 1987 beziehungsweise 1990, zunehmend die Realisierung der Stichprobe. Ein deutlicher Indikator hierfür ist die stetig steigende Zahl sogenannter Nullbezirke<sup>4</sup>. Aus diesen Gründen ist es methodisch sinnvoll, wie auch nach den Volkszählungen 1970 und 1987 eine neue Stichprobe aus einer aktuelleren Auswahlgrundlage zu ziehen.

1 Untersuchungen zum Qualitätsunterschied zwischen freiwilligen und mit Auskunftspflicht erhobenen Daten beim Mikrozensus finden sich bei Riede/Emmerling (1994) und Emmerling/Riede (1994). Für eine allgemeine Betrachtung der Auswirkungen von Unit-Nonresponse in statistischen Erhebungen siehe Volk/Hochgürtel (2016).

2 Abgesehen von anderen systematischen Fehlerarten, wie Messfehlern oder einer Untererfassung durch eine unvollständige Auswahlgrundlage.

3 Im Mikrozensus tragen hierzu beispielsweise seit dem Zeitpunkt der Volkszählung erfolgte Hauserweiterungen/-umbauten oder Abrisse von Gebäuden bei.

4 So werden Auswahlseinheiten bezeichnet, an denen keine Personen für die Befragung vorgefunden werden, etwa wenn an der Anschrift/den Anschriften keine Wohngebäude mehr existieren oder diese noch nicht bezogen sind.

Mit der Bereitstellung der Ergebnisse des registergestützten Zensus 2011 stand der amtlichen Statistik eine neue Grundgesamtheit als Auswahlgrundlage für den Mikrozensus zur Verfügung. Das Zensusgesetz 2011<sup>5</sup> erlaubt in § 23, die Zensusdaten als Auswahlgrundlage für Gebäude-, Wohnungs- und Bevölkerungsstichproben zu verwenden. Da die Zensusergebnisse vier Jahre nach dem Berichtszeitpunkt (Mai 2011) vollständig zu löschen sind (§ 19 Zensusgesetz 2011), musste spätestens zum Mai 2015 die Stichprobe nicht nur für das jeweils anstehende Berichtsjahr, sondern für alle folgenden Jahre „auf Vorrat“ gezogen sein. Mit dem Vorliegen dieser sogenannten Vorratsstichproben greift aber auch die Bestimmung des § 15 Volkszählungsgesetz 1987<sup>6</sup>: Die alte Auswahlgrundlage ist zu löschen, sobald Ergebnisse einer zukünftigen Zählung zur Verfügung stehen. Demgemäß sollte die auf der Volkszählung 1987 (beziehungsweise dem Bevölkerungsregister Statistik der DDR 1990) basierende Auswahlgrundlage zum Jahreswechsel 2015/2016 durch die zensusbasierte Auswahlgrundlage von 2011 abgelöst werden.

Da sich das Stichprobendesign des Mikrozensus ab 1990 (Meyer, 1994) größtenteils bewährt hat, wurde das 1990 angewendete Ziehungsverfahren mit geringfügigen Modifikationen in seinen Grundzügen beibehalten.

### 3

## Vom Zensus zum Auswahlbezirk

### 3.1 Vorbereitung der Auswahlgrundlage

Gemäß § 23 Zensusgesetz 2011 durften für die Planung und Ziehung der Stichprobe auf Anschriftenebene neben Informationen zur Anschrift<sup>7</sup> die Zahl der gemäß Zensus an dieser Anschrift wohnenden Personen und der Woh-

nungen<sup>8</sup> sowie die Art des Sonderbereichs<sup>9</sup> verwendet werden. Dafür wurden aus dem endgültigen, für die Auswertungen bereitstehenden Einzelmaterial des Zensus 2011 für jede Anschrift<sup>10</sup> die Zahl der Personen und die Zahl der Wohnungen ausgezählt. Während sämtliche zum Stichtag 9. Mai 2011 laut Zensus wohnhaften Personen – egal ob am Haupt- oder Nebenwohnsitz – gezählt wurden, waren bei den aus dem Erhebungsteil der Gebäude- und Wohnungszählung stammenden Wohnungen die gewerblich genutzten Wohnungen (zum Beispiel Arztpraxen, Rechtsanwaltskanzleien) ausgeschlossen; leerstehende Wohnungen wurden jedoch gezählt. ➤ Übersicht 1

#### Übersicht 1

##### Nicht berücksichtigte Anschriftenarten

Zensus 2011:	18 861 317	Anschriften, an denen laut Zensus Personen wohnen oder Wohnraum zur Verfügung steht. Davon 43 016 Anschriften mit Sonderbereichen.
	abzüglich	Sonderanschriften, an denen ausländische Streitkräfte und Botschaftsangehörige gemeldet sind: Dieser Personenkreis ist nach der Begründung zu § 2 Absatz 1 des zum Zeitpunkt der Ziehung gültigen Mikrozensusgesetzes 2005 nicht zu erheben.
	abzüglich	Anschriften von Wohnungslosen: Personen, die über keinen festen Wohnsitz verfügen, sind häufig an einer reinen Meldeanschrift oder einer fiktiven Anschrift gemeldet. Im Zensus 2011 gehörten sie zwar zur Bevölkerung dazu – eine Primärerhebung wie beim Mikrozensus ist aber bei Wohnungslosen praktisch nicht durchführbar.
Auswahlgesamtheit:	18 860 662	Anschriften mit Auswahlchance für den Mikrozensus

5 Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 (Zensusgesetz 2011 – ZensG 2011) vom 8. Juli 2009 (BGBl. I Seite 1781).

6 Gesetz über eine Volks-, Berufs-, Gebäude-, Wohnungs- und Arbeitsstättenzählung (Volkszählungsgesetz 1987) vom 8. November 1985 (BGBl. I Seite 2078).

7 Gemeinde, Orts- oder Gemeindeteil, Postleitzahl, Straße, Hausnummer und Hausnummernzusätze.

8 Zur Begrifflichkeit sei angemerkt, dass auch ein Einfamilienhaus nur eine Wohnung im Sinne der Stichprobe ist.

9 Sonderbereiche des Zensus 2011 sind beispielsweise Wohnheime, Alten- und Pflegeheime, Krankenhäuser. Zur Sonderbereichserhebung siehe etwa Geiger/Styhler, 2012.

10 Statt des bisher im Mikrozensus verwendeten Begriffs „Gebäude“ wird nun der Begriff „Anschrift“ verwendet, da eine Anschrift aus mehr als einem Gebäude bestehen kann oder nur einen Teil eines Gebäudes (zum Beispiel ein Gebäude mit mehreren Eingängen und verschiedenen Hausnummern) umfassen kann.

### 3.2 Schichtung der Anschriften

Um die Präzision der Stichprobenergebnisse gegenüber einer einfachen Zufallsauswahl zu steigern, wurde die Auswahlgesamtheit geschichtet. Dabei wurde grundsätzlich das bisher genutzte Schichtungsschema, das heißt eine Schichtung nach regionalen Einheiten sowie nach der Größenklasse der Anschrift, beibehalten.

#### Regionale Schichtung

In regionaler Hinsicht orientierte sich die Schichtung nicht an einer festen administrativen Gliederung, um hinsichtlich ihrer Größe sehr heterogene und insbesondere sehr kleine Schichten zu vermeiden. Da eine regionale Schicht in der Regel mindestens 200 000 Einwohner aufweisen sollte, besteht sie in der Regel aus einem Kreis oder einer Zusammenfassung von Kreisen. In großen Städten, wie Berlin, Hamburg und München, bilden Teile der Stadt eine eigene regionale Schicht. Insgesamt wurden so 243 regionale Schichten gebildet, das bedeutet eine geringfügige Erhöhung der bisherigen Schichtanzahl.

#### Fachliche Schichtung

Auch in fachlicher Hinsicht (Siedlungsstruktur) wurde die Einteilung in drei Schichten beibehalten, abhängig von der Größe der Anschrift sowie einer gesonderten Schicht für die Gemeinschaftsunterkünfte. Die Schicht der Gemeinschaftsunterkünfte umfasst im Mikrozensus Anschriften, an denen Personen ohne eigene Haushaltsführung wohnen. Diese Schicht deckt sich weitestgehend, allerdings nicht exakt, mit den Sonderbereichen des Zensus:

- › Studentenwohnheime zählten im Zensus 2011 zu den Sonderbereichen. Personen in Studentenwohnheimen weisen aber normalerweise eine eigene Haushaltsführung auf und gehören deshalb für den Mikrozensus nicht zur Schicht der Gemeinschaftsunterkünfte. Sie werden in eine der übrigen drei Schichten einsortiert.
- › Anschriften von See- und Binnenschiffern wurden im Rahmen der Sonderbereichserhebung des Zensus als Sonderfälle typisiert. Aus rechtlicher Sicht ergeben sich aber weder Hinweise, dass die Anschriften dieses Personenkreises a priori aus der Auswahlgesamtheit ausgeschlossen werden könnten, noch dass eine Gemeinschaftsunterkunft im Sinne des Mikrozensus vorliegt.

- › Im Zensus gibt es nicht als Sonderbereich gekennzeichnete Anschriften ohne Wohnungen, an denen aber laut Zensus Personen wohnen. Es wird angenommen, dass es sich um eine Gemeinschaftsunterkunft handelt.

Die übrigen Anschriften aus der Auswahlgesamtheit wurden in drei fachliche Schichten (Anschriftengrößenklassen) eingeteilt. Hierbei wurden die Klassengrenzen der bisherigen Stichprobe beibehalten:

- › Anschriftengrößenklasse 1:  
Anschriften mit 1 bis 4 Wohnungen, soweit sie nicht der Klasse 4 zugeordnet werden.
- › Anschriftengrößenklasse 2:  
Anschriften mit 5 bis 10 Wohnungen, soweit sie nicht der Klasse 4 zugeordnet werden.
- › Anschriftengrößenklasse 3:  
Anschriften mit 11 oder mehr Wohnungen, soweit sie nicht der Klasse 4 zugeordnet werden.
- › Anschriftengrößenklasse 4:  
Anschriften ohne Wohnungen und Sonderbereiche.

Stichprobenmethodisch ist eine Schicht die Kombination von regionaler und fachlicher Schicht. Jede Anschrift der Auswahlgesamtheit konnte genau einer der  $243 \times 4 = 972$  Schichten zugeordnet werden.

### 3.3 Bildung der Auswahlbezirke

Der Mikrozensus ist als Flächenstichprobe (Klumpenstichprobe) konzipiert. Aufgrund dessen sollten die Auswahlseinheiten – also die Einheiten, die dem Vorgang der Stichprobenziehung selbst zugrunde liegen – innerhalb der Schichten möglichst ähnlich groß (homogen) gemessen an der Anzahl der Personen oder der Wohnungen sein.<sup>11</sup>

Um homogenere Einheiten zu bilden, wurden aus der Menge der Anschriften sogenannte Auswahlbezirke gebildet. Hierfür wurden Anschriften mit sehr vielen Wohnungen (wie beispielsweise Hochhäuser) in Teile zerlegt und Anschriften mit wenigen Wohnungen (wie

<sup>11</sup> Die Anschriften selbst eignen sich weniger als Auswahlseinheiten, da sie hinsichtlich ihrer Größe (Wohnungszahl) sehr unterschiedlich (heterogen) sind. Für Anschriften ohne Wohnungszahl wurde die Anzahl der an der Anschrift verorteten Personen zur Größenbestimmung genutzt (Größenklasse 4).

beispielsweise Einfamilienhäuser) mit benachbarten kleinen Anschriften zusammengefasst. Wie bisher auch wurde versucht, eine durchschnittliche Auswahlbezirksgröße von 9 Wohnungen beziehungsweise 15 Personen zu erzielen, und zwar mit folgendem Verfahren<sup>12</sup>:

## Übersicht 2

### Auswahlbezirksbildung bei großen Anschriften

	Anschrift	Anzahl Wohnungen	Anzahl künstlicher Zerlegungsteile	Laufende Nummer des Zerlegungsteils
Vorher:	Musterstraße 1	16 Wohnungen		
Nachher:	Musterstraße 1	16 Wohnungen	3	Auswahlbezirk 1
	Musterstraße 1	16 Wohnungen	3	Auswahlbezirk 2
	Musterstraße 1	16 Wohnungen	3	Auswahlbezirk 3

Anschrift ergibt sich durch die spätere Feldarbeit (siehe Kapitel 6). Das Verfahren lässt sich an folgendem Beispiel illustrieren: Die Anschrift Musterstraße 1 hat laut Zensus 16 Wohnungen. Um die Richtgröße von 6 Wohnungen zu erzielen, werden diese durch 6 geteilt, was aufgerundet 3 künstlichen Teilen entspricht. Im Datensatz werden für diese Anschrift also 3 Auswahlbezirke angelegt. ➤ Übersicht 2

### Für Anschriften der Anschriftengrößenklasse 1

Die Richtgröße für einen Auswahlbezirk sind 12 Wohnungen. Um die Streuung der Größe der Auswahlheiten gering zu halten, wurde für die Zahl der Wohnungen in der Regel nur ein Bereich von 10 bis 13 Wohnungen zugelassen. Jedoch soll eine Auswahlinheit maximal 70 Personen umfassen: In diesem Fall sind auch weniger als 10 Wohnungen möglich.

### Für Anschriften der Anschriftengrößenklasse 2

Die Anschriften der Anschriftengrößenklasse 2 bilden jeweils einen eigenen Auswahlbezirk.

### Für Anschriften der Anschriftengrößenklasse 3

Die Anschriften dieser Schicht wurden abhängig von der Zahl der Wohnungen künstlich in Zerlegungsteile mit der Richtgröße 6 Wohnungen aufgeteilt. Jeder dieser künstlichen Zerlegungsteile bildet einen eigenen Auswahlbezirk. Diese künstlichen Teile wurden bei der Stichprobenziehung nicht näher definiert – ihre Lage in der

### Für Anschriften der Anschriftengrößenklasse 4

Die Anschriften der Größenklasse 4 wurden in Auswahlbezirke geteilt oder zusammengefasst mit dem Ziel, durchschnittlich 15 Personen zu befragen. Laut Zensus 2011 gibt es in dieser Schicht viele Anschriften mit nur wenigen Personen: Rund 73 % aller Anschriften umfassen weniger als 8 Personen. Da das bisherige Konzept keine Zusammenfassungen vorsah, hätten diese kleinen Anschriften jeweils einen eigenen Auswahlbezirk ergeben; dies hätte hohe Abweichungen von der Richtgröße zur Folge gehabt. Daher wurden nur große Anschriften analog zum Verfahren in Größenklasse 3 geteilt. Kleine Anschriften mit weniger als 8 Personen wurden mit anderen kleinen Anschriften innerhalb einer Gemeinde mit einer Richtgröße von 15 Personen zu einem Auswahlbezirk zusammengelegt.

➤ Tabelle 1 zeigt zusammenfassend für alle Anschriftengrößenklassen die Zahl der gebildeten Auswahl-

<sup>12</sup> In allen Anschriftengrößenklassen wurden vor der Bildung der Auswahlbezirke die Anschriften der Auswahlgesamtheit sortiert nach Gemeindegrößenklassen und nach regionalen Gesichtspunkten bis hinunter nach Straße und Hausnummer.

Tabelle 1

### Auswahlbezirke der Auswahlgesamtheit nach Anschriftengrößenklassen

	Auswahlbezirke		Durchschnittliche Anzahl der	
	Anzahl	%	Wohnungen	Personen
			je Auswahlbezirk	
Anschriftengrößenklasse 1	1 944 308	42,1	12	27
Anschriftengrößenklasse 2	1 494 444	32,4	7	12
Anschriftengrößenklasse 3	1 055 881	22,9	6	10
Anschriftengrößenklasse 4	118 200	2,6	–	14
Insgesamt	4 612 833	100	9	18

bezirke und ihre durchschnittliche Größe in Wohnungen beziehungsweise Personen. Zu beachten ist, dass diese Größen auf dem Zensus 2011 beruhen: Der Durchschnitt der tatsächlichen Anzahl von Wohnungen beziehungsweise Personen, die bei der Feldarbeit festgestellt wird, kann davon abweichen.

## 4

### Von den Auswahlbezirken zur Vorratsstichprobe

Die Auswahlgesamtheit von 18860662 Anschriften wurde mit dem oben beschriebenen Verfahren auf 4612833 Auswahlbezirke reduziert. Die Zuordnung eines Auswahlbezirks zu einer konkreten Stichprobe geschah über eine Kennzeichnung mit zufällig vergebenen Nummern. Für die technische Umsetzung der Zufallsvergabe dieser sogenannten Stichprobenkennzeichen waren unter anderen folgende Anforderungen zu beachten:

- › Der jährliche Stichprobenumfang wird nicht als Absolutzahl, sondern als Auswahlatz von 1 % definiert. Da die Auswahlseinheiten die eben definierten Auswahlbezirke sind, werden je Jahr 1 % der Auswahlbezirke erhoben. Demzufolge muss die Vergabe der Stichprobenkennzeichen nicht auf Ebene der Anschriften, sondern auf Ebene der Auswahlbezirke geschehen.
- › Der Stichprobenumfang ist proportional auf die Schichten aufzuteilen, das heißt in jeder Schicht soll unabhängig von den anderen Schichten ein Auswahlatz von 1 % realisiert werden.
- › Auswahlbezirke befinden sich für die Dauer von vier Jahren in der Erhebung. Jährlich muss ein Viertel der Auswahlbezirke, welche sich in der letzten Befragung befinden, durch neue Auswahlbezirke ausgetauscht werden.
- › Das Stichprobenvolumen von 1 % ist gleichmäßig über das Jahr zu verteilen, sodass die Stichprobe möglichst auf alle Kalenderwochen eines Jahres gleich verteilt ist.
- › Von den 1-%-Stichproben der Auswahlbezirke werden 20 auf Vorrat behalten, die restlichen 80 werden gelöscht.

### 4.1 Auswahltechnik und Rotation

Um die schon beschriebenen gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, wurde das bereits etablierte Ziehungsverfahren des Mikrozensus (Meyer, 1994) genutzt:

- › Zunächst wurden die Auswahlbezirke nach regionalen Merkmalen sortiert<sup>13</sup>, um auch für tief regionalisierte Auswertungen eine möglichst ausgewogene Stichprobe bereitzustellen. Gleichzeitig wird durch die Sortierung ein Präzisionsgewinn für die Ergebnisse an sich erwartet.
- › Jeweils 100 in der Reihenfolge der Sortierung aufeinanderfolgende Auswahlbezirke wurden zu einer Zone zusammengefasst. Die 100 Auswahlbezirke einer Zone wurden mithilfe eines Zufallszahlengenerators mit einer Permutation der Zahlen 00 bis 99 versehen, wobei je Zone eine eigene Permutation der Zahlen 00 bis 99 verwendet wurde. Diese Nummer wird als „Stichprobennummer“ (ST) bezeichnet. Am Ende einer Schicht kann es eine unvollständige Zone geben. Die Permutation wurde dann abgeschnitten. In der nächsten Schicht wurde mit einer neuen Permutation begonnen. Auf diese Weise ist die Auswahlgesamtheit in einhundert 1-%-Stichproben zerlegt.
- › Jeweils vier aufeinanderfolgende Zonen bilden einen „Block“. Die vier Zonen eines Blocks wurden mithilfe eines Zufallszahlengenerators mit einer Permutation der Zahlen 1 bis 4 versehen, wobei je Block eine eigene Permutation der Zahlen 1 bis 4 verwendet wurde. Diese Nummer wird als „Rotationsviertelnummer“ (RV) bezeichnet. Am Ende einer Schicht kann es einen unvollständigen Block geben. Auch hier wurde die Permutation abgeschnitten und in der nächsten Schicht mit einer neuen Permutation begonnen. Durch die Kombination von Stichprobennummer und Rotationsviertelnummer ergibt sich eine Zerlegung der Auswahlgesamtheit in 400 Rotationsviertel.
- › Um den konkreten Befragungszeitpunkt eines Auswahlbezirks zu bestimmen wurden jeweils vier auf-

<sup>13</sup> Die Auswahlbezirke wurden innerhalb einer Schicht sortiert nach regionaler Untergruppe (das ist die Ebene unterhalb der regionalen Schicht, bestehend aus zwei oder mehr Kreisen), Kreis, Gemeindegrößenklasse und Gemeinde. Innerhalb der Gemeinde nach Ortsteil, Postleitzahl, Straße, Hausnummer und Hausnummer-Buchstabe. Auswahlbezirke, die sich aus Anschriften mehrerer Ortsteile oder aus Straßenresten zusammensetzen, befinden sich innerhalb der Gemeinde am Ende.

Grafik 1

Rotationsschema des Mikrozensus ab 2016

Erhebungsjahr	Rotationsviertel						
2016	ST= 20 RV= 1	ST= 20 RV= 2	ST= 20 RV= 3	ST= 20 RV= 4			
2017		ST= 20 RV= 2	ST= 20 RV= 3	ST= 20 RV= 4	ST= 21 RV= 1		
2018			ST= 20 RV= 3	ST= 20 RV= 4	ST= 21 RV= 1	ST= 21 RV= 2	
2019				ST= 20 RV= 4	ST= 21 RV= 1	ST= 21 RV= 2	ST= 21 RV= 3

ST: Stichprobennummer; RV: Rotationsviertelnummer.

einanderfolgende „Blöcke“ mit einer Zufallspermutation der Zahlen 1 bis 4 versehen. Diese Nummer wird als „Quartalskennzeichen“ (RVV) bezeichnet.

- › Neu hinzugekommen sind die sogenannten „Wochenkennzeichen“ (WO): Schichtübergreifend wurden die Auswahlbezirke zusätzlich mit Zufallspermutationen der Ziffern 1 bis 13 belegt.<sup>14</sup> Der Befragungszeitpunkt eines Auswahlbezirks ergibt sich nun aus dem Zusammenspiel von Stichproben- und Rotationsviertelnummer (Jahr) sowie der Kombination aus Quartals- und Wochenkennzeichen (Kalenderwoche).

## 4.2 Ziehung der Vorratsstichproben

Nach § 23 Zensusgesetz 2011 durften nur 20% der Auswahlbezirke für nachfolgende Stichprobenerhebungen aufbewahrt werden. Daher werden aus den zufällig erstellten einhundert 1-%-Stichproben per Zufallsverfahren 20 ausgewählt. Hierfür wurden die einhundert 1-%-Stichproben über ihre Stichprobennummern in fünf Gruppen<sup>15</sup> eingeteilt, aus denen mittels Zufallsgenerator Gruppe 2 (Stichprobennummer 20 bis 39) gezogen wurde. Die Datensätze der übrigen 80 Stichproben wurden gelöscht. Aufgrund des beschriebenen Designs hat jeder Auswahlbezirk eine bekannte Wahrscheinlichkeit, in die Stichprobe eines Erhebungsjahres zu gelangen. Wegen des proportionalen Ansatzes ist diese Wahrscheinlichkeit für alle Auswahlbezirke gleich und beträgt 1/100. Innerhalb der vom Auswahlbezirk definierten Fläche sind alle Haushalte und Personen zu befragen – es wird keine Unterauswahl getroffen. Damit ist nicht die Person das Ziel der Auswahl, sondern der Auswahlbezirk

(= Fläche), in der sie sich befindet. Ob eine Person in die Stichprobe gelangt oder nicht, hängt also nur vom Zufall ab und ist frei von Willkür.

Aufgrund des Neustarts der Stichprobe im Jahr 2016 musste die gesamte 1-%-Stichprobe (statt nur eines Viertels) erneuert werden. Dies bedeutet, dass alle Auswahlbezirke, welche die Stichprobennummer 20 aufweisen, für 2016 in die Befragung hineinrotiert wurden. 2017 wird die Stichprobe in das reguläre Rotationsschema überführt: Das erste Rotationsviertel der Stichprobennummer 20 fällt dann weg und das erste Rotationsviertel der Stichprobennummer 21 kommt hinzu. ➔ Grafik 1

## 5

### Von der Grundauswahl zur Gesamtstichprobe

#### 5.1 Anschriftenabgleich

Um den gesetzlichen Vorgaben gerecht zu werden<sup>16</sup>, war sicherzustellen, dass Anschriften, die bereits 2015 im Mikrozensus auf Basis der alten Auswahlgrundlage befragt wurden, nicht auch für das Mikrozensus-Befragungsjahr 2016 gezogen werden.

Dazu wurden in der im Jahr 2016 eingesetzten Vorratsstichprobe die Auswahlbezirke, in denen sich hiervon betroffene Anschriften befanden, zufällig durch alternative Auswahlbezirke aus dem Vorratsbestand ersetzt.

<sup>14</sup> Auch die Möglichkeit von Quartalen mit 14 Wochen ist berücksichtigt.

<sup>15</sup> Gruppe 1 entspricht Stichprobennummer 00 bis 19, Gruppe 2 entspricht 20 bis 39, und so weiter.

<sup>16</sup> Die gesetzliche Vorgabe lautet, dass in Auswahlbezirken höchstens vier Befragungen in bis zu fünf aufeinanderfolgenden Jahren durchgeführt werden dürfen.

Diese zufälligen „Ersatz“-Auswahlbezirke wurden so gezogen, dass sie möglichst aus der gleichen regionalen und fachlichen Schicht entstammten wie die ursprünglich ausgewählten Bezirke.

### 5.2 Ergänzung der Stichprobe durch die Neubausauswahl

Da der Mikrozensus dem Konzept nach eine Flächenstichprobe ist, reicht es nicht aus, zu einem einmaligen Zeitpunkt eine Stichprobe aus einem Anschriftenbestand zu ziehen. Vielmehr muss diese Grundstichprobe laufend um neu hinzukommende Bauflächen ergänzt werden. Hierfür nutzt der Mikrozensus das sogenannte Neubausauswahlverfahren. Grob skizziert besteht das Konzept der Neubausauswahl darin, auf Basis von Baugenehmigungen Flächen beziehungsweise Anschriften zu identifizieren, auf denen neue Wohnungen entstehen, und diese der Grundausswahl (also dem auf Basis des Zensus 2011 gezogenen Grundbestand) hinzuzufügen. Hierfür werden jährlich zwanzig 1-%-Vorratsstichproben auf Basis der Baugenehmigungen eines Berichtsjahres für die Neubausauswahl gezogen und mit der Grundstichprobe kombiniert.<sup>17</sup>

Mit der aus dem Zensus gezogenen Grundausswahl allein kann nur der Stand der bewohnten und bewohnbaren Flächen zum Mai 2011 abgebildet werden. Als „Auffrischung“ der Grundausswahl wurden die Neubausauswahlen der Jahre 2011 bis 2016<sup>18</sup> kumuliert und dem Stichprobenbestand hinzugefügt. Ab 2017 wird wieder ein jährlicher Turnus für diese Aktualisierung genutzt.

17 Das Verfahren zur Vergabe der Stichprobenkennzeichen bei der Neubausauswahl kopiert das der Grundausswahl, sodass die gleichen Kennzeichen mit dem gleichen Verfahren entstehen. Dies ermöglicht es, beide Stichproben miteinander zu mischen. Um doppelte Auswahlwahrscheinlichkeiten zu verhindern, erfolgt eine Prüfung, ob eine durch die Neubausauswahl gezogene Anschrift bereits in der Grundausswahl enthalten ist.

18 Um Überschneidungen mit dem vom Zensus abgebildeten Gebäudebestand zu vermeiden, wurden für 2011 nur Baugenehmigungen genutzt, die nach Februar 2011 erteilt wurden.

## 6

### Von der Gesamtstichprobe zur Befragung

Die entscheidende Frage für viele Personen ist nun, wie sie konkret für den Mikrozensus ausgewählt wurden. Ein Teil der Antwort ist bereits oben beschrieben: Nicht die Person, sondern die Fläche, in der sie wohnt, ist die Zieleinheit des Mikrozensus. Wegen des Charakters als Flächenstichprobe ist auch die Zahl der Personen, die in die Stichprobe gelangt, zufallsabhängig; sie entspricht im Erwartungswert 1 % der Bevölkerung.

Ausgangspunkt für die Durchführung der Befragung sind die aufbereiteten und mit den in Kapitel 5 aufgeführten Stichprobenkennzeichen versehenen Anschriften. Diese Anschriften bilden wie gezeigt entweder für sich selbst, als Teil oder zusammen mit anderen Anschriften die Auswahlbezirke. Für die Befragungsdurchführung sind diese Auswahlbezirke und ihre Abgrenzung entscheidend. Da innerhalb eines Auswahlbezirks alle Personen und Haushalte zu befragen sind, „klumpt“ die Stichprobe. Diese Klumpung führt im Vergleich zu einer ungeklumpten Auswahl bei vielen Merkmalen zu einem höheren Stichprobenzufallsfehler. Dies erklärt sich dadurch, dass sich innerhalb eines Auswahlbezirks die Befragten tendenziell hinsichtlich vieler erfragter Merkmale ähneln. Dieser statistische Nachteil wird aber durch den daraus resultierenden niedrigeren Durchführungsaufwand<sup>19</sup> der Gesamterhebung in Kauf genommen. Die Befragten bemerken den Klumpungseffekt am ehesten daran, dass beispielsweise in einer Straße mit Reihenhäusern eine Anzahl dieser Häuser zum Mikrozensus befragt wird, wohingegen andere Häuser entweder nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt in die Befragung rotieren.

Wie beschrieben orientiert sich der Durchführungszeitpunkt der Erhebung an den zufällig vergebenen Stichprobenkennzeichen. In der Vorbereitung der Erhebung führen die Statistischen Ämter der Länder sogenannte Vorbegehungen in Auswahlbezirken der Größenklassen 3 und 4 durch.<sup>20</sup> Wie in Kapitel 5 beschrieben, werden

19 Die Klumpung der zu befragenden Anschriften führt beispielsweise gerade in ländlich strukturierten Gebieten dazu, die Wegekosten für die eingesetzten Interviewer und Interviewerinnen zu verringern (Meyer, 1994).

20 In Auswahlbezirken der Größenklassen 1 und 2 kann die Vorbegehung entfallen, da in solchen Auswahlbezirken alle Wohnungen, die an der Anschrift gefunden werden, zu befragen sind.

große Gebäude (mit mehr als 10 Wohnungen) durch die Stichprobenziehung in künstliche Teile geteilt, die so in der Realität nicht existieren. Bei der Vorbegehung werden diese Gebäude im Feld aufgesucht und es wird eine Gebäudeskizze angelegt, welche die Anzahl der Stockwerke, die Anzahl der Wohnungen und die Lage der Wohnungen in den Stockwerken erfasst. Mithilfe dieser Skizze werden im Anschluss die laut Stichprobe zu bildenden künstlichen Zerlegungsteile anhand methodischer Vorgaben<sup>21</sup> gebildet und der zu befragende Zerlegungsteil als spezifische Menge von Wohnungen (oder Stockwerken) laut Gebäudeskizze operationalisiert. Der Prozess der Gebäudebegehung stellt zudem eine trennscharfe Festlegung der Auswahlbezirke sicher. So ist garantiert, dass nicht nochmals die gleichen Wohnungen befragt werden, falls zu einem späteren Zeitpunkt ein anderer Zerlegungsteil dieses Gebäudes in die Stichprobe rotiert. Der Prozess der Vorbegehung findet meist länger vor der eigentlichen Befragung statt, beispielsweise zum Anfang eines Jahres oder Quartals.

Etwa eine Woche vor dem für einen Auswahlbezirk vorgesehenen Befragungszeitpunkt startet die Begehung der Auswahlbezirke. Dabei stellen Mitarbeiter/-innen oder Interviewer/-innen des Statistischen Landesamtes fest, wer in den ausgewählten Flächen (das heißt Wohnungen) wohnt; außerdem hinterlassen sie ein Anschreiben des Statistischen Landesamtes sowie einen Terminvorschlag zur Durchführung des Interviews. Der Mikrozensus ist eine primär durch persönliche computergestützte Interviews durchgeführte Erhebung. Für die persönliche Befragung als primären Erhebungsweg beim Mikrozensus spricht eine Reihe von Gründen (Statistisches Bundesamt, 2010): Ausschlaggebend für die amtliche Statistik ist bislang, dass es so den Befragten erleichtert wird, die komplexe Befragung durchzuführen, dass ein geschulter Interviewer beziehungsweise eine geschulte Interviewerin Hilfestellung bei Rückfragen geben und dass die Befragung schnell durchgeführt werden kann. Alternativ wird ein schriftlicher Fragebogen angeboten. Ab 2020 ist vorgesehen, zusätzlich einen elektronischen Fragebogen zum Selbstausfüllen einzusetzen.


21 Anhand des Quotienten aus der Wohnungsanzahl und den Etagen des Gebäudes wird beispielsweise entschieden, ob eine ganze Etage den abzugrenzenden Zerlegungsteil bildet oder die Zerlegungsteile etagenübergreifend beziehungsweise innerhalb einer Etage gebildet werden müssen. Bei den beiden letzteren Varianten entscheiden dann die Anzahl der zu bildenden Zerlegungsteile und die Lage der Wohnungen in der Gebäudeskizze über die Bildung der Auswahlbezirke innerhalb des Gebäudes.

## 7

### Schlussbetrachtung und Ausblick

Der vorliegende Beitrag dient zwei Zielen: Zum einen erläutert er für den Kreis der Mikrozensusnutzer und alle allgemein Interessierten übersichtlich das Ziehungs- und Auswahlverfahren der Mikrozensusvorratsstichproben; zum anderen verdeutlicht er dem Kreis der Personen, die sich darüber informieren möchten, wie die amtliche Statistik sie (beziehungsweise genauer: den Auswahlbezirk, in dem sie leben) ausgewählt hat.

In der Gesamtschau kann konstatiert werden, dass die Ziehung der Mikrozensusstichprobe aus dem Datenmaterial des Zensus 2011 erfolgreich umgesetzt wurde. Im Vergleich zur letzten Aktualisierung 1990 hat es sich beispielsweise positiv ausgewirkt, dass Informationen über Sonderbereiche genutzt und diese so gezielt separiert werden konnten. Auch die Möglichkeiten der Datenverarbeitung haben sich seitdem erheblich weiterentwickelt und damit die Optimierung der Zufallsziehung und der Auswahlbezirksgrößen günstig beeinflusst. Für die nächste Aktualisierung der Mikrozensusstichproben kann beispielsweise geprüft werden, ob sich etwa mit der Nutzung der Geokoordinaten der Anschriften weitere Qualitätsgewinne für die Feldarbeit, für die Abgrenzung der Auswahlseinheiten und gegebenenfalls für die Herstellung einer regional noch ausgewogeneren Stichprobe realisieren lassen.

Die Ziehung und Bereitstellung der Grundstichprobe stellt die Basis für eine Reihe von Arbeiten an der Auswahlgrundlage des Mikrozensus dar. Für 2020 plant die amtliche Statistik, neben der bereits heute in den Mikrozensus integrierten europäischen Arbeitskräfteerhebung (LFS) auch die Gemeinschaftsstatistik Leben in Europa (EU-SILC) und die Erhebung zur Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zu integrieren. Die Auswahlsätze der hierdurch entstehenden Substichproben müssen innerhalb der Stichprobe richtig abgegrenzt werden können. Die hierfür benötigten Kennzeichen werden in den nächsten Jahren erarbeitet beziehungsweise neu konzipiert und die Möglichkeiten der Stichprobe substantiell erweitern. 

### LITERATURVERZEICHNIS

---

Emmerling, Dieter/Riede, Thomas. *Zur Freiwilligkeit in der Auskunftserteilung im Mikrozensus*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/1994, Seite 435 ff.

Geiger, Marion/Styhler, Doris. *ZENSUS 2011: Erhebungsteil Sonderbereiche*. In: Bayern in Zahlen. Ausgabe 5/2012, Seite 280 ff.

Meyer, Kurt. *Zum Auswahlplan des Mikrozensus ab 1990*. In: Gabler, Siegfried/Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H. P./Krebs, Dagmar (Herausgeber). *Gewichtung in der Umfragepraxis*. Opladen 1994, Seite 106 ff.

Riede, Thomas/Emmerling, Dieter. *Analysen zur Freiwilligkeit der Auskunftserteilung im Mikrozensus*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 9/1994, Seite 733 ff.

Statistisches Bundesamt. *Ergebnisse des Projektes Q-MED/LFS. Quantifizierung von Methodeneffekten unterschiedlicher Erhebungsinstrumente auf die Datenqualität im Labour Force Survey. Ein Gemeinschaftsprojekt der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur Qualitätssicherung im Mikrozensus/Labour Force Survey*. Wiesbaden 2010.

Volk, Johannes/Hochgürtel, Tim. *Die Auswirkung von Unit-Nonresponse in statistischen Erhebungen*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2016, Seite 66 ff.



**Dr. Martina Rengers**

ist promovierte Volkswirtin und im Referat „Arbeitsmarktberichterstattung und Analyse aus Mikrozensus und Arbeitskräfteerhebung“ des Statistischen Bundesamtes tätig. Ihre Schwerpunkte liegen in der Analyse ungenutzten Arbeitskräftepotenzials sowie der konzeptionellen und methodischen Weiterentwicklung der international vergleichbaren Arbeitsmarktstatistik.

# UNGENUTZTES ARBEITSKRÄFTEPOTENZIAL IN DER STILLEN RESERVE

Ergebnisse für das Jahr 2015

Dr. Martina Rengers

➤ **Schlüsselwörter:** Stille Reserve – ungenutztes Arbeitskräftepotenzial – Nichterwerbspersonen – Arbeitswunsch – Labour-Force-Konzept

## ZUSAMMENFASSUNG

Im Zusammenhang mit der Diskussion um den demografischen Wandel gewinnen Angaben zum ungenutzten Arbeitskräftepotenzial an Bedeutung. Neben der Erwerbslosigkeit und der Unterbeschäftigung ist die Stille Reserve ein weiterer Indikator zur Messung des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials. Aus welchen Gründen sind Personen in Stiller Reserve nicht aktiv auf dem Arbeitsmarkt? Besteht die Stille Reserve tatsächlich überwiegend aus Frauen, die sich wegen Kinderbetreuung und/oder Pflegetätigkeiten vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben? Welche Anhaltspunkte liefern die Untersuchungen zur Stillen Reserve, unter welchen (künftigen) Rahmenbedingungen eine solche personenbezogene Arbeitsmarktreserve aktiviert werden könnte?

➤ **Keywords:** *hidden labour force – unused labour supply – inactive population – desire for work – labour force concept*

## ABSTRACT

*In view of the discussions focusing on demographic change, information about the unused labour supply has become increasingly important. In addition to unemployment and underemployment, the hidden labour force is an important indicator to measure the unused labour supply. What are the reasons why the people in the hidden labour force are not active in the labour market? Is it really so that the majority of them are women who have withdrawn from the labour market for reasons of child and/or nursing care responsibilities? What insights do the studies relating to the hidden labour force provide as regards the (future) framework conditions under which a mobilisation of this untapped reserve of labour could be achieved?*

## 1

### Einleitung

Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial findet sich nicht nur bei den Erwerbslosen, sondern auch unter den Nicht-erwerbspersonen. So gelten beispielsweise Personen in Stiller Reserve nach den strengen Kriterien der Internationalen Arbeitsorganisation nicht als erwerbslos, äußern aber dennoch den generellen Wunsch nach Arbeit.

Empirische Untersuchungen zu Umfang und Struktur der Stillen Reserve liefern Anhaltspunkte, unter welchen (künftigen) Rahmenbedingungen eine solche personenbezogene Arbeitsmarktreserve aktiviert werden kann. Der Fokus dieses Beitrags liegt deshalb unter anderem auf folgenden Fragen:

Aus welchen Gründen sind Personen in Stiller Reserve nicht aktiv auf dem Arbeitsmarkt? Welchen Anteil haben Frauen, die sich aus Gründen der Kinderbetreuung oder der Pflege von Familienangehörigen vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben? Welche Rolle spielt Entmutigung? Unterscheidet sich das Qualifikationsniveau von Personen in Stiller Reserve von dem der Erwerbslosen? Und wie ist die Altersstruktur?

Datengrundlage der Untersuchungen ist der Mikrozensus beziehungsweise die in den Mikrozensus integrierte Arbeitskräfteerhebung. Es werden nur 15- bis 74-jährige Personen in Privathaushalten betrachtet. Die Hochrechnung erfolgte anhand von Bevölkerungseckwerten auf Basis des Zensus 2011. Sämtliche Analysen werden nicht nur für Deutschland insgesamt, sondern auch differenziert nach West (früheres Bundesgebiet ohne Berlin-West) und Ost (neue Länder und Berlin) sowie nach dem Geschlecht durchgeführt.

#### Exkurs

Die Differenzierung nach West und Ost erfolgt anhand des Wohnortes der Befragten. Dabei bleibt unberücksichtigt, welcher Region die Arbeitsstätte der Befragten zuzuordnen ist. Personen mit Wohnort Berlin werden vollständig zum Osten gezählt.

## 2

### Definition und Abgrenzung der Stillen Reserve

Nach dem international vereinbarten Labour-Force-Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) wird Erwerbstätigkeit in einem extensiven Sinne verstanden. Zu den **Erwerbstätigen** gehören danach alle Personen im erwerbsfähigen Alter, die in einem einwöchigen Berichtszeitraum mindestens eine Stunde lang gegen Entgelt oder im Rahmen einer selbstständigen oder mithelfenden Tätigkeit gearbeitet haben. Auch wer sich in einem formalen Arbeitsverhältnis befindet, welches im Berichtszeitraum nur vorübergehend nicht ausgeübt wurde, gilt als erwerbstätig. Diese umfassende ILO-Definition der Erwerbstätigkeit führt dazu, dass Erwerbslosigkeit als Situation des totalen Fehlens von Arbeit betrachtet wird.

Um jedoch die ILO-Kriterien der **Erwerbslosigkeit** zu erfüllen, muss neben dem Fehlen einer solchen Erwerbstätigkeit in den letzten vier Wochen vor der Berichtswoche aktiv nach einer Tätigkeit gesucht worden sein und eine eventuell angebotene Arbeit innerhalb von zwei Wochen aufgenommen werden können.

Bei diesem Konzept haben Personen in **Stiller Reserve** ebenso wie die Erwerbslosen überhaupt keine Arbeit. Nichterwerbstätige zählen zur Stillen Reserve, wenn sie zwar Arbeit suchen, jedoch im Moment kurzfristig für eine Arbeitsaufnahme nicht zur Verfügung stehen (Kategorie A). Personen, die aus verschiedenen Gründen aktuell keine Arbeit suchen, aber grundsätzlich gerne arbeiten würden und für diese Arbeit auch verfügbar sind, bilden die Kategorie B der Stillen Reserve. Personen in Stiller Reserve werden nicht als erwerbslos erfasst, weil sie die oben genannten strengen Kriterien der ILO-Erwerbslosigkeit nicht erfüllen. Darüber hinaus lassen sich die Sonstigen Nichterwerbspersonen danach differenzieren, ob sie einen generellen Arbeitswunsch haben oder nicht.

Die 19. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker (International Conference of Labour Statisticians – ICLS) im Jahr 2013 nahm eine neue umfassende Resolution über Arbeitsstatistiken, Erwerbstätigkeit und die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots

## Übersicht 1

### Stille Reserve und ungenutztes Arbeitskräftepotenzial beim Labour-Force-Konzept

Erwerbspersonen			Nichterwerbspersonen		
Erwerbstätige		Erwerbslose	Stille Reserve		Sonstige
	Unterbeschäftigte		Kategorie A: suchend, nicht verfügbar	Kategorie B: verfügbar, nicht suchend	mit Arbeits- wunsch
	Vollzeit <sup>1</sup>	Teilzeit <sup>1</sup>			ohne Arbeits- wunsch
Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial					

1 Im Rahmen des Europäischen Statistischen Systems (ESS) werden nur "underemployed part-time workers" gemessen, also nur unterbeschäftigt Erwerbstätige mit einer Teilzeittätigkeit.

an. Die §§ 51 bis 55 dieser Resolution definieren die Stille Reserve ("potential labour force") und die Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch ("willing non-jobseekers"). Letztere werden jedoch nicht in das Gesamtmaß der Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots ("labour underutilization") einbezogen (ILO, 2013, 2014).

↳ Übersicht 1 zeigt, in welche Personengruppen die Bevölkerung auf Basis dieses Labour-Force-Konzeptes mit den international vereinbarten Abgrenzungen des Erwerbsstatus in Erwerbstätige, Erwerbslose und Nichterwerbspersonen unterteilt wird und wie die zusätzlichen Indikatoren „Unterbeschäftigung“, „Stille Reserve“, aber auch „Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch“ in das System einzuordnen sind. Das Gesamtmaß der Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots wird hier „ungenutztes Arbeitskräftepotenzial“ genannt und enthält neben den Erwerbslosen auch Unterbeschäftigte und Personen in Stiller Reserve.

Was zunächst auf den ersten Blick eindeutig aussieht, ist bei der konkreten Operationalisierung durchaus mit schwierigen Fallkonstellationen verbunden, deren Klassifizierung umstritten ist. Derartige Konstellationen sind zwar mengenmäßig häufig unbedeutend, müssen jedoch zweifelsfrei operationalisiert werden. Innerhalb des Europäischen Statistischen Systems (ESS) hat es bei der konkreten Operationalisierung der Stillen Reserve der Kategorie A (persons seeking work, but not immediately available) und der Stillen Reserve der Kategorie B (persons available to work, but not seeking) im Jahr 2011 eine erste Festlegung dazu gegeben (Eurostat, 2011a, 2011b), die jedoch im Jahr 2013 leicht verändert wurde (Eurostat, 2013). Die Auswirkungen dieser Änderungen sind derart marginal, dass sie hier nicht thematisiert werden sollen. Sie ändern darüber hinaus nichts an der oben beschriebenen Definition der Stillen

Reserve und der in Übersicht 1 dargestellten Einordnung der Stillen Reserve in das gesamte System des Labour-Force-Konzeptes. Es bleibt lediglich zu erwähnen, dass den früheren Untersuchungen zur Stillen Reserve in Rengers (2012) entsprechend die ursprüngliche Operationalisierungsvereinbarung des Jahres 2011 zugrunde lag, während dieser Beitrag die Festlegung aus dem Jahr 2013 verwendet. Die dadurch bedingte Veränderung in den absoluten Zahlen zur Stillen Reserve ist von der Größenordnung zwar vernachlässigbar, die Vergleichbarkeit der Absolutzahlen ist trotzdem nicht hundertprozentig gegeben. Die strukturellen und inhaltlichen Aussagen der früheren Untersuchung sind jedoch mit denen dieses Beitrags vergleichbar.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass es verschiedene Definitionen und Konzepte zur Bestimmung einer sogenannten Stillen Reserve gibt. Die Unterschiede zwischen den Konzepten sind genau zu beachten und bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen. Ein gleiches Ausmaß an Stiller Reserve unterschiedlicher Definitionen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass andere Definitionen andere Zwecke verfolgen und andere Aussagen beinhalten. Ein potenzieller Verwechslungsfall ist beispielsweise mit dem Konzept der Stillen Reserve des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) gegeben, da die Zahlen zur Stillen Reserve des IAB-Konzeptes in der Vergangenheit oft ähnlich hoch waren wie diejenigen der Stillen Reserve des Labour-Force-Konzeptes. Der Exkurs über die Stille Reserve stellt das IAB-Konzept deshalb kurz vor.

#### ↳ Exkurs: Stille Reserve nach dem IAB-Konzept

Nach dem IAB-Konzept werden zur Stillen Reserve prinzipiell alle Personen gezählt, die aufgrund einer schwachen Arbeitsmarktkonjunktur nicht am Erwerbsleben teilnehmen: „Inwieweit jemand der Stillen Reserve zuge-

rechnet werden kann oder nicht, hängt nach der Konzeption des IAB davon ab, ob das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben beziehungsweise der Verzicht auf einen Eintritt in dasselbe durch die Arbeitsmarktlage, d.h. Arbeitsmarktkonjunktur, induziert ist. [...] Sind andere Gründe maßgebend, wie Kinderbetreuung oder Pflege kranker Angehörige, dann zählt der/die Betroffene nicht zur Stillen Reserve (lässt sich aber möglicherweise bei anderen Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt aktivieren).“ (Fuchs/Weber, 2007, hier: Seite 9). Die Stille Reserve, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erfasst, wird über ein regressionsanalytisches Schätzverfahren ermittelt (Fuchs, 2002; Fuchs/Weber, 2010).

Weitere Informationen zu Abgrenzungs- und Erfassungsproblemen der Stillen Reserve des IAB im Vergleich zu anderen Ansätzen findet man bei Fuchs (2014) sowie bei Holst (2000) mit einer umfangreichen und detaillierten Untersuchung diverser Makro- und Mikro-Ansätze zur Erfassung verschiedener Arten von Stiller Reserve.

### 3

## Umfang und Struktur der Stillen Reserve

### 3.1 Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial insgesamt

▢ Tabelle 1 zeigt wichtige Indikatoren des Arbeitsmarktes im Jahr 2015. Nach Ergebnissen der Arbeitskräfteerhebung wünschten sich insgesamt 5,684 Millionen Menschen im Alter von 15 bis 74 Jahren Arbeit oder mehr Arbeitsstunden, hatten also ungenutztes Arbeitskräftepotenzial. Die betrachtete Bevölkerungsgruppe umfasste insgesamt 61,544 Millionen in Privathaushalten lebende Personen, darunter waren 40,058 Millionen Erwerbstätige.

Unter diesen Erwerbstätigen gab es 2,726 Millionen Unterbeschäftigte, das sind Personen, die den Wunsch nach zusätzlichen Arbeitsstunden haben und dafür auch zu Verfügung stehen. Zum ungenutzten Arbeitskräftepotenzial zählten im Jahr 2015 weiterhin 1,950 Millionen Erwerbslose und 1,009 Millionen Personen in Stiller Reserve.

### Erwerbstätige mit Wunsch nach Mehrarbeit

Unterbeschäftigt waren im Jahr 2015 nach eigenen Angaben 2,726 Millionen beziehungsweise 6,8% der Erwerbstätigen im Alter von 15 bis 74 Jahren. Deutliche Unterschiede hinsichtlich der Größenordnung der Unterbeschäftigtenquote gibt es zwischen dem früheren Bundesgebiet (ohne Berlin-West) sowie den neuen Ländern und Berlin. Die Quote, die den Anteil der Unterbeschäftigten an den Erwerbstätigen angibt, lag im Jahr 2015 im Westen mit 6,5% unter dem bundesweiten Durchschnitt, während im Osten 8,2% der Erwerbstätigen unterbeschäftigt waren. Noch größere Abweichungen im West-Ost-Vergleich ergibt die Darstellung nach dem Geschlecht: Erwerbstätige Frauen sind sowohl im Westen als auch insbesondere im Osten stärker von Unterbeschäftigung betroffen als erwerbstätige Männer. Mit 10,1% war die Unterbeschäftigtenquote der Frauen im Osten um fast 45% höher als im Westen (7,0%). Bei den erwerbstätigen Männern unterscheiden sich die Unterbeschäftigtenquoten dagegen kaum (6,4% im Osten gegenüber 6,0% im Westen).

Diese Unterschiede hängen auch damit zusammen, dass Teilzeitbeschäftigung eine Frauendomäne ist und Erwerbstätige in Teilzeitbeschäftigung relativ häufiger von Unterbeschäftigung betroffen sind als Vollzeitbeschäftigte. Mit 14,0% betrug die Unterbeschäftigtenquote von Teilzeitbeschäftigten mehr als das Dreifache der der Vollzeitbeschäftigten (4,1%). Dennoch gingen im Jahr 2015 von den 2,726 Millionen Unterbeschäftigten immerhin 43% einer Vollzeitbeschäftigung nach, von den unterbeschäftigten Männern waren es knapp 67%. Das heißt ein Großteil der unterbeschäftigten Männer übte bereits eine Vollzeitbeschäftigung aus, wollte aber dennoch mehr Stunden je Woche arbeiten. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass Unterbeschäftigte in Vollzeit ihre Arbeitszeit meist nur um wenige Stunden erhöhen wollen.<sup>1</sup>

### Nichterwerbspersonen mit Wunsch nach Arbeit

Von den Nichterwerbspersonen im Alter von 15 bis 74 Jahren lassen sich 5,2% beziehungsweise 1,009 Millionen Personen der Stillen Reserve zuordnen. Darunter waren 476 000 Personen, die zwar eine Arbeit suchten,

<sup>1</sup> Detaillierte Ergebnisse zu Arbeitszeiten und Arbeitszeitwünschen von Unter- und Überbeschäftigten differenziert nach Vollzeit und Teilzeit siehe Rengers (2015).

Tabelle 1

## Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial 2015

	Deutschland			Früheres Bundesgebiet ohne Berlin-West			Neue Länder und Berlin		
	insgesamt	Männer	Frauen	zusammen	Männer	Frauen	zusammen	Männer	Frauen
1 000									
Bevölkerung im Alter von 15 bis 74 Jahren <sup>1</sup>	61 544	30 747	30 797	49 522	24 706	24 816	12 022	6 041	5 981
Erwerbstätige	40 058	21 353	18 705	32 464	17 360	15 104	7 594	3 993	3 601
Vollzeittätige <sup>2</sup>	28 933	19 071	9 862	23 265	15 586	7 679	5 668	3 485	2 183
Teilzeittätige <sup>2</sup>	11 124	2 282	8 843	9 198	1 774	7 424	1 926	508	1 418
Erwerbslose	1 950	1 123	827	1 356	787	569	593	336	257
Erwerbspersonen <sup>3</sup>	42 008	22 476	19 532	33 820	18 147	15 674	8 187	4 329	3 858
Unterbeschäftigte	2 726	1 299	1 427	2 106	1 042	1 063	620	256	364
Teilzeittätige <sup>2</sup>	1 553	434	1 119	1 115	301	814	439	133	305
Vollzeittätige <sup>2</sup>	1 173	865	308	991	742	249	182	123	59
Überbeschäftigte	1 013	552	461	843	471	372	169	81	88
Teilzeittätige <sup>2</sup>	110	20	90	98	18	80	13	3	10
Vollzeittätige <sup>2</sup>	902	532	370	746	453	292	157	78	78
Stille Reserve	1 009	484	525	750	358	392	258	126	133
Suchend, aber kurzfristig nicht verfügbar (Kategorie A)	476	244	232	362	188	174	114	56	58
Verfügbar, aber nicht suchend (Kategorie B)	533	240	293	389	170	218	144	69	75
Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch	1 196	465	731	942	357	585	254	108	146
Sonstige Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch	17 332	7 323	10 008	14 009	5 845	8 165	3 322	1 478	1 844
Nichterwerbspersonen <sup>4</sup>	19 537	8 272	11 265	15 702	6 559	9 142	3 835	1 712	2 123
Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial insgesamt <sup>5</sup>	5 684	2 905	2 779	4 212	2 187	2 025	1 472	718	754
%									
Erwerbstätigenquote <sup>6</sup>	65,1	69,4	60,7	65,6	70,3	60,9	63,2	66,1	60,2
Teilzeitquote	27,8	10,7	47,3	28,3	10,2	49,2	25,4	12,7	39,4
Erwerbslosenquote <sup>7</sup>	4,6	5,0	4,2	4,0	4,3	3,6	7,2	7,8	6,7
Unterbeschäftigtenquote <sup>8</sup>	6,8	6,1	7,6	6,5	6,0	7,0	8,2	6,4	10,1
Teilzeittätige	14,0	19,0	12,7	12,1	16,9	11,0	22,8	26,3	21,5
Vollzeittätige	4,1	4,5	3,1	4,3	4,8	3,2	3,2	3,5	2,7
Überbeschäftigtenquote <sup>8</sup>	2,5	2,6	2,5	2,6	2,7	2,5	2,2	2,0	2,4
Anteil der Stillen Reserve an den Nichterwerbspersonen	5,2	5,8	4,7	4,8	5,5	4,3	6,7	7,3	6,3
Anteil sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch an den Nichterwerbspersonen	6,1	5,6	6,5	6,0	5,4	6,4	6,6	6,3	6,9
Anteil ungenutztes Arbeitskräftepotenzial an der Bevölkerung	9,2	9,4	9,0	8,5	8,9	8,2	12,2	11,9	12,6
Quote des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials <sup>9</sup>	13,2	12,7	13,9	12,2	11,8	12,6	17,4	16,1	18,9

1 Personen in Privathaushalten.

2 Selbsteinschätzung der Befragten.

3 Erwerbspersonen sind die Summe aus Erwerbstätigen und Erwerbslosen.

4 Nichterwerbspersonen sind die Summe aus Stiller Reserve und Sonstigen Nichterwerbspersonen.

5 Das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial ist die Summe aus Erwerbslosen, Unterbeschäftigten und Stiller Reserve.

6 Anteil der Erwerbstätigen an allen Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren.

7 Anteil der Erwerbslosen an den Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose).

8 Anteil der Unter- beziehungsweise Überbeschäftigten an den Erwerbstätigen.

9 Anteil der Summe aus Erwerbslosen, Unterbeschäftigten und Personen in Stiller Reserve an der Gesamtheit aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Stiller Reserve.

aber kurzfristig nicht verfügbar waren, und 533 000 Personen, die einen Wunsch nach Arbeit hatten und auch für eine solche zur Verfügung standen, die aber nicht aktiv nach Arbeit suchten. Auch der Anteil der Stillen Reserve an den Nichterwerbspersonen war – genau wie die Unterbeschäftigtenquote – im Westen mit 4,8 % niedriger als im Osten mit 6,7 %. Im Jahr 2015 konnten von den männlichen Nichterwerbspersonen im Osten 7,3 % der Stillen Reserve zugeordnet werden, im Westen waren dies nur 5,5 %. Gemessen am Anteil der Stillen Reserve an den Nichterwerbspersonen waren relativ mehr Männer als Frauen in Stiller Reserve. Der niedrigste Anteilswert an den Nichterwerbspersonen in Stiller Reserve war für die westdeutschen Frauen mit 4,3 % zu verzeichnen, für die Frauen im Osten lag dieser Anteil bei 6,3 %.

Sonstige Nichterwerbspersonen mit generellem Arbeitswunsch zeigen eine geringere Arbeitsmarktnähe als Personen der Stillen Reserve, da sie weder eine Arbeit suchen noch kurzfristig verfügbar sind. Sie werden nicht zum ungenutzten Arbeitskräftepotenzial der hier verwendeten international vereinbarten Definition gezählt, sollten aber allein aufgrund ihrer Größenordnung von knapp 1,2 Millionen Personen (6,1 % der Nichterwerbspersonen im Alter von 15 bis 74 Jahren) bei der Analyse nicht außer Acht gelassen werden.

Der Anteil der sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch an den Nichterwerbspersonen zeigt, dass hier – anders als bei der Stillen Reserve – nicht nur absolut, sondern auch relativ mehr Frauen als Männer betroffen sind.

### Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial

Die ergänzenden Indikatoren Unterbeschäftigung und Stille Reserve vervollständigen das Bild des Arbeitsmarktes und können mit der Zahl der Erwerbslosen zu einer Gesamtzahl des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials zusammengefasst werden (2015: 5,684 Millionen Personen).

Allerdings gewährleistet auch diese Größe keine vollständige Transparenz der Arbeitsmarktsituationen. Ein Hauptproblem ist hierbei die Betrachtung von Kopfzahlen. Bei allen Indikatoren, also Unterbeschäftigung, Erwerbslosigkeit und Stiller Reserve, werden die Personen unabhängig von ihrer gewünschten Arbeitsstundenzahl gleich behandelt. Dieses Problem gilt ähnlich

für die Zahl der Erwerbstätigen: Deren Vergleichbarkeit kann erst dann gegeben sein, wenn die genauen Arbeitsstunden jedes einzelnen Erwerbstätigen bekannt sind. Eine höhere Transparenz von Arbeitsmarktsituationen wird nur möglich, indem einerseits die gewünschten Arbeitsstunden des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials und andererseits die geleisteten Arbeitsstunden der Erwerbstätigen berücksichtigt werden. Die Berechnung von Arbeitsvolumen und Vollzeitäquivalenten kann hier eine Lösung sein, dafür müssen allerdings noch internationale Standards entwickelt werden.

### 3.2 Soziodemografische Strukturen

➤ Tabelle 2 teilt die insgesamt betrachtete Bevölkerungsgruppe von 61,544 Millionen Personen in junge Menschen, Menschen mittleren Alters und ältere Menschen auf. Die so gewählten Altersklassen bilden stark unterschiedliche Lebensphasen ab. Das Leben junger Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren prägt mehrheitlich ihre Aus- und Fortbildung oder ein Studium, während in der mittleren Altersklasse der 25- bis 59-Jährigen private Lebensveränderungen, wie die eigene Familiengründung, stark dominieren. Die Gruppe der älteren Menschen im Alter von 60 bis 74 Jahren ist eher heterogen, gemein ist ihnen, dass gesundheitliche Aspekte zunehmend eine Rolle spielen. Den unterschiedlich breit gewählten Altersspannen entsprechen deutliche Größenunterschiede in den Absolutzahlen: In der gewählten Abgrenzung standen 8,386 Millionen junge Menschen 39,383 Millionen Menschen im mittleren Alter und 13,775 Millionen älteren Menschen gegenüber.

Die Erwerbstätigenquote, also der Anteil der Erwerbstätigen an allen Personen desselben Alters, nahm 2015 bei den Männern im mittleren Alter mit 87,2 % ihren Höchstwert an. Frauen in dieser Altersklasse wiesen mit 78,3 % eine deutlich geringere Erwerbstätigenquote auf, bei einer gleichzeitigen Teilzeitquote von 48 % (Teilzeitquote der Männer mittleren Alters: 7,7 %). Auch bei den älteren Menschen zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Hier betrug die Erwerbstätigenquote bei den Männern 30,9 % und bei den Frauen 22,5 %, bei einer Teilzeitquote von 28,4 % (Männer beziehungsweise 59,9 % (Frauen)). Die geringsten Unterschiede zwischen den Erwerbstätigenquoten von Männern und Frauen zeigten sich bei den jungen Menschen mit 46,5 % (Männer) und 44,0 % (Frauen), wobei bereits

**Tabelle 2**

**Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial nach Altersklassen 2015**

	Junge Menschen (15 bis 24 Jahre)			Mittleres Alter (25 bis 59 Jahre)			Ältere Menschen (60 bis 74 Jahre)		
	zusammen	Männer	Frauen	zusammen	Männer	Frauen	zusammen	Männer	Frauen
1 000									
Bevölkerung im Alter von 15 bis 74 Jahren <sup>1</sup>	8 386	4 345	4 042	39 383	19 843	19 539	13 775	6 559	7 216
Erwerbstätige	3 798	2 019	1 779	32 607	17 307	15 300	3 652	2 026	1 626
Vollzeittätige <sup>2</sup>	2 901	1 644	1 257	23 928	15 975	7 953	2 103	1 452	651
Teilzeittätige <sup>2</sup>	896	375	521	8 679	1 332	7 347	1 549	574	975
Erwerbslose	296	173	123	1 494	855	639	160	95	64
Erwerbspersonen <sup>3</sup>	4 094	2 192	1 902	34 101	18 162	15 939	3 812	2 121	1 691
Unterbeschäftigte	225	116	109	2 366	1 117	1 249	135	66	69
Teilzeittätige <sup>2</sup>	118	46	72	1 334	348	987	102	40	61
Vollzeittätige <sup>2</sup>	107	70	37	1 031	769	263	34	26	8
Überbeschäftigte	25	11	14	911	493	417	77	48	29
Teilzeittätige <sup>2</sup>	/	/	/	92	13	79	14	6	9
Vollzeittätige <sup>2</sup>	21	10	12	819	481	338	62	42	21
Stille Reserve	218	115	102	644	289	355	147	79	68
Suchend, aber kurzfristig nicht verfügbar (Kategorie A)	106	55	51	335	170	166	35	19	15
Verfügbar, aber nicht suchend (Kategorie B)	112	61	51	308	119	189	113	60	53
Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch	237	106	131	853	304	549	107	55	52
Sonstige Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch	3 838	1 931	1 907	3 785	1 088	2 697	9 709	4 304	5 405
Nichterwerbspersonen <sup>4</sup>	4 292	2 152	2 140	5 281	1 681	3 600	9 963	4 438	5 525
Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial insgesamt <sup>5</sup>	739	405	334	4 503	2 261	2 243	442	240	202
%									
Erwerbstätigenquote <sup>6</sup>	45,3	46,5	44,0	82,8	87,2	78,3	26,5	30,9	22,5
Teilzeitquote	23,6	18,6	29,3	26,6	7,7	48,0	42,4	28,4	59,9
Erwerbslosenquote <sup>7</sup>	7,2	7,9	6,5	4,4	4,7	4,0	4,2	4,5	3,8
Unterbeschäftigtenquote <sup>8</sup>	5,9	5,8	6,1	7,3	6,5	8,2	3,7	3,3	4,3
Teilzeittätige	13,1	12,3	13,8	15,4	26,1	13,4	6,6	7,0	6,3
Vollzeittätige	3,7	4,3	2,9	4,3	4,8	3,3	1,6	1,8	1,2
Überbeschäftigtenquote <sup>8</sup>	0,7	0,6	0,8	2,8	2,9	2,7	2,1	2,3	1,8
Anteil der Stillen Reserve an den Nichterwerbspersonen	5,1	5,4	4,8	12,2	17,2	9,9	1,5	1,8	1,2
Anteil sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch an den Nichterwerbspersonen	5,5	4,9	6,1	16,1	18,1	15,2	1,1	1,2	0,9
Anteil ungenutztes Arbeitskräftepotenzial an der Bevölkerung	8,8	9,3	8,3	11,4	11,4	11,5	3,2	3,7	2,8
Quote des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials <sup>9</sup>	17,1	17,5	16,7	13,0	12,3	13,8	11,2	10,9	11,5

1 Personen in Privathaushalten.

2 Selbsteinschätzung der Befragten.

3 Erwerbspersonen sind die Summe aus Erwerbstätigen und Erwerbslosen.

4 Nichterwerbspersonen sind die Summe aus Stiller Reserve und Sonstigen Nichterwerbspersonen.

5 Das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial ist die Summe aus Erwerbslosen, Unterbeschäftigten und Stiller Reserve.

6 Anteil der Erwerbstätigen an allen Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren.

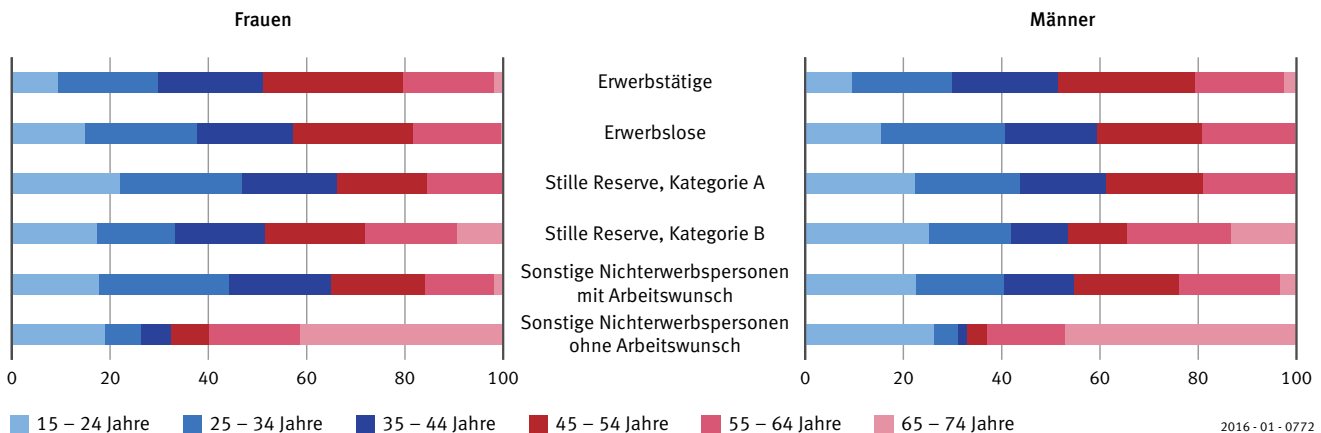
7 Anteil der Erwerbslosen an den Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose).

8 Anteil der Unter- beziehungsweise Überbeschäftigten an den Erwerbstätigen.

9 Anteil der Summe aus Erwerbslosen, Unterbeschäftigten und Personen in Stiller Reserve an der Gesamtheit aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Stiller Reserve.

**Grafik 1**

Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren nach Erwerbsstatus 2015  
in %



in dieser Altersgruppe die Teilzeitquote der Frauen mit 29,3 % knapp das 1,6-Fache der Teilzeitquote der Männer betrug (18,6 %).

Rund 80 % der 5,684 Millionen Personen des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials befanden sich in der mittleren Altersklasse (4,503 Millionen Menschen). Die als Anteil der Summe aus Erwerbslosen, Unterbeschäftigten und Personen in Stiller Reserve an der Gesamtheit aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Stiller Reserve gemessene Quote des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials betrug in der mittleren Altersklasse 13,0 % (Männer: 12,3 %; Frauen: 13,8 %). Mit 17,1 % war diese Quote bei den jungen Menschen insgesamt am höchsten (Männer: 17,5 %; Frauen: 16,7 %).

Ähnliche Aussagen gelten für Personen in Stiller Reserve, wobei die 644 000 Menschen im mittleren Alter hier bezogen auf die Gesamtzahl in Höhe von 1,009 Millionen Personen mit gut 63 % einen geringeren Anteil ausmachten als beim ungenutzten Arbeitskräftepotenzial insgesamt. Gleichzeitig war jedoch der Anteil der Stillen Reserve an den Nichterwerbspersonen bei den 25- bis 59-Jährigen am höchsten (12,2 %; Männer: 17,2 %; Frauen: 9,9 %).

➤ Grafik 1 zeigt die prozentuale Verteilung auf sechs Altersklassen bei Erwerbstätigen, Erwerbslosen, Stille Reserve der Kategorie A, Stille Reserve der Kategorie B, Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch und Sonstigen Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch. Anders als in Tabelle 2 erfolgte die Einteilung

der Altersklassen in 10-Jahres-Schritten; daher findet sich die zuvor gewählte Altersunterteilung „jung – mittel – älter“ hier nicht 1 : 1 wieder.

Es ist deutlich zu erkennen, dass junge Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren bei den Erwerbstätigen den geringsten Anteil hatten, gefolgt von ihrem Anteil an den Erwerbslosen. Dies gilt für beide Geschlechter sowohl insgesamt als auch bei getrennter Betrachtung von West und Ost (➤ Tabelle 3 auf Seite 38). Dies bestätigt, dass diese Altersklasse weniger in den arbeitsmarktnahen Gruppen, wie Erwerbstätige und Erwerbslose, und häufiger in den weniger arbeitsmarktnahen Gruppen, wie Stille Reserve und Sonstige Nichterwerbspersonen, zu finden ist.

Die anderen Altersklassen verteilten sich – abgesehen von der Altersklasse der 65- bis 74-Jährigen – über die verschiedenen Erwerbsstatus in einem nicht ganz so klaren Bild. Unabhängig vom Geschlecht und der Ost-West-Einteilung zeigt sich, dass in der arbeitsmarktfernen Gruppe der Sonstigen Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch mindestens 40 % im Alter von 65 bis 74 Jahren waren. Deutlich geringer, aber noch knapp im zweistelligen Bereich lagen die Anteile dieser Altersklasse bei der Stillen Reserve der Kategorie B (siehe dazu die Ausführungen zu „Entmutigung“ und „Ruhestand“ im folgenden Abschnitt 3.3).

Tabelle 3

Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren nach Erwerbsstatus 2015

	Frauen						Männer					
	Alter von ... bis ... Jahren											
	15–24	25–34	35–44	45–54	55–64	65–74	15–24	25–34	35–44	45–54	55–64	65–74
	%											
Deutschland												
Erwerbstätige	9,5	20,3	21,4	28,5	18,5	1,8	9,5	20,5	21,5	27,9	18,1	2,5
Erwerbslose	14,9	22,9	19,4	24,4	18,0	0,4	15,4	25,4	18,6	21,3	18,9	0,5
Stille Reserve, Kategorie A	22,1	24,7	19,3	18,5	15,2	0,3	22,4	21,3	17,6	19,7	18,6	0,4
Stille Reserve, Kategorie B	17,4	15,9	18,3	20,2	18,9	9,2	25,3	16,6	11,6	12,1	21,0	13,4
Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch	17,9	26,3	20,9	19,0	14,0	1,9	22,7	17,8	14,2	21,5	20,5	3,3
Sonstige Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch	19,1	7,2	6,1	7,7	18,5	41,4	26,4	4,7	1,9	4,1	15,7	47,2
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin-West												
Erwerbstätige	10,2	20,1	21,4	28,5	17,9	1,9	10,1	20,0	21,4	28,1	17,7	2,6
Erwerbslose	17,1	22,7	19,9	24,2	15,8	0,4	17,4	25,5	18,8	20,6	17,2	0,5
Stille Reserve, Kategorie A	24,8	23,4	20,0	17,3	14,1	0,4	25,6	20,6	16,6	18,8	17,9	0,5
Stille Reserve, Kategorie B	18,5	15,5	19,5	21,3	16,6	8,6	28,2	16,3	11,3	11,8	18,7	13,7
Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch	18,1	25,8	21,6	19,0	13,4	2,1	24,2	17,3	14,7	21,2	19,1	3,4
Sonstige Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch	19,7	7,4	6,7	8,2	18,4	39,5	27,9	4,6	1,8	4,0	15,2	46,4
Neue Länder und Berlin												
Erwerbstätige	6,4	21,3	21,2	28,5	21,1	1,5	6,5	22,4	21,9	27,1	19,9	2,2
Erwerbslose	10,0	23,3	18,3	25,1	23,0	0,3	10,8	25,1	18,0	22,9	22,9	0,4
Stille Reserve, Kategorie A	13,9	28,4	16,9	22,2	18,7	0,0	11,9	23,3	21,0	23,0	20,7	0,0
Stille Reserve, Kategorie B	14,1	17,3	15,0	17,1	25,6	10,8	18,3	17,3	12,1	12,8	26,6	12,8
Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch	17,2	28,1	17,9	18,9	16,7	1,2	17,8	19,3	12,6	22,5	24,9	2,9
Sonstige Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch	16,1	6,3	3,4	5,5	19,0	49,7	20,2	5,1	2,3	4,5	17,5	50,3

### 3.3 Gründe für Inaktivität am Arbeitsmarkt

Die Gründe für die Nichtverfügbarkeit hängen nicht nur vom Geschlecht, sondern auch von der Lebensphase einer Person ab. Im Folgenden wird deshalb die breite Spanne der 15- bis 74-jährigen in junge Menschen, Menschen mittleren Alters und Ältere eingeteilt (wie bereits in Tabelle 2). Zunächst werden die Gründe für Nichtverfügbarkeit betrachtet, die nicht nur bei Personen in der Stillen Reserve der Kategorie A, sondern auch bei den Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch erfasst werden.

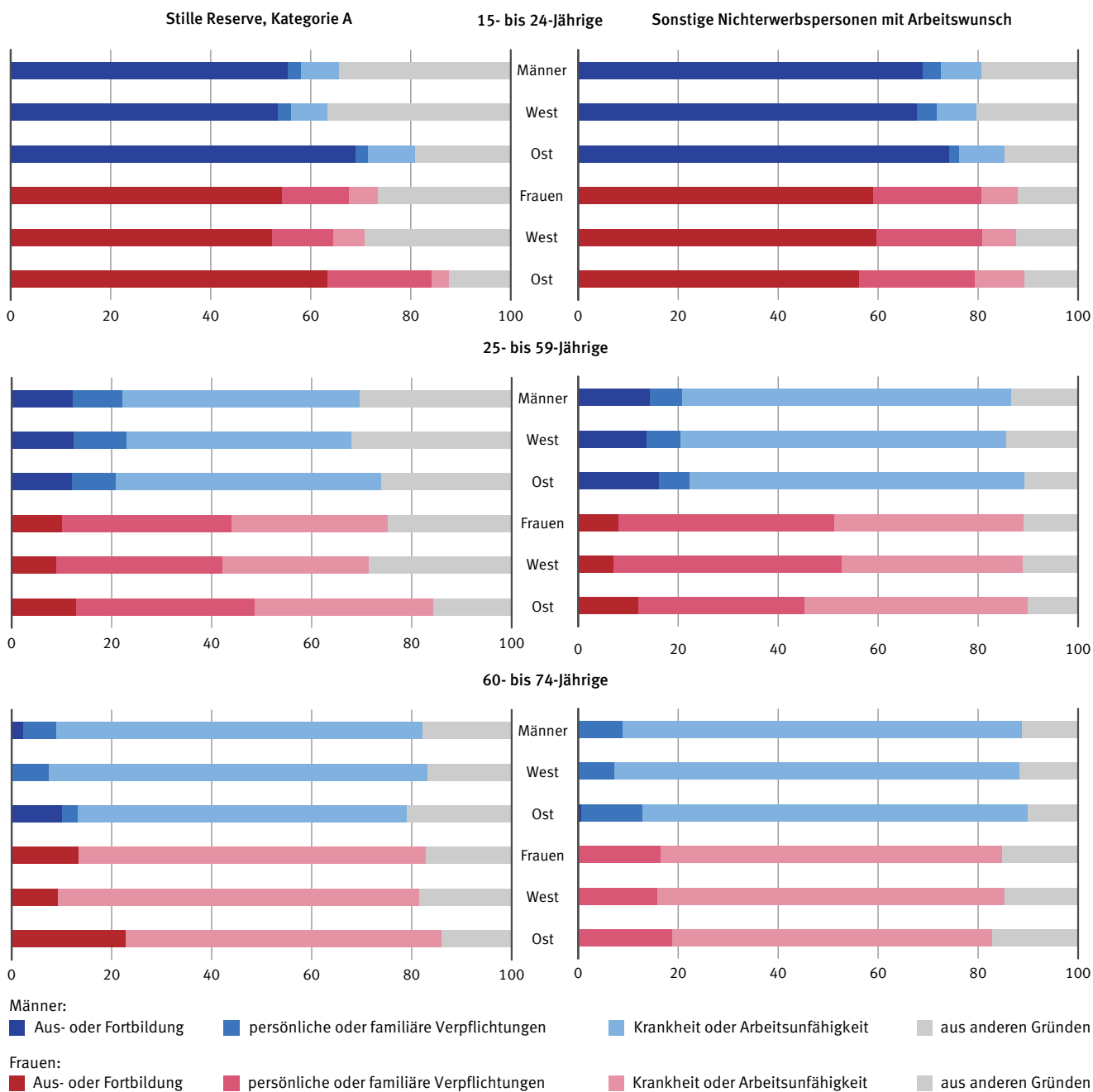
„Aus- oder Fortbildung, Studium“ war der Hauptgrund für die Nichtverfügbarkeit am Arbeitsmarkt für junge Menschen der Stillen Reserve der Kategorie A. Mit Anteilen von 55,5 % (15- bis 24-jährige Männer) beziehungsweise 54,2 % (15- bis 24-jährige Frauen) stand die berufliche Qualifikation damit auf Rangposition eins. Dies war bereits in früheren Untersuchungen der Fall. Im Vergleich zu den Ergebnissen für das Jahr 2010 scheint es hier sogar eine weitere Angleichung zwischen den Geschlechtern gegeben zu haben, da dieser Anteil bei den Männern gesunken und bei den Frauen gestiegen ist (2010; Männer: 58,9 % beziehungsweise Frauen: 51,7 %; Rengers, 2012, hier: Seite 306). [↗ Grafik 2](#)

In der mittleren Altersklasse zwischen 25 und 59 Jahren wurden private und berufliche Entscheidungen häufig bereits getroffen und „Aus- oder Fortbildung, Studium“

## Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve

**Grafik 2**

Gründe für die Nichtverfügbarkeit am Arbeitsmarkt 2015  
in %



2016 - 01 - 0772

rutscht als Grund für die Nichtverfügbarkeit am Arbeitsmarkt bei den Männern mit 12,3 % auf den zweitletzten Platz ab, bei den Frauen mit 10,1 % sogar auf den letzten Platz. Stattdessen rückten „Krankheit und Arbeits-

unfähigkeit“ bei den 25- bis 59-jährigen Männern auf Platz eins vor, bei den Frauen auf Platz zwei. Frauen mittleren Alters nannten am häufigsten „Persönliche oder familiäre Verpflichtungen“ als Hauptgrund für die

Nichtverfügbarkeit am Arbeitsmarkt (33,9%). Im Vergleich zum Jahr 2010 hat sich dieser Anteil sogar erhöht – damals gaben 29,1 % der Frauen der Stillen Reserve der Kategorie A diesen Grund für ihre Nichtverfügbarkeit am Arbeitsmarkt an.

Ältere Menschen im Alter von 60 bis 74 Jahren, die gerne eine Arbeit hätten und nach einer solchen suchten, aber dafür nicht verfügbar waren, nannten „Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit“ mit 73,4 % (Männer) und 69,6 % (Frauen) mit Abstand am häufigsten als Grund für die Nichtverfügbarkeit. Während die geschlechtsspezifischen Diskrepanzen der mittleren Altersklasse bei der Stillen Reserve der Kategorie A gegenüber 2010 stärker ausgeprägt sind, gleichen sich die Geschlechter nicht nur bei den jungen Menschen, sondern auch bei den älteren Menschen an – zumindest, wenn man dafür den Anteil der Nennungen von „Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit“ als Indikator wählt: 2010 lag er bei 75,0 % (Männer) beziehungsweise 65,0 % (Frauen).

Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch zeigten bei allen drei betrachteten Altersgruppen (jung – mittel – älter) hinsichtlich der Frage nach den Hauptgründen für die Nichtverfügbarkeit am Arbeitsmarkt bei ihren Antwortstrukturen dieselben alters- und/oder geschlechtsspezifischen Besonderheiten wie die Personen der Stillen Reserve der Kategorie A (siehe Grafik 2).

Neben den Gründen für Nichtverfügbarkeit wurden auch die Hauptgründe für die Nichtsuche erfragt, in diesem Fall bei Personen der Stillen Reserve der Kategorie B und bei den Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch. Die Gründe für eine Nichtsuche können teilweise dieselben sein wie für eine Nichtverfügbarkeit. So können Fortbildung, familiäre Verpflichtungen oder Krankheit sowohl eine kurzfristige Verfügbarkeit verhindern, als auch von der aktiven Suche nach Arbeit abhalten. Bei Personen, die nicht aktiv Arbeit suchen, spielt zusätzlich Entmutigung („Arbeitsmarkt bietet keine Beschäftigungsmöglichkeiten“) eine Rolle, oder die Tatsache, dass man „offiziell“ bereits im „Ruhestand“ ist.

#### Exkurs

Definition und Erfassung der sogenannten Entmutigten (auch: entmutigte Arbeitskräfte, discouraged workers) ist ein kompliziertes Thema, das in der Literatur immer wieder diskutiert wird: „Schließlich gilt zu bedenken, das Erwerbswünsche unter Umständen gar nicht (mehr)

geäußert werden, wenn die Situation auf dem Arbeitsmarkt so schlecht eingeschätzt wird, daß [!] sich nicht nur die Suche nach einem Arbeitsplatz (subjektiv) als sinnlos erweist, sondern auch die Hoffnung, in den nächsten Jahren überhaupt einen Arbeitsplatz angeboten zu bekommen. Eine Anpassung an die frustrierende Situation kann in diesem Fall über adapted preferences erfolgen (Erwerbsarbeit wird nun abgelehnt, da sie ja sowieso aussichtslos ist).“ (Holst, 2000, hier: Seite 199) und „Einige Studien verwenden bei der Abgrenzung des ‚discouragements‘ ... insbesondere die Angabe, aus welchen Gründen jemand nicht aktiv Arbeit sucht. [...] Eine entsprechende Frage-Antwortkategorie im deutschen Mikrozensus wäre beispielsweise, dass jemand nicht sucht, weil ‚der Arbeitsmarkt keine Beschäftigungsmöglichkeiten bietet‘.

Mit dieser Definition des «discouraged worker» wird der tatsächliche Entmutigungseffekt wohl eher zu gering erfasst. [...] Einige erwerbslose Menschen könnten sich durchaus als so chancenlos sehen, dass sie auch die Frage nach dem Arbeitswunsch verneinen. [...]“ (Fuchs/Weber, 2010, hier: Seite 9).

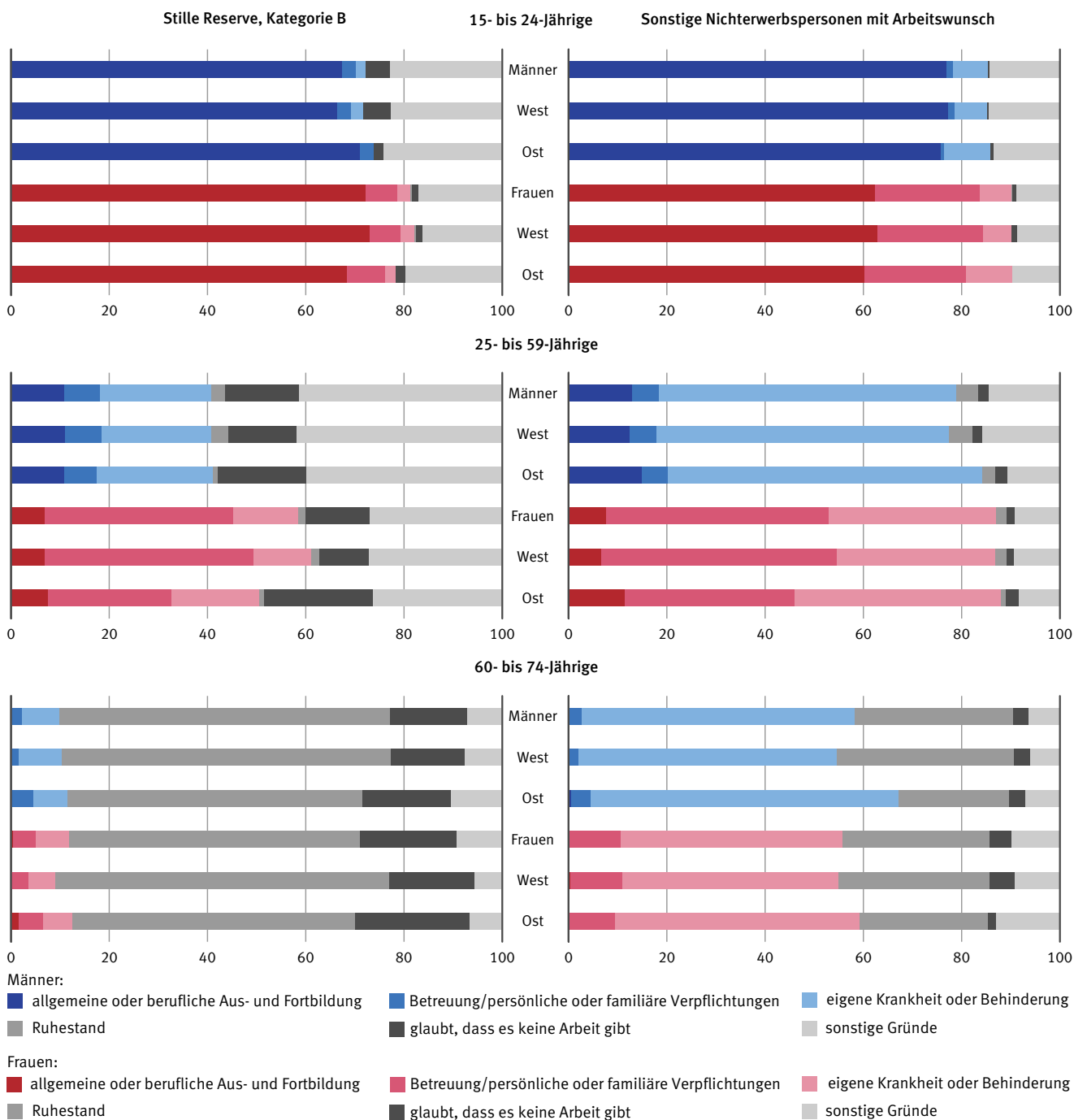
➤ Grafik 3 zeigt, wie sich die Bedeutung der Gründe für Nichtsuche in den einzelnen Lebensphasen unterschieden hat. Junge Menschen (15 bis 24 Jahre) in Stillen Reserve der Kategorie B suchten in erster Linie aufgrund einer schulischen oder beruflichen Ausbildung beziehungsweise eines Studiums nicht aktiv nach Arbeit (Männer: 67,4 %, Frauen: 72,1 %). Dieses Bild ist nicht neu. Die obige Vermutung, dass bei den jungen Menschen der Stillen Reserve in den letzten fünf Jahren hinsichtlich des Inaktivitätsgrundes „Fortbildung“ eine weitere Angleichung zwischen den Geschlechtern erfolgte, bestätigt sich bei der Stillen Reserve der Kategorie B allerdings nicht: Im Vergleich mit den Untersuchungen für das Jahr 2010 hat sich die Diskrepanz zwischen den Geschlechtern sogar vergrößert (2010; Männer: 74,8 %, Frauen: 73,9 %).

Männer der Stillen Reserve der Kategorie B im Alter von 25 bis 59 Jahren gaben 2015 häufig „Aus sonstigen Gründen“ (41,2 %) an, gefolgt von Krankheit (22,6 %) und Entmutigung (15,1 %). Frauen mittleren Alters der Stillen Reserve der Kategorie B nannten wiederum „Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen/behinderten Erwachsenen“ und „Sonstige persönliche oder familiäre Verpflichtungen“ mit deutlicher Mehrheit von 38,2 % als Hauptgrund für die Nichtsuche. An zweiter Stelle folgten ebenfalls sonstige Gründe (26,9 %) und

# Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve

## Grafik 3

Gründe für Nichtsuche 2015  
in %



an dritter beziehungsweise vierter Stelle waren Krankheit (13,3 %) sowie Entmutigung (13,2 %) fast gleichrangig. Im Vergleich zu den Strukturen aus dem Jahr 2010 (Männer: 34,2 % „Sonstige Gründe“, 23,1 % „Krankheit“, 23,0 % „Entmutigung“; Frauen: 36,3 % „familiäre Verpflichtungen“, 23,3 % „Sonstige Gründe“, 21,9 % „Entmutigung“) ergab sich bei den Gründen die gleiche Rangfolge. „Entmutigung“ verlor relativ an Bedeutung, wobei der Anteil „Aus sonstigen Gründen“ im Jahr 2015 deutlich gestiegen ist und hierin möglicherweise auch Entmutigte enthalten sind. Ebenso wie bei der Stillen Reserve der Kategorie A ist bei den Frauen mittleren Alters der Stillen Reserve der Kategorie B der Anteil derjenigen größer geworden, die familiäre Verpflichtungen als Hauptgrund für die Nichtsuche angaben.

Ältere Männer und Frauen der Stillen Reserve der Kategorie B nannten den „Ruhestand“ als häufigsten Grund für ihre Nichtsuche. Bei beiden Geschlechtern waren dies deutlich mehr als die Hälfte. Für 67,2 % der 60- bis 74-jährigen Männer dieser Kategorie der Stillen Reserve war der „offizielle“ Ruhestand der Hauptgrund, warum trotz bestehendem Wunsch nach Arbeit und vorhandener Verfügbarkeit eine aktive Suche danach unterblieb. Bei den Frauen der gleichen Altersgruppe waren dies 59,3 %. Zwischen 15,8 % (Männer) und 19,7 % (Frauen) der Älteren haben die Arbeitsuche entmutigt aufgegeben oder gar nicht erst begonnen.

Bei den Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch sind – wie Grafik 3 zeigt – erneut dieselben alters- und geschlechtsspezifischen Tendenzen wie bei der Stillen Reserve der Kategorie B zu finden. Lediglich die Höhe der einzelnen Anteile unterscheidet sich teilweise deutlich. So nehmen Gründe wie „Ruhestand“ und „Entmutigung“, die ausschließlich bei den Gründen für die Nichtsuche und nicht bei den Gründen für die Nichtverfügbarkeit angegeben werden können, bei der Stillen Reserve der Kategorie B ab der mittleren Altersklasse eine relativ größere Bedeutung ein als bei den Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch.

### 3.4 Familie und Kinder

Wie bereits in Rengers (2012) dargelegt, kann die große Altersspanne von 15 bis 74 Jahren geschlechtsspezifische gegenläufige Effekte verschiedener Lebensab-

schnitte derart überlagern, dass die Differenzen zwischen den Geschlechtern verschwinden:

„Männer [im Alter von 27 bis 59 Jahren] leben häufiger allein als Frauen [...]. Mit steigendem Alter leben Männer [allerdings] seltener allein. Bei den Frauen ist das umgekehrt. Mit 55 Jahren gibt es mehr allein lebende Frauen als Männer.“ (Weinmann, 2010, hier: Seite 24 f.)<sup>2</sup>

Bei den folgenden Untersuchungen werden deshalb lediglich Frauen und Männer mittleren Alters betrachtet. Abgegrenzt wird diese Altersgruppe erneut über die 25- bis 59-Jährigen, denn Familie und Kinder spielen in diesem Alter eine zentrale Rolle. Mit der Einschränkung auf eine engere Altersspanne des mittleren Lebensabschnitts werden gleichzeitig geschlechtsspezifische Effekte verschiedener Lebensabschnitte so gering wie möglich gehalten. Darüber hinaus wird verhindert, dass einerseits Effekte von Jüngeren, die häufig noch in der Ausbildung sind und noch keine Familie gegründet haben, und andererseits Effekte der Älteren, deren Kinder eventuell bereits das Elternhaus verlassen haben und/oder die schon in Ruhestand sind, überproportional enthalten sind.

#### Frauen und Männer im mittleren Alter

Die kombinierte Betrachtung von Erwerbsstatus und Familien- oder Lebensformtyp soll die Frage klären, inwiefern das eheliche oder nichteheliche Zusammenleben von Frauen und Männern einen Einfluss auf ihr Erwerbsverhalten hat und welche Rolle Kinder dabei spielen.

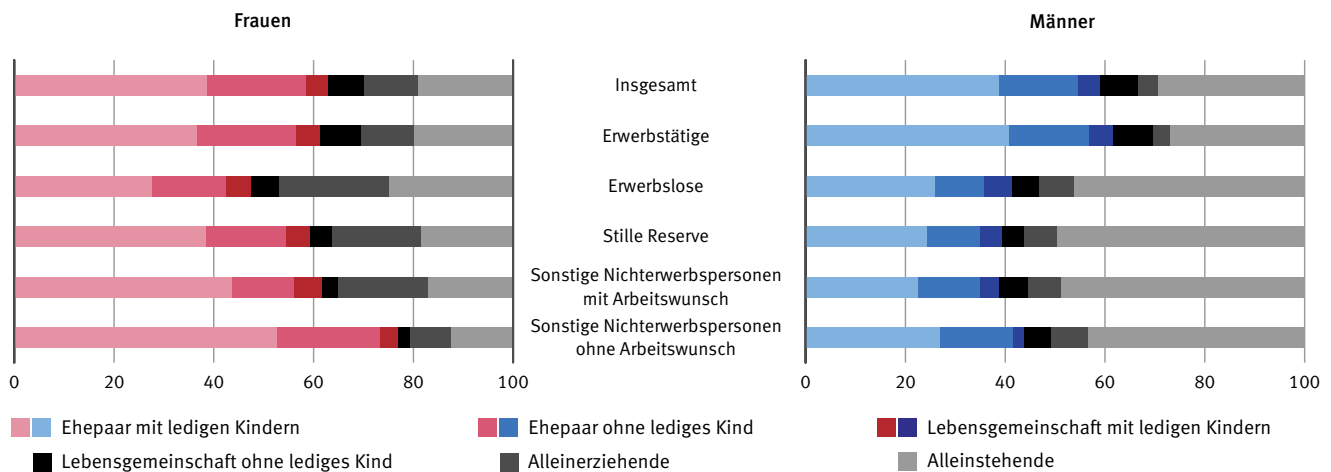
Für Deutschland insgesamt, das frühere Bundesgebiet (ohne Berlin-West) sowie die neuen Länder und Berlin wurden jeweils Frauen und Männer im Alter von 25 bis 59 Jahren auf Basis ihres Erwerbsstatus in Gruppen eingeteilt und nach den Lebensformen dieser Gruppen ausgewertet. Es wurde dabei nicht nur zwischen den Lebensformen „Ehe“, „Lebensgemeinschaft“ oder „Alleinlebende“ unterschieden, sondern auch noch danach, ob ledige Kinder vorhanden waren oder nicht.

Im Jahr 2015 waren von den 25- bis 59-jährigen Frauen in Deutschland 58,4 % verheiratet, davon 38,7 % mit Kindern und 19,7 % ohne Kind. Bei den erwerbstätigen

2 Zu sonstigen Unterschieden zwischen Männern und Frauen insbesondere in Bezug auf Arbeit und Bildung siehe auch Keller/Haustein (2013) und Statistisches Bundesamt (2014).

**Grafik 4**

Personen im Alter von 25 bis 59 Jahren nach Familien- oder Lebensformtyp und Erwerbsstatus 2015  
in %



2016 - 01 - 0775

Frauen gleicher Altersabgrenzung war dieser Anteil mit 56,6% (mit Kindern: 36,6% beziehungsweise ohne Kind: 20,0%) etwas niedriger. Zwei Prozentpunkte darunter lag dagegen der Anteil verheirateter Frauen an den Frauen im mittleren Alter von 25 bis 59 Jahren, die der Stillen Reserve zugerechnet werden (54,6%; mit Kindern: 38,4%, ohne Kind: 16,2%). Bei den weiblichen sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch waren 56,1% (mit Kindern: 43,7%, ohne Kind: 12,4%) im Alter von 25 bis 59 Jahren verheiratet. Den höchsten Anteil in dieser Altersgruppe wiesen die weiblichen sonstigen Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch auf, von denen 73,4% (mit Kindern: 52,6%, ohne Kind: 20,8%) verheiratet waren. [↗ Grafik 4](#)

Die West-Ost-Differenzierung der Frauen der mittleren Altersklasse zeigt, dass diese unterschiedlich hohen Anteile von Verheirateten in den einzelnen Gruppen insbesondere durch die Frauen im Westen bedingt sind. Im Westen waren verheiratete Frauen mit ledigen Kindern relativ häufiger bei den Sonstigen Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch zu finden als in der gesamten Gruppe der 25- bis 59-jährigen westdeutschen Frauen. Dies gilt zwar auch für die Frauen im Osten, jedoch in deutlich schwächerem Ausmaß. Bei einer Rangbildung der verschiedenen Erwerbsstatus von 25- bis 59-jährigen Frauen im Westen und Osten nach der Größe des Anteils Verheirateter wäre die Reihenfolge dieselbe: Sowohl im Westen als auch im Osten ist der größte

Anteil verheirateter Frauen bei den Sonstigen Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch zu finden, gefolgt von den erwerbstätigen Frauen und den Frauen bei den Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch sowie denen in Stiller Reserve. Von den erwerbslosen Frauen waren vergleichsweise die wenigsten verheiratet. Die Differenzen zwischen den einzelnen Anteilen waren bei den 25- bis 59-jährigen Frauen im Osten allerdings weniger groß als bei denen im Westen. Die Rangbildung verändert sich bei zusätzlicher Berücksichtigung des nichtehelichen Zusammenlebens mit einem Partner nur bei den Frauen im Osten und hier auch nur marginal. Nichteheleiche Lebensgemeinschaften spielen allerdings bei den Frauen im Osten eine relativ größere Rolle als im Westen. Während die Anteile von Lebensgemeinschaften ohne ledige Kinder bei den 25- bis 59-jährigen Frauen mit 7,1% im Westen und 7,7% im Osten 2015 nahezu gleich hoch waren, gilt dies nicht für Lebensgemeinschaften mit ledigen Kindern. Hier lag der Anteil im Westen bei 3,7%, im Osten dagegen bei 8,6%. Unter den erwerbstätigen Frauen im Osten lebten damit etwa 69% in einer ehelichen oder nichtehelichen Lebensgemeinschaft – knapp mehr als bei den Sonstigen Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch. [↗ Tabelle 4 auf Seite 44](#)

Die These, dass verheiratete Frauen relativ häufiger in der Stillen Reserve zu finden sind, kann – zumindest für die betrachtete mittlere Altersgruppe der 25- bis 59-jährigen

Tabelle 4

Personen im Alter von 25 bis 59 Jahren nach Familien- oder Lebensformtyp und Erwerbsstatus 2015

	Frauen						Männer					
	Ehepaar		Lebensgemein-schaft		Allein-erzie-hende	Allein-stehen-de	Ehepaar		Lebensgemein-schaft		Allein-erzie-hende	Allein-stehen-de
	mit ledigen Kindern	ohne ledige Kinder	mit ledigen Kindern	ohne ledige Kinder			mit ledigen Kindern	ohne ledige Kinder	mit ledigen Kindern	ohne ledige Kinder		
	%											
Deutschland												
Insgesamt	38,7	19,7	4,6	7,2	10,8	19,0	38,8	15,7	4,6	7,7	3,8	29,4
Erwerbstätige	36,6	20,0	4,8	8,3	10,4	20,0	40,7	16,2	4,7	8,1	3,3	27,1
Erwerbslose	27,6	15,0	4,9	5,7	21,9	24,9	25,9	9,9	5,7	5,3	7,1	46,0
Stille Reserve	38,4	16,2	4,7	4,5	17,8	18,4	24,4	10,5	4,5	4,4	6,6	49,5
Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch	43,7	12,4	5,6	3,3	17,9	17,0	22,6	12,3	4,0	5,7	6,7	48,8
Sonstige Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch	52,6	20,8	3,6	2,4	8,2	12,4	27,0	14,7	2,1	5,4	7,4	43,3
Früheres Bundesgebiet (ohne Berlin-West)												
Zusammen	41,3	19,0	3,7	7,1	10,4	18,6	41,4	15,2	3,6	7,7	3,8	28,3
Erwerbstätige	38,7	19,2	3,7	8,3	10,1	20,0	43,2	15,6	3,7	8,0	3,3	26,2
Erwerbslose	30,6	14,3	4,0	6,0	20,8	24,4	29,4	9,7	5,6	5,4	6,8	43,1
Stille Reserve	43,3	15,2	3,5	4,6	15,9	17,6	27,0	10,1	3,6	4,3	6,4	48,6
Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch	47,1	11,9	4,6	3,2	17,2	16,0	24,6	11,4	3,8	5,8	7,4	47,0
Sonstige Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch	55,5	20,5	3,1	2,2	7,8	11,0	29,1	14,4	1,7	5,4	7,5	42,0
Neue Länder und Berlin												
Zusammen	28,1	22,5	8,6	7,7	12,6	20,4	28,5	17,5	8,4	7,9	3,9	33,9
Erwerbstätige	27,9	23,3	8,9	8,6	11,4	19,9	30,4	18,3	9,0	8,5	3,3	30,5
Erwerbslose	21,5	16,6	6,6	5,2	24,3	25,9	18,3	10,4	6,1	5,0	7,8	52,4
Stille Reserve	24,7	19,0	8,0	4,4	23,4	20,6	18,1	11,6	6,6	4,7	7,3	51,6
Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch	30,1	14,4	10,0	3,6	20,9	21,1	16,4	15,2	4,4	5,4	4,3	54,3
Sonstige Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch	34,1	22,7	7,2	4,0	10,8	21,3	19,8	15,9	3,5	5,7	7,1	48,0

rigen Frauen – nicht bestätigt werden. Stattdessen zeigte sich auch hier ein deutlich höherer Anteil verheirateter Frauen bei den Sonstigen Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch, der erneut vermuten lässt, dies könne eine Folge der sogenannten Versorgerehe durch den Mann sein. Diese Vermutung wird bestärkt, wenn diese Strukturen mit denen der 25- bis 59-jährigen Männer verglichen werden.

#### Exkurs

Auch die gemeinsame Besteuerung von Ehepartnern, das sogenannte Ehegattensplitting, spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle. „Weiterhin schlägt die Kommission

vor, die bestehenden Anreize für eine Einschränkung der Erwerbstätigkeit von (verheirateten) Frauen zu beseitigen. Dazu gehört beispielsweise die hohe Grenzsteuerbelastung in der Lohnsteuerklasse V. Da die ungleiche Besteuerung in der Lohnsteuerklassenkombination III/V zudem auch negative Auswirkungen auf den Bezug von Lohnersatzleistungen wie etwa Arbeitslosen- und Elterngeld hat, spricht sich die Kommission dafür aus, die Lohnsteuerklassenkombination III/V durch die Lohnsteuerklassenkombination IV/IV mit Faktor zu ersetzen. Bei der Ehegattenbesteuerung sollte grundsätzlich auf den in Europa weit verbreiteten Modus der Individualbesteuerung umgestellt werden.“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2011, hier: Seite 242; Bach und andere, 2011).

Unter den Sonstigen Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch waren verheiratete Männer mit 43,5 % (West) beziehungsweise 35,7 % (Ost) – im Gegensatz zu den Frauen – deutlich weniger vertreten als unter den Erwerbstätigen (58,8 % im Westen und 48,7 % im Osten).

Im Vergleich zu 2010 hat die Lebensform „Ehe“ relativ an Bedeutung verloren, während die nichteheliche Lebensgemeinschaft relativ an Bedeutung gewonnen hat (Rengers, 2012). Dies gilt für Frauen wie für Männer. Gleichzeitig ist der Anteil der alleinstehenden Frauen ohne ledige Kinder sowohl im Westen als auch im Osten gestiegen. Anteilig am häufigsten sind sie unter den Erwerbslosen zu finden, dasselbe gilt auch für allein-erziehende Frauen mit ledigen Kindern.

↘ **Tabelle 5** zeigt eine differenzierte Auswertung des Erwerbsstatus von Frauen in Kombination mit Anzahl und Alter vorhandener Kinder. Den höchsten Prozentsatz an Erwerbstätigen findet man mit 82,5 % bei den Frauen, bei denen keine Kinder in der Familie/Lebensform leben. Den mit 57,2 % niedrigsten Erwerbstäti-

genanteil hatten 2015 dagegen Frauen mit mindestens einem Kind im Alter von weniger als 3 Jahren.

Dieser Erwerbstätigenanteil steigt mit dem Alter der Kinder wieder an bis auf 79,7 % bei Müttern, deren jüngstes Kind mindestens 10 Jahre ist. Zu den Sonstigen Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch zählten 10,7 % der Frauen mittleren Alters ohne Kind und 30,8 % derjenigen Frauen, die mindestens ein Kind im Alter von weniger als 3 Jahren hatten.

Im Vergleich zum Jahr 2010 blieben alle Strukturen nahezu unverändert, die Erwerbstätigenanteile aller betrachteten Frauengruppen sind jedoch deutlich gestiegen (Rengers, 2012).

### 3.5 Qualifikation

Die nachfolgenden Analysen unterscheiden nach drei Qualifikationsniveaus. Die Klassifizierung erfolgt dabei auf Basis der Internationalen Standardklassifikation für das Bildungswesen (International Standard Classification of Education – ISCED). Ein niedriges Qualifika-

**Tabelle 5**

Frauen im Alter von 25 bis 59 Jahren nach Erwerbsstatus und Alter des jüngsten Kindes 2015

	Insgesamt	Kein Kind <sup>1</sup>	Mindestens 1 Kind <sup>1</sup> und jüngstes Kind			
			unter 3 Jahre	3 bis 5 Jahre	6 bis 9 Jahre	10 Jahre und älter
	1 000					
Insgesamt	19 539	8 962	1 754	1 348	1 505	5 971
Erwerbstätige	15 300	7 393	1 002	976	1 170	4 760
Erwerbslose	639	291	33	64	64	186
Stille Reserve	355	139	43	40	35	98
darunter: Grund für Inaktivität ist familienbezogener Art <sup>2</sup>	68	13	17	13	9	16
Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch	549	180	135	62	48	123
Sonstige Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch	2 697	959	540	205	188	804
	%					
Insgesamt	100	100	100	100	100	100
Erwerbstätige	78,3	82,5	57,2	72,4	77,7	79,7
Erwerbslose	3,3	3,3	1,9	4,8	4,3	3,1
Stille Reserve	1,8	1,5	2,4	3,0	2,3	1,6
Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch	2,8	2,0	7,7	4,6	3,2	2,1
Sonstige Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch	13,8	10,7	30,8	15,2	12,5	13,5

1 Abgrenzung über Kinder, die in der Familie/Lebensform leben.

2 Zusammengefasst werden hier alle Frauen, die als Hauptgrund für ihre Inaktivität am Arbeitsmarkt die Antwortkategorien „Persönliche oder familiäre Verpflichtungen“ oder „Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen/behinderten Personen“ angegeben haben.

## Übersicht 2

### Klassifizierungen im Bildungswesen nach ISCED 2011<sup>1</sup>

ISCED-Stufe	Beschreibung nach ISCED 2011 (International Standard Classification of Education)	Qualifikationsniveau
ISCED 1	› Ohne allgemeinen und ohne beruflichen Abschluss › Abschluss nach höchstens 7 Jahren Schulbesuch	niedrig
ISCED 2	› Haupt-/Realschulabschluss ohne beruflichen Abschluss › Haupt-/Realschulabschluss mit Anlernausbildung, beruflichem Praktikum oder Berufsvorbereitungsjahr › oder ohne allgemeinen Schulabschluss, aber mit Anlernausbildung, beruflichem Praktikum oder Berufsvorbereitungsjahr	
ISCED 3	Sekundarbereich II: Bildungsprogramm mit einer Dauer von mindestens 2 Jahren, abschließend oder Zugang nur zu ISCED 4 › Vorbereitungsdienst für den mittleren Dienst in der öffentlichen Verwaltung, 1-jährige Ausbildungsstätten/Schulen für Gesundheits- und Sozialberufe (303) › Hoch-/Fachhochschulreife (304) › Lehrausbildung (304) › berufsqualifizierender Abschluss an einer Berufsfachschule, Kollegsche (304)	mittel
ISCED 4	› Hochschul-/Fachhochschulreife und Lehrausbildung/berufsqualifizierender Abschluss an einer Berufsfachschule, Kollegsche; › 2- und 3-jährige Abschlüsse an Ausbildungsstätten/Schulen für Gesundheits- und Sozialberufe	
ISCED 5	› Meisterprogramme im kurzen tertiären Bildungsprogramm (bei ISCED-1997 in ISCED 6 enthalten)	hoch
ISCED 6	› Bachelor an allen Hochschulen › Diplom (FH) und vergleichbare Abschlüsse an Berufsakademien, Verwaltungsfachhochschulen oder Fachhochschulen; › Meister/-in, Techniker/-in oder gleichwertiger Fachschulabschluss, Fachschule der DDR; › Fachakademie (nur in Bayern), Erzieherausbildung	
ISCED 7	› Master an allen Hochschulen › Diplom und vergleichbare Abschlüsse an Universitäten, Kunsthochschulen, Pädagogischen Hochschulen, Theologischen Hochschulen	
ISCED 8	› Promotion	

<sup>1</sup> Mit der EU-Verordnung Nr. 317/2013 vom 8. April 2013 wurde die Anwendung der Bildungsklassifikation ISCED 2011, die von den Mitgliedstaaten der UNESCO auf ihrer 36. Generalkonferenz im November 2011 angenommen wurde, ab dem Referenzjahr 2014 angeordnet (Verordnung (EU) Nr. 317/2013 der Kommission vom 8. April 2013 zur Änderung der Anhänge der Verordnungen (EG) Nr. 1983/2003, (EG) Nr. 1738/2005, (EG) Nr. 698/2006, (EG) Nr. 377/2008 und (EU) Nr. 823/2010 in Bezug auf die Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen). Einen Vergleich zwischen ISCED 2011 und der zuvor angewendeten Klassifikation ISCED 1997 findet man bei OECD (2015), Seite 18.

tionsniveau wird durch die ISCED-Stufen 1 und 2, ein mittleres Qualifikationsniveau durch die ISCED-Stufen 3 und 4 und ein hohes Qualifikationsniveau durch die ISCED-Stufen 5 bis 8 abgebildet. ➤ Übersicht 2

Bezüglich der Bildungsstrukturen in den einzelnen nach Erwerbsstatus differenzierten Personengruppen würde man die relativ beste Qualifikationsstruktur bei den Erwerbstätigen erwarten, gefolgt von den Erwerbslosen, der Stillen Reserve, den Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch und den Sonstigen Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch. Diese Erwartungen sollen hier wiederum anhand der Personen der mittleren Altersklasse von 25 bis 59 Jahren überprüft werden – zum einen, weil Personen in dieser Altersabgrenzung mehrheitlich das Qualifikationsniveau nicht mehr verändern, und zum anderen, weil knapp 64 % der Stillen Reserve und 71 % der Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch dieser Altersklasse angehören (siehe die Tabellen 1 und 2).

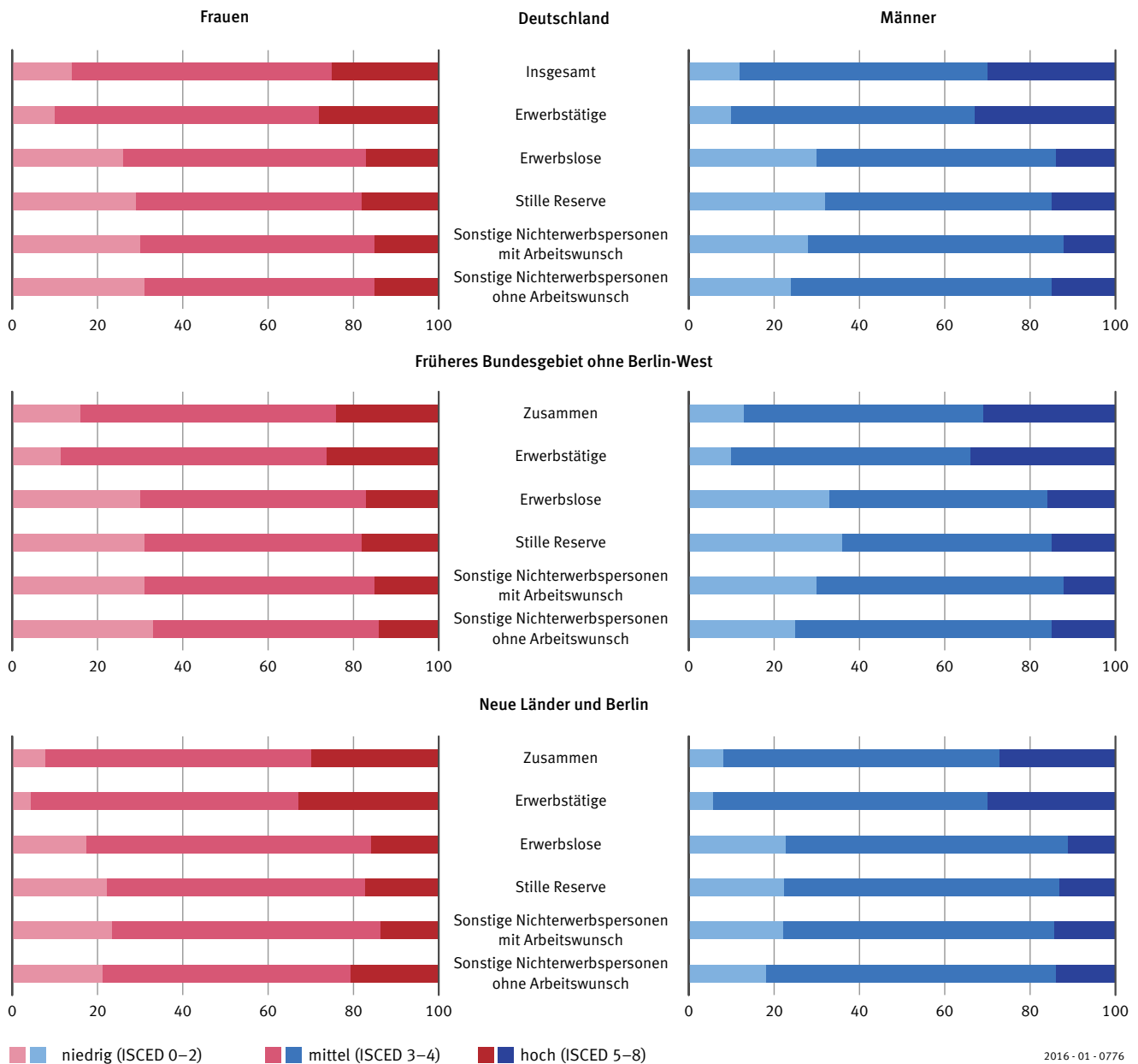
Für die Erwerbstätigen insgesamt, aber auch nach Geschlecht und West/Ost differenziert, kann die oben genannte Vermutung eindeutig bestätigt werden. So war der relative Anteil der Personen mit hohem Qualifikationsniveau bei den Erwerbstätigen im Vergleich zu allen anderen Gruppen am höchsten, während Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau bei den Erwerbstätigen relativ am seltensten vertreten waren. Für das mittlere Qualifikationsniveau sind die Aussagen ambivalent: Im Westen kam 2015 auch das mittlere Bildungsniveau am relativ meisten bei den Erwerbstätigen vor, im Osten dagegen bei den Erwerbslosen. ➤ Grafik 5

Die Vermutungen bezüglich der Qualifikationsstruktur der Erwerbslosen, der Stillen Reserve, Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch und Sonstigen Nichterwerbspersonen ohne Arbeitswunsch werden dagegen nicht eindeutig bestätigt. Lediglich die Ergebnisse für die Frauen im Westen zeigen weitgehend das erwartete Bild.

# Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve

**Grafik 5**

Qualifikationsniveaus von Personen im Alter von 25 bis 59 Jahren nach Erwerbsstatus 2015  
in %



Was das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial im Bereich der Erwerbslosen, Stillen Reserve und im weitesten Sinne auch im Bereich der Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch betrifft, so bleibt festzuhalten, dass der Anteil der Hochqualifizierten in all diesen Gruppen zwar deutlich kleiner ist als bei den Erwerbstätigen, aber immer mindestens 11 % erreicht.

## 4

### Fazit

Neben der innerhalb des Europäischen Statistischen Systems vereinbarten Begriffsbestimmung der Stillen Reserve auf Basis des Labour-Force-Konzepts finden sich in der Literatur auch andere Konzepte, welche Personen zur Stillen Reserve gezählt werden sollen. Es ist deshalb wichtig, die in Kapitel 2 beschriebene Definition und Operationalisierung der Stillen Reserve zu beachten.

Die empirischen Untersuchungen zu Umfang und Struktur der Stillen Reserve des Jahres 2015 bestätigen weiterhin die in früheren Untersuchungen beobachteten soziodemografischen Zusammensetzungen (zu den Ergebnissen des Jahres 2010 siehe Rengers, 2012). Die wichtigsten Erkenntnisse aus den Analysen der Daten des Jahres 2015 lassen sich zu folgenden Kernaussagen zusammenfassen:

#### › Verhältnis Männer und Frauen

Absolut gesehen sind in der Stillen Reserve zwar mehr Frauen (525 000) als Männer (484 000) enthalten. Mit 4,7 % ist der Anteil an den Nichterwerbspersonen bei den Frauen jedoch geringer als bei den Männern (5,8 %). Ursächlich dafür ist die große Differenz zwischen der Anzahl der Frauen und Männer bei den Nichterwerbspersonen: 11,265 Millionen Frauen stehen nur 8,272 Millionen Männer gegenüber. Es bleibt an dieser Stelle zu bemerken, dass diese Aussage für die Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch so nicht gilt (siehe weiter unten).

#### › Gründe für Inaktivität

Die Gründe für die Inaktivität der Stillen Reserve (Nichtverfügbarkeit beziehungsweise Nichtsuche) sind zum einen teilweise stark geschlechtsspezifisch und zum anderen von der Lebensphase dominiert. Junge Menschen in der Stillen Reserve werden – weitgehend unabhängig vom Geschlecht – stark durch Aus- und Fortbildung oder Studium an einer aktiven Teilnahme am Arbeitsmarkt gehindert. Für Frauen mittleren Alters sind dagegen persönliche und familiäre Verpflichtungen, wie die Betreuung von Kindern oder die Pflege von Erwachsenen, der häufigste Grund für eine Nichtteilnahme am Arbeitsmarkt. Männer mittleren Alters sind von Betreuung

und familiären Verpflichtungen kaum betroffen. Stattdessen sind bei ihnen sonstige Gründe, aber auch sehr stark Krankheit und Arbeitsunfähigkeit oder Behinderung, entscheidende Ursachen für die Inaktivität am Arbeitsmarkt. Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern nehmen in der Gruppe der älteren Menschen erneut deutlich ab. Hier nennen sowohl Männer als auch Frauen mit 67,2 % beziehungsweise 59,3 % den Ruhestand als Hauptgrund für die fehlende Arbeitsuche. Zwischen 15,8 % (Männer) und 19,7 % (Frauen) der Älteren haben die Arbeitsuche allerdings entmutigt aufgegeben oder gar nicht erst begonnen.

#### › Mütter


Das Erwerbsverhalten von Frauen mittleren Alters wird nicht nur dadurch beeinflusst, ob sie verheiratet sind oder nicht, sondern in erheblichem Ausmaß auch dadurch, ob Kinder vorhanden sind und – wenn ja – von deren Alter. Die mit 57,2 % niedrigste Erwerbstätigenquote hatten Frauen mittleren Alters mit mindestens einem Kind im Alter von weniger als 3 Jahren. Mit dem Alter der Kinder steigt die Erwerbstätigenquote wieder an bis auf 79,7 % bei Müttern im Alter von 25 bis 59 Jahren, deren jüngstes Kind mindestens 10 Jahre alt ist. Frauen dieser Altersklasse, bei denen kein Kind in der Familie lebt, waren im Vergleich dazu zu 82,5 % erwerbstätig.

#### › Hochqualifizierte in Stiller Reserve

Entsprechend den Erwartungen treten niedrige Bildungsabschlüsse in der Stillen Reserve zwar relativ häufiger, mittlere und hohe Bildungsabschlüsse dagegen relativ seltener auf als in der Referenzgruppe aller Personen gleichen Alters. Bei den 25- bis 59-jährigen Personen in Stiller Reserve wiesen 2015 rund 70 % mindestens einen mittleren Bildungsabschluss auf (Frauen: 70,9 %; Männer: 68,2 %), darunter 17,6 % (Frauen) beziehungsweise 14,9 % (Männer) sogar einen hohen Bildungsabschluss. Die Vorstellung, Personen in Stiller Reserve seien überwiegend gering qualifiziert, konnte damit entkräftet werden.

#### › Sonstige Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch

Sonstige Nichterwerbspersonen mit generellem Arbeitswunsch zeigen eine geringere Arbeitsmarktnähe als Personen der Stillen Reserve, da sie weder eine Arbeit suchen noch kurzfristig verfügbar sind. Der Anteil der Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch an den Nichterwerbspersonen zeigt,

dass hier – anders als bei der Stillen Reserve – nicht nur absolut, sondern auch relativ mehr Frauen als Männer betroffen sind (Männer: 5,6 %; Frauen: 6,5 %). In Anbetracht ihrer absoluten Größenordnung von insgesamt 1,196 Millionen Personen sollte diese Personengruppe aber nicht außer Acht gelassen werden, wenn es darum geht, ungenutztes Arbeitskräftepotenzial zu analysieren. Die explizite Nennung der Sonstigen Nichterwerbspersonen mit Arbeitswunsch (“willing non-jobseeker”) in der ILO-Resolution von 2013 (ILO, 2013) unterstreicht diese Einschätzung. 

## LITERATURVERZEICHNIS

---

Bach, Stefan/Geyer, Johannes/Haan, Peter/Wrohlich, Katharina. *Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich*. In: DIW-Wochenbericht. Ausgabe 41/2011, Seite 13 ff.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. *Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht*. Gutachten der Sachverständigenkommission. Berlin 2011.

Eurostat. *Definition of indicators to supplement the unemployment rate*. Doc. Eurostat/F3/LAMAS/11/13, Document for item 4.3 of the agenda. 2013.

Eurostat. *New measures of labour market attachment – 3 new Eurostat indicators to supplement the unemployment rate*. Statistics in Focus 57/2011. 2011a.

Eurostat. Doc. Eurostat/F/11/DSS/01/2.2EN, Annex 1. 2011b.

Fuchs, Johann. *Der Einfluss von Hartz IV auf die westdeutsche Stille Reserve – Ergebnisse auf Basis unterschiedlicher methodischer Ansätze*. In: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, Jahrgang 8. Heft 1-2, Seite 33 ff.

Fuchs, Johann. *Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve – Konzeption und Berechnungsweise*. In: IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Gerhard Kleinhenz (Herausgeber). Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 250. Nürnberg 2002, Seite 79 ff.

Fuchs, Johann/Weber, Brigitte. *Umfang und Struktur der westdeutschen Stillen Reserve – Aktualisierte Schätzungen*. IAB-Forschungsbericht 11/2010.

Fuchs, Johann/Weber, Brigitte. *Vollbeschäftigungsannahme und Stille Reserve – Eine Sensitivitätsanalyse für Westdeutschland*. IAB DiscussionPaper No. 17/2007.

Hartmann, Michael. *Umfassende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung*. Methodenbericht der Statistik der BA. Bundesagentur für Arbeit (Herausgeber). Nürnberg 2009.

Holst, Elke. *Die Stille Reserve am Arbeitsmarkt. Größe – Zusammensetzung – Verhalten*. Berlin 2000.

Internationale Arbeitsorganisation (ILO). *EntschlieÙung über Arbeitsstatistiken, Erwerbstätigkeit und die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots*. ICLS-EntschlieÙung I-[STATI-131114-1]-DE. Genf 2014.

International Labour Organization (ILO). *Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization*. Angenommen von der Nineteenth International Conference of Labour Statisticians (ICLS). Genf 2013.

Keller, Matthias/Haustein, Thomas. *Vereinbarkeit von Familie und Beruf*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 12/2013, Seite 862 ff.

### LITERATURVERZEICHNIS

---

Mischke, Johanna/Wingerter, Christian. *Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt – Deutschland und Europa*. Statistisches Bundesamt (Herausgeber). Broschüre. Wiesbaden 2012. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

OECD/European Union/UNESCO-UIS. *ISCED 2011 Operational Manual Guidelines for classifying national education programmes and related qualifications*. 2015.

Pötzsch, Olga/Weinmann, Julia/Haustein, Thomas. *Geburtentrends und Familiensituation in Deutschland 2012*. Statistisches Bundesamt (Herausgeber). Fachbericht. Wiesbaden 2013. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

Rengers, Martina. *Unterbeschäftigung, Überbeschäftigung und Wunscharbeitszeiten in Deutschland. Ergebnisse für das Jahr 2014*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/2015, Seite 22 ff.

Rengers, Martina. *Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve. Ergebnisse für das Jahr 2010*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2012, Seite 299 ff.

Statistisches Bundesamt. *Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Reihe 3 Ergebnisse des Mikrozensus 2015*. Wiesbaden 2016. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

Statistisches Bundesamt. *Auf dem Weg zur Gleichstellung? – Bildung, Arbeit und Soziales – Unterschiede zwischen Männern und Frauen*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 8/2014, Seite 465 ff.

Weinmann, Julia. *Frauen und Männer in verschiedenen Lebensphasen*. Broschüre. Statistisches Bundesamt (Herausgeber). Wiesbaden 2010. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

Weinmann, Julia. *Kind und Beruf: Nicht alle Mütter wollen beides*. STATmagazin vom 26. Februar 2013. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)



Thomas Körner

hat in Mainz und Caen (Frankreich) Soziologie studiert und in verschiedenen Bereichen des Statistischen Bundesamtes gearbeitet. Seit 2007 leitet er das Referat „Arbeitsmarkterichterstattung und Analyse aus Mikrozensus und Arbeitskräfteerhebung“ und ist dort neben Analyse und Ergebnisdarstellung mit der konzeptionellen und methodischen Weiterentwicklung der Arbeitsmarkstatistik befasst.



Loup Wolff

hat in Paris Soziologie und Statistik studiert und sich beim Institut de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) und dem Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE) mit der Arbeitskräfteerhebung sowie Forschungsarbeiten im Themenbereich Arbeit und Gesundheit beschäftigt. Seit 2015 leitet er die Statistikabteilung im französischen Ministère de la culture et de la communication.

# TATSÄCHLICH GELEISTETE ARBEITSZEIT IN FRANKREICH UND DEUTSCHLAND

## Zur Vergleichbarkeit der Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung

Thomas Körner, Loup Wolff

➤ **Schlüsselwörter:** Arbeitskräfteerhebung – Mikrozensus – Arbeitszeit – Arbeitsstunden – Arbeitsvolumen

### ZUSAMMENFASSUNG

Die Erfassung der Arbeitszeit ist eine der wichtigsten Aufgaben der Arbeitskräfteerhebung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse eines französisch-deutschen Analyseprojekts zum Vergleich der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit zusammen und konzentriert sich dabei auf die Zahl der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden. Dieser Indikator wird insbesondere im Rahmen der Konjunkturbeobachtung und in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verwendet. Die Analysen deuten darauf hin, dass die Unterschiede hinsichtlich der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit zwischen Frankreich und Deutschland überschätzt werden. Der Beitrag stellt die Ergebnisse gegenüber, skizziert Erklärungsansätze für die eingeschränkte Vergleichbarkeit und gibt einen Ausblick auf methodische Weiterentwicklungen.

➤ **Keywords:** labour force survey – microcensus – working time – working hours – volume of labour

### ABSTRACT

*Working time measurement is one of the key objectives of the labour force survey carried out in all Member States of the European Union. This article summarises the findings of a French-German analysis project designed to compare the hours actually worked. This indicator, which is the focus of the article, is widely used in short-term economic analysis and national accounts. The analyses indicate that the differences between the hours actually worked in France and in Germany are overstated. The article compares the results, outlines possible explanations for the limited comparability and gives an outlook on future developments.*

### 1

#### Einleitung<sup>1</sup>

Die Arbeitskräfteerhebung ist eine der wichtigsten Quellen für die Arbeitsmarktstatistik, auf nationaler Ebene ebenso wie für internationale Vergleiche. Das differenzierte Merkmalsprogramm und der relativ große Stichprobenumfang ermöglichen dabei sehr vielfältige Analysen. Zu den wichtigsten Aufgaben der Arbeitskräfteerhebung gehört neben der Erfassung von Niveau, Struktur und Verlauf der Arbeitsmarktbeteiligung insbesondere auch die Erfassung der Arbeitszeit.

Die statistischen Konzepte der Arbeitszeit basieren auf der Resolution der 18. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker/-innen (International Conference of Labour Statisticians – ICLS) aus dem Jahr 2008 (ILO, 2008). Die beiden für die Arbeitskräfteerhebung zentralen Konzepte sind die tatsächlich in der Berichtswoche geleistete Arbeitszeit und die gewöhnliche (oder normalerweise geleistete) Arbeitszeit in einer typischen Woche. Bereits die ICLS-Resolution betont die zentrale Bedeutung der Arbeitskräfteerhebung für die statistische Erfassung dieser beiden Konzepte: Während Haushaltserhebungen, wie die Arbeitskräfteerhebung, dort als besonders geeignet für die Erfassung der tatsächlichen und der gewöhnlichen Arbeitszeit bezeichnet werden, wird darauf hingewiesen, dass Unternehmenserhebungen, wie beispielsweise die Verdienststrukturerhebung, eher zur Erfassung der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit und der bezahlten Arbeitsstunden geeignet sind. Tatsächlich sind die Beschäftigten selbst häufig die Einzigen, die jenseits der vertraglichen Bestimmungen zur Arbeitszeit über die erforderlichen Informationen zur Zahl der in der Berichtswoche oder (im Fall der gewöhnlichen Arbeitszeit) einer „normalen“ Woche verfügen.<sup>2</sup>

Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), die EU-Beitrittskandidatenstaaten sowie die Schweiz, Norwegen und Island führen die Arbeitskräfteerhebung in harmonisierter Form durch. Gesetzliche Regelungen schreiben etwa die Präzisionsanforderungen, wichtige

Definitionen sowie die Variablen und Ausprägungen vor, den Mitgliedstaaten bleibt aber bei der praktischen Umsetzung der Erhebung ein Gestaltungsspielraum (Körner, 2012). So unterscheiden sich beispielsweise die verwendeten Fragebogen zur Erfassung der Arbeitszeit – etwa zwischen Frankreich und Deutschland – erheblich. Außer bei der Gestaltung der Fragen zur Arbeitszeit weichen die Arbeitskräfteerhebungen in Deutschland, wo die Arbeitskräfteerhebung in den Mikrozensus integriert ist, und Frankreich noch in einigen weiteren wichtigen Punkten voneinander ab. So wird in Deutschland das Prinzip der gleitenden Berichtswoche genutzt, während Frankreich mit festen Berichtswochen arbeitet. Ebenso setzt Frankreich andere Erhebungswege ein: In Deutschland wird neben der persönlichen Laptopbefragung auch ein schriftlicher, vom Befragten ohne Unterstützung des Interviewers beziehungsweise der Interviewerin auszufüllender Fragebogen genutzt, in Frankreich hingegen basiert die Erhebung neben der persönlichen Laptopbefragung auf telefonisch durchgeführten Folgebefragungen.<sup>3</sup>

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Zahl der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden, die ein wichtiger Indikator beispielsweise für die Konjunkturbeobachtung und in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ist. Zur Ermittlung des Arbeitsvolumens nutzen dabei die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen die Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung in unterschiedlich starker Form. In Deutschland wie in Frankreich kommt in den Schätzverfahren der VGR zum Arbeitsvolumen der Arbeitskräfteerhebung eine eher untergeordnete Rolle zu.<sup>4</sup> Während die Schätzung für Zwecke der VGR auf zahlreiche verschiedene Quellen zurückgreifen kann, bieten die Arbeitskräfteerhebungen zahlreiche Möglichkeiten, die verschiedenen Erwerbsformen, Bevölkerungsgruppen und Wirtschaftsbereiche differenziert zu beschreiben.

Zugleich ist die praktische Umsetzung der Erfassung der Arbeitszeit in Arbeitskräfteerhebungen häufig schwierig. Dies verdeutlichen etwa Ergebnisunterschiede im Vergleich zu den entsprechenden Schätzungen der VGR,

1 Dieser Beitrag ist eine erweiterte deutsche Fassung einer im Juni 2016 in der Reihe Insee Analyses erschienenen französischen Publikation (Körner/Wolff, 2016a).

2 Seit dem Jahr 2012 erfasst neben der Arbeitskräfteerhebung auch die Arbeitskostenerhebung die tatsächlich geleistete Arbeitszeit, was interessante zusätzliche Analysemöglichkeiten bietet.

3 Ein Vergleich der Erhebungen ist zu finden bei Körner/Wolff (2016b).

4 In Deutschland werden die Ergebnisse der VGR zum Arbeitsvolumen im Rahmen der Arbeitsvolumenrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) ermittelt. Das Verfahren ist dokumentiert bei Wanger und andere (2015). Die Ermittlung der Arbeitszeit in den französischen VGR wird dargestellt in Lefèvre und andere (2012).

aber auch (tatsächliche oder methodisch bedingte) Abweichungen bei internationalen Vergleichen, die im Falle Frankreichs zu einer lebhaften öffentlichen Diskussion geführt haben (Frosch und andere, 2016, hier: Seite 33).

Dieser Beitrag baut auf einer umfassenden Veröffentlichung zu den methodischen Grundlagen der Arbeitszeiterfassung in der deutschen und französischen Arbeitskräfteerhebung auf (Körner/Wolff, 2016b). Er stellt die Ergebnisse vergleichend gegenüber und untersucht mögliche Einschränkungen der Vergleichbarkeit. Zunächst werden in Kapitel 2 die jeweiligen Ergebnisse zur tatsächlich geleisteten Arbeitszeit dargestellt. Die dabei festgestellten Unterschiede deuten darauf hin, dass Abwesenheiten vom Arbeitsplatz in beiden Ländern unterschiedlich erfasst werden, was Kapitel 3 näher untersucht. Kapitel 4 gibt schließlich einen Überblick über einige methodische Ansatzpunkte zur Erklärung der Abweichungen, bevor das abschließende Kapitel 5 einen Ausblick auf aktuelle methodische Weiterentwicklungen bietet.

## 2

### Unterschiedliche Ergebnisse zur Arbeitszeit

Während in zahlreichen Ländern die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ihre Berechnungen des Arbeitsvolumens ausschließlich auf die jeweilige Arbeitskräfteerhebung stützen, nutzt die Arbeitsvolumenrechnung für Zwecke der VGR diese in Frankreich und Deutschland nur in eingeschränktem Maße. Die Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der Arbeitskräfteerhebung weichen daher auch voneinander ab. Betrachtet man die abhängig Beschäftigten, so lag die tatsächlich geleistete jährliche Arbeitszeit in Deutschland nach Ergebnissen der Arbeitskräfteerhebung im Jahr 2014 mit 1 570 Stunden je beschäftigter Person um 2,6 % über dem Ergebnis für Frankreich (1 530 Stunden). Legt man die Schätzungen der VGR zugrunde, so wechselt das Vorzeichen der Abweichungen und die mittlere tatsächliche Jahresarbeitszeit liegt in Deutschland um 7,6 % unter dem Ergebnis für Frankreich (1 282 Stunden für Deutschland und 1 387 Stunden für Frankreich). [↘ Tabelle 1](#)

Größe und Vorzeichen der Ergebnisunterschiede weisen dabei je nach der betrachteten Gruppe von Erwerbstätigen eine große Heterogenität auf. So lag die tatsächlich geleistete Arbeitszeit bei Teilzeitbeschäftigten im Jahr 2014 in Deutschland deutlich niedriger als in Frankreich (– 11,2 % nach den Arbeitskräfteerhebungen). Bei den Vollzeitbeschäftigten weist die Abweichung das entgegengesetzte Vorzeichen auf: Das mittlere Arbeitsvolumen war hier in Deutschland nach den Ergebnissen der Arbeitskräfteerhebung um 11,2 % höher als in Frankreich. Leider ist der Vergleich zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten nur auf Basis der Arbeitskräfteerhebung möglich, da die für Zwecke der französischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen durchgeführte

**Tabelle 1**

**Tatsächlich geleistetes Arbeitsvolumen je Jahr und Person in Frankreich und Deutschland 2014**

	Frankreich	Deutschland	Relative Differenz
<b>Erwerbstätige<sup>1</sup></b>			
	Zahl der Stunden		%
Arbeitskräfteerhebung Haupterwerbstätigkeit	1 598	1 616	+ 1,1
Arbeitsvolumenrechnung VGR	1 473	1 366	– 7,3
<b>Abhängig Beschäftigte</b>			
Arbeitskräfteerhebung Haupterwerbstätigkeit	1 530	1 570	+ 2,6
Arbeitsvolumenrechnung VGR	1 387	1 282	– 7,6
<b>Abhängig Beschäftigte in Vollzeit</b>			
	Anteil an allen abhängig Beschäftigten in %		
Arbeitskräfteerhebung Haupterwerbstätigkeit	81,1	71,7	X
Arbeitsvolumenrechnung VGR <sup>2</sup>	–	61,9	X
	Zahl der Stunden		%
Arbeitskräfteerhebung Haupterwerbstätigkeit	1 663	1 849	+ 11,2
Arbeitsvolumenrechnung VGR	–	1 652	X
<b>Abhängig Beschäftigte in Teilzeit</b>			
	Anteil an allen abhängig Beschäftigten in %		
Arbeitskräfteerhebung Haupterwerbstätigkeit	18,9	28,3	X
Arbeitsvolumenrechnung VGR	–	38,1	X
	Zahl der Stunden		%
Arbeitskräfteerhebung Haupterwerbstätigkeit	973	852	– 11,2
Arbeitsvolumenrechnung VGR	–	692	X

Quelle: INSEE; Statistisches Bundesamt; IAB 2014

1 Die Gruppe der Erwerbstätigen umfasst neben den abhängig Beschäftigten die Selbstständigen und die unbezahlt mithelfenden Familienangehörigen.

2 Die Angaben zum Anteil der abhängig Beschäftigten in Teilzeit basieren hier auf der (im Rahmen der VGR in Deutschland für die Ergebnisse zum Arbeitsvolumen verwendeten) Arbeitsvolumenrechnung des IAB. Die Erwerbstätigenrechnung im Rahmen der VGR veröffentlicht dagegen keine Ergebnisse in Untergliederung nach Vollzeit- und Teilzeittätigkeit.

Arbeitsvolumenrechnung keine Untergliederung nach Vollzeit- und Teilzeittätigkeit vornimmt. Die Vergleiche ohne die Unterscheidung zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten sind wegen der unterschiedlichen Teilzeitquoten in beiden Ländern (sowie der unterschiedlichen Erfassung Teilzeittätiger in Arbeitsvolumenrechnung und Arbeitskräfteerhebung in Deutschland) dagegen nicht ganz einfach zu interpretieren.

Die Ergebnisabweichungen zwischen der deutschen und der französischen Arbeitskräfteerhebung sind trotz eines leichten Rückgangs seit dem Jahr 2011 weitgehend stabil geblieben (Wolff, 2012; Körner/Wolff 2016b). Für die Berichtsjahre vor 2011 fallen die Unterschiede dagegen zum Teil etwas größer aus, was unter anderem mit einer Reihe von Änderungen am Fragebogen der deutschen Arbeitskräfteerhebung zusammenhängt.

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die Betrachtung der abhängig Beschäftigten in Vollzeit. Dies ermöglicht es, Effekte, die sich durch die unterschiedliche Struktur der Arbeitsmärkte in Deutschland und Frankreich ergeben, zumindest teilweise auszugleichen, insbesondere hinsichtlich der deutlich höheren Teilzeitquote in Deutschland.

### 3

## Vergleich der Abwesenheitszeiten

Um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zur tatsächlich geleisteten Arbeitszeit in Deutschland und Frankreich näher zu untersuchen, betrachten wir die Auswirkungen von Abwesenheiten (etwa durch Krankheit, Urlaub oder gesetzliche Feiertage) in der Berichtswoche auf die Zahl der von den Befragten angegebenen tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden.<sup>15</sup>

Die Anteile der Vollzeitbeschäftigten, die in der Berichtswoche eine krankheitsbedingte (vollständige oder teilweise) Abwesenheit vom Arbeitsplatz angegeben haben, waren im Jahr 2014 in beiden Ländern bis zur Nachkom-

maste identisch: Jeweils 2,9 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Vollzeit gaben an, in der Berichtswoche gar nicht bei der Arbeit gewesen zu sein, jeweils 0,7 % waren aus diesem Grund teilweise nicht bei der Arbeit. Die Zahl der geleisteten Stunden unterscheidet sich zwischen vollständiger und teilweiser Abwesenheit deutlich, allerdings ohne nennenswerte Unterschiede zwischen den beiden Ländern: Während vollständig Abwesende per Definition 0 Stunden gearbeitet haben, waren es bei den krankheitsbedingt teilweise Abwesenden 21,5 Stunden in Deutschland (im Vergleich zu einem Mittelwert von 35,6 Stunden für alle Vollzeitbeschäftigten) und 21,9 Stunden in Frankreich (32,0 Stunden bei allen Vollzeitbeschäftigten). ➔ Tabelle 2

**Tabelle 2**

**Abwesenheit vom Arbeitsplatz wegen Krankheit oder Urlaub 2014**

	Frankreich	Deutschland
Krankheitsbedingte Abwesenheit in der Berichtswoche		
Vollständige Abwesenheit		
Anteil an allen Vollzeitbeschäftigten in %	2,9	2,9
Mittlere Zahl der tatsächlich geleisteten Stunden	0	0
Teilweise Abwesenheit		
Anteil an allen Vollzeitbeschäftigten in %	0,7	0,7
Mittlere Zahl der tatsächlich geleisteten Stunden	21,9	21,5
Mittlere Zahl der nicht gearbeiteten Wochen (je Jahr und Vollzeitbeschäftigtem)	1,7	1,7
Bezahlter Urlaub in der Berichtswoche		
Vollständige Abwesenheit		
Anteil an allen Vollzeitbeschäftigten in %	10,3	6,3
Mittlere Zahl der tatsächlich geleisteten Stunden	0	0
Teilweise Abwesenheit		
Anteil an allen Vollzeitbeschäftigten (in %)	5,8	1,9
Mittlere Zahl der tatsächlich geleisteten Stunden	21,9	22,1
Mittlere Zahl der nicht gearbeiteten Wochen (je Jahr und Vollzeitbeschäftigtem)	6,7	3,7

Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung in Deutschland und Frankreich, Arbeitnehmer/-innen in Vollzeit.  
Zur Vorgehensweise bei der Berechnung siehe Körner/Wolff, 2016a.

<sup>15</sup> Als erwerbstätig gelten nach dem in der Arbeitskräfteerhebung genutzten Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) neben Personen, die in der Berichtswoche mindestens eine Stunde gegen Bezahlung gearbeitet haben, auch Personen, die in der Berichtswoche in einem festen Beschäftigungsverhältnis standen, dieses aber – zum Beispiel wegen Krankheit oder Urlaub in dieser Woche – nicht ausgeübt haben. In diesem Fall ist die Zahl der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit „0“.

Die geschätzte Zahl der insgesamt wegen Krankheit nicht gearbeiteten Wochen ist in Deutschland und Frankreich ebenfalls mit 1,7 identisch, was rund 9 Krankheitstagen je Jahr und vollzeitbeschäftigter Person entspricht. Die Arbeitsvolumenrechnung des IAB schätzt für Deutschland im Jahr 2014 mit einem Krankenstand von 9,4 Abwesenheitstagen je vollzeitbeschäftigter Person einen ähnlichen Wert.

Bei den urlaubsbedingten Abwesenheiten fallen die Unterschiede der Ergebnisse für Frankreich und Deutschland deutlich größer aus als bei den krankheitsbedingten Abwesenheiten. Dies betrifft sowohl den Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die urlaubsbedingt in der Berichtswoche gar nicht gearbeitet haben, als auch den Anteil derer, die wegen Urlaubs weniger als gewöhnlich gearbeitet haben: In Deutschland gaben 6,3% der abhängig Beschäftigten in Vollzeit an, in der Berichtswoche komplett abwesend gewesen zu sein, in Frankreich waren es mit 10,3% gut eineinhalb Mal so viele. Bei den urlaubsbedingt teilweise abwesenden Vollzeitarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern war der Unterschied sogar noch etwas größer: in Deutschland 1,9%, in Frankreich 5,8%. Die teilweise Abwesenden gaben dabei in Deutschland im Durchschnitt im Verhältnis kürzere wöchentliche Arbeitszeiten an (– 13,5 Stunden im Vergleich zu allen Vollzeitbeschäftigten) als in Frankreich (– 10,1 Stunden). Dies könnte darauf hinweisen, dass in Frankreich insbesondere kurze, beispielsweise tageweise, Abwesenheiten vollständiger erfasst werden als in Deutschland.

Diese Abweichungen wirken sich entsprechend auf die mittlere Zahl der je Jahr genommenen Urlaubswochen aus: Geht man von Wochen mit fünf Arbeitstagen aus, waren es im Jahr 2014 in Frankreich 6,7 Wochen je Jahr (oder etwas mehr als 33 Tage). Für Deutschland dagegen ergeben sich nur 3,7 genommene Urlaubswochen je vollzeitbeschäftigter Person (18 Tage). Auch diese Unterschiede sind seit dem Jahr 2011 relativ stabil. Derartige Differenzen zeigen sich schließlich auch bei den auf Basis der Arbeitskräfteerhebung gewonnenen mittleren jährlichen Arbeitsvolumina.

Es stellt sich zunächst die Frage, ob die Abweichungen bezüglich der Zahl der genommenen Urlaubstage als plausibel eingeschätzt werden können, mit anderen Worten, ob die Beschäftigten in Frankreich tatsächlich so viel mehr bezahlten Urlaub haben und nehmen als die Beschäftigten in Deutschland.

Die von der französischen Arbeitskräfteerhebung ermittelten Werte entsprechen in etwa der Größenordnung anderer Quellen sowie der nationalen Gesetzgebung zum gesetzlichen Urlaubsanspruch (Biausque und andere, 2012). Dagegen wirkt die Schätzung von 3,7 Urlaubswochen je Jahr für Deutschland angesichts anderer Datenquellen und der geltenden Tarifverträge deutlich zu gering. Auch wenn das Bundesurlaubsgesetz nur einen Urlaubsanspruch von vier Wochen je Jahr fest schreibt,<sup>16</sup> dürften Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Vollzeit durch Tarifverträge und arbeitsvertragliche Regelungen einen Urlaubsanspruch von rund 29 Tagen je Jahr haben (bezogen auf eine Fünf-Tage-Woche; Bispinck, 2015). Nach einer aktuellen Untersuchung kann angenommen werden, dass im Mittel rund drei Urlaubstage je Jahr nicht in Anspruch genommen werden (Schnitzlein, 2012). Demnach würde sich die Zahl der urlaubsbedingten Abwesenheiten je Jahr auf etwa 26 Tage belaufen, das sind 8 Tage mehr als nach den Ergebnissen der deutschen Arbeitskräfteerhebung – allerdings weiterhin 7 Tage weniger als in Frankreich.<sup>17</sup>

Die Vermutung einer Unterschätzung der Zahl der urlaubsbedingten Abwesenheiten in Deutschland erhärtet sich, wenn man die Ergebnisse für Berichtswochen näher betrachtet, in denen gesetzliche Feiertage liegen. Die Ergebnisse für die mittlere wöchentliche Arbeitszeit fallen in diesen Wochen in Frankreich deutlich niedriger aus als in Deutschland. Nach der französischen Arbeitskräfteerhebung liegt die Arbeitszeit in Feiertagswochen um 26,7% niedriger als in Wochen ohne Feiertag, der Unterschied nach der deutschen Arbeitskräfteerhebung beträgt lediglich 10,9%. ➡ **Tabelle 3**

6 Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer (Bundesurlaubsgesetz), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes vom 20. April 2013 (BGBl. I Seite 868).

7 Die Arbeitskostenerhebung 2012 kommt für abhängig Beschäftigte in Vollzeit (ohne Auszubildende, Beschäftigte in Betrieben mit weniger als zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie ohne die Wirtschaftsabschnitte Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Private Haushalte mit Hauspersonal und Extraterritoriale Organisationen) auf einen Durchschnitt von 29 tatsächlich genommenen Urlaubstagen und damit auf einen noch deutlich höheren Wert.

**Tabelle 3**

Durchschnittliche tatsächlich geleistete Arbeitszeit in Wochen mit und ohne gesetzliche Feiertage 2014

	Frankreich	Deutschland
Durchschnittliche Arbeitsstunden		
insgesamt	32,0	35,6
in Wochen mit Feiertag <sup>1</sup>	23,4	31,7
Unterschied (in %)	– 26,7	– 10,9
in Wochen ohne Feiertag	33,8	36,4
Unterschied (in %)	+ 5,6	+ 2,2

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Vollzeit.

<sup>1</sup> Nur Feiertage, die im Jahr 2014 nicht auf ein Wochenende fielen:

Deutschland: Neujahr, Karfreitag, Ostermontag, Tag der Arbeit, Christi Himmelfahrt, Pfingstmontag, Tag der deutschen Einheit, Weihnachten;  
Frankreich: Neujahr, Ostermontag, Tag der Arbeit, Tag des Sieges 1945, Christi Himmelfahrt, Pfingstmontag, Nationalfeiertag, Mariä Himmelfahrt, Armistice (Waffenstillstand 11. November 1918), Weihnachten.

## 4

### Ansatzpunkte zur Erklärung der Unterschiede und ihrer Auswirkungen

Die Auswirkungen von Feiertagen auf die mittlere Arbeitszeit sind damit in Deutschland deutlich geringer als in Frankreich, was nahe legt, dass auch die Zahl der genommenen Urlaubstage unterschätzt wird. Eine derartige Unterschätzung kann zahlreiche Ursachen haben, wie jüngst ein französisch-deutsches Analyseprojekt gezeigt hat.<sup>8</sup> Zu den wichtigsten Quellen der Unterschiede gehören dabei die folgenden Aspekte:

- › Fragebogen: Wie in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten erfasst Deutschland die Zahl der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit mit einer einzigen Frage („Wie viele Stunden haben Sie in der letzten Woche tatsächlich gearbeitet?“). Die französische Arbeitskräfteerhebung erfragt vor der eigentlichen Erfassung der Arbeitsstunden detailliert Abwesenheitszeiten und Mehrstunden, unter anderem um den Befragten das Beantworten der Frage nach der Arbeitszeit zu erleichtern. Die in Kapitel 3 dargestellten Unterschiede bei der Erfassung von Abwesenheiten legen nahe, dass die Fragebogengestaltung erheblichen Einfluss auf die Erfassung der Arbeitszeit hat.
- › Rundungseffekte: Im Fragebogen der deutschen Arbeitskräfteerhebung werden die Befragten gebeten, ihre Antwort auf volle Stunden auf- beziehungsweise

abzurunden, während die Arbeitszeit in Frankreich mit einer Nachkommastelle erhoben wird. Die Verteilung in beiden Ländern legt nahe, dass Befragte nicht nur auf die nächste volle Stundenzahl runden, sondern auf Zahlen, die auf „5“ oder „0“ enden. Auch wenn diese Tendenz in beiden Fällen zu erkennen ist, liegt der Anteil von Angaben, die auf „5“ oder „0“ enden, in Deutschland mehr als 10% höher als in Frankreich. Zudem ist zu vermuten, dass wegen der geringeren gesetzlichen Arbeitszeit in Frankreich Befragte dort eher auf 35 Stunden „abrunden“, während Befragte in Deutschland wegen der häufig näher an 40 Stunden liegenden tariflichen Arbeitszeit eher auf 40 Stunden „aufrunden“.

- › Effekte durch stellvertretende Auskunftserteilung (Proxyeffekte): In der Arbeitskräfteerhebung ist es in Frankreich wie in Deutschland grundsätzlich möglich, dass andere Haushaltsmitglieder stellvertretend Auskunft erteilen (sogenannte Proxyinterviews). Ein Vergleich von stellvertretenden Auskünften mit nicht stellvertretend gegebenen Auskünften deutet darauf hin, dass in Proxyinterviews stärker gerundete Angaben gemacht werden und zugleich die angegebenen Arbeitszeiten hier generell höher liegen (etwa weil Abwesenheiten in der Berichtswoche in geringerem Maße berücksichtigt werden). Da der Anteil von Proxyinterviews in Deutschland und Frankreich ähnlich hoch ist (Deutschland: 25,7%; Frankreich: 28,2%), dürften die Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit aber eher gering sein.
- › Plausibilisierungseffekte: Das Erheben der Daten für die Arbeitskräfteerhebung erfolgt in Deutschland wie in Frankreich mit computergestützten Verfahren, bei denen die Plausibilität der Angaben zur Minimierung von Erfassungsfehlern bereits während der Durchführung des Interviews überprüft wird. Eine derartige Plausibilisierung kann aber auch unerwünschte Effekte haben, wenn etwa eine eigentlich korrekte Angabe wegen einer fehlerhaften Angabe bei einer anderen Frage geändert wird. Die Arbeitskräfteerhebung erfragt zu Beginn des Fragebogens im Zusammenhang mit dem Erwerbsstatus, ob die interviewte Person in der Berichtswoche tatsächlich gearbeitet hat. Personen, die hier angeben, bei der Arbeit gewesen zu sein, dürfen in Deutschland – sehr viel später im Interview – bei der Frage nach der tatsächlich geleisteten Zahl der Arbeitsstunden nicht mehr „0“

<sup>8</sup> Eine detaillierte Darstellung der zu berücksichtigenden methodischen Effekte ist zu finden bei Körner/Wolff, 2016b.

Tabelle 4

Durchschnittliche wöchentliche Arbeitsstunden von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Vollzeit nach verschiedenen Konzepten 2014

	Frankreich	Deutschland	Unterschied	
	Stunden			%
Tatsächlich geleistete Arbeitszeit	32,0	35,6	+ 3,6	+ 11,3
Tatsächlich geleistete Arbeitszeit (ohne Berücksichtigung von „0“ Stunden in der Berichtswoche) <sup>1</sup>	37,3	40,3	+ 3,0	+ 8,0
Gewöhnlich geleistete Arbeitszeit	39,0	40,5	+ 1,5	+ 3,8
Vertragliche Arbeitszeit <sup>2</sup>	35,6	37,7	+ 2,1	+ 5,9

<sup>1</sup> Standardpublikation in der Onlinedatenbank von Eurostat.

<sup>2</sup> Quelle: Eurofound 2015.

angeben (oder müssen das Interview in Teilen neu führen). Vermutlich trägt dies zu einer Unterschätzung der Abwesenheiten bei, zumal in Frankreich eine entsprechende Plausibilitätsprüfung nicht existiert.

- › Stichprobendesign: Während in Frankreich die Berichtswoche, auf die sich die Angaben zur Arbeitszeit beziehen, bereits beim Ziehen der Stichprobe festgelegt wird (Prinzip fester Berichtswochen), ist in Deutschland die Berichtswoche per Definition die Woche unmittelbar vor der Woche, in der das Interview durchgeführt wird (gleitende Berichtswochen).<sup>9</sup> Dieser Unterschied führt dazu, dass die angestrebte Gleichverteilung des Befragungsvolumens über die Kalenderwochen in Frankreich wesentlich besser erreicht wird. Allerdings gibt es keine Anzeichen, dass die Ungleichverteilung des Befragungsvolumens in Deutschland allein bereits Auswirkungen auf die Höhe der erfassten mittleren Arbeitszeit hat. Dennoch deuten Analysen darauf hin, dass das Prinzip der gleitenden Berichtswoche dazu führen kann, dass Personen nach einer Abwesenheit nicht in der direkt auf die Abwesenheit folgenden Woche, sondern erst später befragt werden können, sodass sich die Befragung seltener auf Berichtswochen bezieht, in denen die Befragten beispielsweise im Urlaub waren.<sup>10</sup>

Die Auswirkungen dieser methodischen Unterschiede auf die erfasste Arbeitszeit sind nicht einfach zu quantifizieren. Auf der Hand liegt aber zumindest, dass die Vergleichbarkeit der Arbeitskräfteerhebungen in

Deutschland und Frankreich hinsichtlich der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit eingeschränkt ist. Aussagen zu Vergleichen der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit in beiden Ländern sollten daher mit der gebotenen Zurückhaltung getroffen werden. Dies legt auch ein Vergleich hinsichtlich der Durchschnittswerte für andere Arbeitszeitkonzepte nahe, bei denen die Abweichungen durchweg geringer sind als bei der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit. So lag etwa im Jahr 2014 die gewöhnliche wöchentliche Arbeitszeit bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Vollzeittätigkeit in Deutschland bei 40,5 Stunden und in Frankreich bei 39,0 Stunden, der Unterschied war mit 3,8 % deutlich geringer als bei den tatsächlich geleisteten Stunden (11,3 %).<sup>11</sup> ➔ Tabelle 4

Schließlich schlagen sich die Unterschiede bei den Abweichungen verschiedener Arbeitszeitkonzepte auch bei einem unterjährigen Vergleich der durchschnittlichen tatsächlich geleisteten Arbeitszeit in den einzelnen Berichtswochen nieder. Während die tatsächlich geleistete Arbeitszeit in beiden Ländern unterjährig stark schwankt, ist die Amplitude der unterjährigen Variabilität in Frankreich deutlich höher als in Deutschland. In beiden Fällen ist das unterjährige Profil dabei konsistent mit der Lage von Feiertagen und Ferienzeiten: Die Arbeitszeit liegt jeweils zu Weihnachten, Ostern und in den Sommermonaten (in Frankreich zusätzlich um den Feiertag Allerheiligen, der in die französischen Herbstferien fällt) deutlich niedriger als im Rest des Jahres

<sup>9</sup> Der Entwurf des neuen Mikrozensusgesetzes sieht vor, ab dem Jahr 2020 das Prinzip fester Berichtswochen auch in Deutschland anzuwenden.

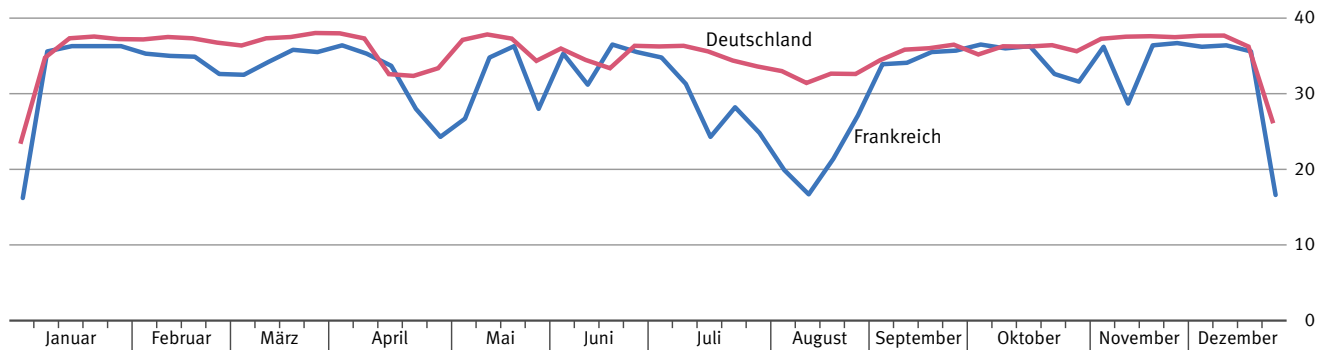
<sup>10</sup> Ähnliche Erfahrungen liegen auch aus der Arbeitskräfteerhebung in der Schweiz vor, in der ebenfalls mit gleitenden Berichtswochen gearbeitet wird (Frosch und andere, 2016, hier: Seite 50 f.).

<sup>11</sup> Zu der geringeren Abweichung trägt allerdings auch bei, dass zahlreiche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Frankreich über die gesetzliche Arbeitszeit von 35 Stunden hinaus regelmäßig Überstunden leisten, die durch Ausgleichstage («jours de RTT») abgegolten werden (Frosch und andere, 2016; hier: Seite 28 f.). Während bei der Erfassung der gewöhnlichen Arbeitszeit die regelmäßig geleisteten Überstunden mitgerechnet werden, finden die Ausgleichstage (wegen des Bezugs auf eine „gewöhnliche“ Woche) keine Berücksichtigung.

## Tatsächlich geleistete Arbeitszeit in Frankreich und Deutschland

**Grafik 1**

Durchschnittliche tatsächlich geleistete Arbeitszeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Vollzeit nach Berichtswochen 2014  
Stunden



– allerdings ist der Abstand in Frankreich wesentlich größer als in Deutschland.<sup>12</sup> ➔ Grafik 1

Auch wenn man Unterschiede bei der Festlegung der Schulferien in beiden Ländern (durch die föderale Struktur strecken sich die Sommerferien in Deutschland zeitlich stärker und die Sommerferien sind in Frankreich insgesamt länger) sowie kulturelle Unterschiede bei der Urlaubsplanung (etwa die im Vergleich geringere Bedeutung des Ferienmonats August in Deutschland) berücksichtigt, können die Abweichungen jedoch kaum allein hierdurch erklärt werden. Hinzu kommt, dass sich die Linien beider Länder in Grafik 1 außerhalb der Ferienzeiten annähern, was darauf hindeutet, dass die tatsächlich geleistete Arbeitszeit in beiden Ländern weniger stark differiert als nach den oben dargestellten Ergebnissen der Arbeitskräfteerhebung zu vermuten wäre.

## 5

### Ausblick auf die Weiterentwicklung

Der in diesem Beitrag dargestellte Vergleich zwischen Frankreich und Deutschland illustriert Probleme, die die Arbeitskräfteerhebung in Europa insgesamt betreffen. Der Anteil der Erwerbstätigen, die während einer Berichtswoche ganz oder teilweise nicht gearbeitet haben, ist in den Mitgliedstaaten insgesamt sehr unter-


schiedlich, ohne dass diese Unterschiede immer überzeugend erklärt werden können. Im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten fallen die hier dargestellten Abweichungen zwischen Deutschland und Frankreich sogar noch relativ gering aus (Frosch und andere, 2016).

Die hier vorgestellten methodischen Untersuchungen weisen auf Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit der Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung zur tatsächlich geleisteten Arbeitszeit hin. Da in einer Reihe von Ländern (anders als in Deutschland und Frankreich) die Schätzungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Arbeitszeit überwiegend auf der Arbeitskräfteerhebung basieren, können die Abweichungen dabei nicht zuletzt auch die VGR-Indikatoren zum Arbeitsvolumen beeinträchtigen.

Trotz der für den Fall der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit aufgezeigten Probleme bleibt die Arbeitskräfteerhebung ein zentraler Eckpfeiler der europäischen und nationalen Arbeitsmarktstatistik. Der Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich macht dabei allerdings deutlich, dass die angewendeten Verfahren zur Erfassung der Arbeitszeit einer zwischen den Mitgliedstaaten und dem Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) abgestimmten Weiterentwicklung bedürfen.

Die in diesem Beitrag dargestellten Ergebnisse haben dabei schon zu umfangreichen Entwicklungsarbeiten geführt: Die Arbeitsgruppe Arbeitsmarktstatistik bei Eurostat hat bereits Anfang 2013 eine Task Force beauftragt, Ansätze für eine bessere Harmonisierung

<sup>12</sup> Ein ähnliches Ergebnis zeigt ein Vergleich von Deutschland mit Schweden (siehe Frosch und andere, 2016).

der Arbeitszeiterfassung zu erarbeiten. Die Task Force hat in diesem Zusammenhang einen Musterfragebogen entwickelt, der auf den erfolgreichen Elementen des Fragebogens der französischen Arbeitskräfteerhebung aufbaut. Nach zwei Runden mit qualitativen und quantitativen Tests in sechs Mitgliedstaaten wurde der Musterfragebogen im Dezember 2015 von der Arbeitsgruppe Arbeitsmarktstatistik angenommen und soll mit Inkrafttreten der neuen Rahmenverordnung Integrierte Europäische Sozialstatistiken (Integrated European Social Statistics – IESS)<sup>13</sup> in allen Mitgliedstaaten als Empfehlung eingesetzt werden. 

---

13 Der Vorschlag der Kommission wurde am 24. August 2016 beschlossen (Europäische Kommission, 2016).

### LITERATURVERZEICHNIS

---

Biausque, Vincent/Thévenot, Céline/Wolff, Loup. *En 2010, les salariés ont pris en moyenne six semaines de congé*. In: Insee Première no. 1422. November 2012. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

Bispinck, Reinhard. *Tarifpolitischer Jahresbericht 2014: Zwischen Mindestlohn und Tarifeinheit*. In: Informationen zur Tarifpolitik, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI). Düsseldorf 2015. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

Eurofound. *Developments in collectively agreed working time 2014*. Dublin 2015. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

Europäische Kommission. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for European statistics relating to persons and households, based on data at individual level collected from samples*. Dokument COM(2016) 551 final. Brüssel 2016. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

Frosch, Michael/Körner, Thomas/Le Minez, Sylvie/Lien, Håvard/Loriga, Silvia/Reutter, Rongfang/Taskinen, Pertti. *Quality issues regarding the measurement of working time with the LFS – Findings from the Task Force on Measurement of Absences and Working Time*. Vortrag gehalten beim 11<sup>th</sup> European Workshop on LFS Methodology. Cardiff 2016. [Zugriff am 11. November 2016]. Verfügbar unter: [gov.wales/docs](http://gov.wales/docs)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). *Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland*. Nürnberg 2014. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [doku.iab.de](http://doku.iab.de)

International Labour Organization (ILO). *Resolution concerning the measurement of working time*. Angenommen von der 18. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker (November-Dezember 2008). [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

Körner, Thomas. *Measuring the Labour Status in Official Statistics: The Labour Force Concept of the International Labour Organisation and its Implementation in the Labour Force Survey*. In: Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H. P./Warner, Uwe (Herausgeber). *Demographic Standards for Surveys and Polls in Germany and Poland: National and European Dimension*. GESIS Scientific Series. Band 10. Köln 2012. Seite 123 ff. [Zugriff am 11. November 2016]. Verfügbar unter: [www.ssoar.info](http://www.ssoar.info)

Körner, Thomas/Wolff, Loup. *La fragile comparabilité des durées de travail en France et en Allemagne*. In: Insee Analyses. No. 26/2016. 2016a. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

Körner, Thomas/Wolff, Loup. *“Do the Germans really work six weeks more than the French?” – Measuring working time with the Labour Force Survey in France and Germany*. In: Journal of Official Statistics. Vol. 32, issue 2. Seite 405 ff. 2016b. [Zugriff am 14. November 2016]. Verfügbar unter: [www.degruyter.com](http://www.degruyter.com)

## LITERATURVERZEICHNIS

---

Lefèvre, Laurent/Rakotomalala, Josée/Toutlemonde, Fabien. *L'emploi, les heures travaillées et la durée annuelle du travail dans les comptes nationaux annuels*. Note méthodologique sur le système français de comptabilité nationale, mise à jour base 2005, no. 4. Paris 2012. [Zugriff am 14. November 2016]. Verfügbar unter: [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

Schnitzlein, Daniel D. *Extent and Effects of Employees in Germany Forgoing Vacation Time*. DIW Economic Bulletin 2. Berlin 2012. Seite 25 ff.

Wanger, Susanne/Weigand, Roland/Zapf, Ines. *Measuring hours worked in Germany. Contents, data and methodological essentials of the IAB working time measurement concept*. In: IAB Discussion Paper 21/2015. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [doku.iab.de](http://doku.iab.de)

Wolff, Loup. *Quality issues regarding the number of hours actually worked in the French Labour Force Survey*. Vortrag gehalten beim 7<sup>th</sup> European workshop on LFS Methodology. Madrid 2012.

# HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN DER AMTLICHEN FLÄCHENSTATISTIK

Sarah Kleine, Stephan Arnold, Dr. Peter Gurrath

➤ **Schlüsselwörter:** Flächenerhebung – Nachhaltigkeit – Siedlungs- und Verkehrsfläche – ALKIS – Landbedeckung – Landnutzung – Nachhaltige Flächennutzung

## ZUSAMMENFASSUNG

Der Umstieg vom Automatisierten Liegenschaftsbuch auf das Amtliche Liegenschaftskatasterinformationssystem stellte für die Vermessungsverwaltung eine Herausforderung dar und hat auch auf die Flächenstatistik spürbare Auswirkungen. Die Umstellung von der Buchfläche auf die Geometriefläche als geltende Bezugszahl und der mit dem Modellumstieg verknüpfte Wechsel von der alten in die neue Nutzungsartensystematik haben zu Verzerrungen und Umstellungseffekten in der Flächenstatistik geführt. Nach einer neunjährigen Umstellungsphase wird die Migration im Jahr 2016 abgeschlossen sein. Der Aufsatz informiert über den Umgang der Statistik mit diesen Herausforderungen und zeigt Chancen auf, die sich nun für die Flächenerhebungen aus der neuen Systematik ergeben.

➤ **Keywords:** Area survey – sustainability indicators – housing and transport area – Official Land Register Information System (ALKIS) – land cover – land use – sustainable area use

## ABSTRACT

*The switchover from the Automated Cadastral Inventory to the Official Land Register Information System was a challenge for the surveying authorities and its impact on area statistics has also been notable. The changeover from areas shown in cadastral books to GIS-based geometric areas as current reference and from the old to the new classification of land use types related with that change of models has caused distortions and conversion effects in area statistics. After a transition phase of nine years, the migration will be completed in 2016. This paper describes how statisticians deal with these challenges and shows opportunities for area statistics resulting from the new classification.*

### Sarah Kleine

ist Diplom-Geographin und leitet das Referat „Landwirtschaftliche Bodennutzung und Flächenstatistik“ des Statistischen Bundesamtes. Sie beschäftigt sich mit agrarstatistischen Fragestellungen in den Bereichen Bodennutzung, Ernte sowie der Weiterentwicklung der Flächenstatistik. Ihr Schwerpunkt liegt bei der Verbesserung der Verwaltungsdatennutzung und europäischen Entwicklungen.

### Stephan Arnold

ist Diplom-Geograph und im Referat „Landwirtschaftliche Bodennutzung und Flächenstatistik“ des Statistischen Bundesamtes tätig. Sein Schwerpunkt liegt auf der Harmonisierung nationaler und europäischer Klassifikationssysteme für Landbedeckung und Landnutzung sowie auf dem Projekt Cop4Stat\_2015plus, das in Kooperation mit dem Bundesamt für Kartographie und Geodäsie untersucht, inwiefern Satellitenbilddaten für flächenstatistische Auswertungen verwendbar sind.

### Dr. Peter Gurrath

hat Agrarwissenschaften studiert und arbeitet als Referent im Referat „Landwirtschaftliche Bodennutzung und Flächenstatistik“ des Statistischen Bundesamtes. Sein Aufgabengebiet umfasst die Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, die Bodennutzungshaupterhebung und die Weinstatistiken.

## 1

### Einleitung

Die Bundesregierung arbeitet derzeit an der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie, welche im Zeichen der von den Staats- und Regierungschefs der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen am 25. September 2015 in New York verabschiedeten „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ steht. Der Entwurf der neuen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie enthält Indikatoren mit konkreten Zielen in 35 Politikfeldern. Die erstmalige Aufnahme eines globalen Ziels für Städte und Siedlungen in die Agenda 2030 unterstreicht den internationalen Stellenwert einer langfristig angelegten nachhaltigen und inklusiven Stadtentwicklungspolitik und die Bedeutung der zunehmenden Urbanisierung. Nach derzeitigem Stand sind in dem globalen Ziel für Städte und Siedlungen fünf Indikatoren als Messwert zur Zielerreichung einer nachhaltigen Stadtentwicklung vorgesehen.

In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist schon seit 2002 für den Themenbereich „Flächeninanspruchnahme vermindern – nachhaltige Siedlungsentwicklung fördern“ der Indikator zum Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche verankert, der sich aus Daten der amtlichen Flächenstatistik ergibt.

Die Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung basiert als Sekundärstatistik auf den Daten der Liegenschaftskataster- und Vermessungsbehörden der Länder. Seit 2009 wird sie jährlich zum Stichtag 31. Dezember erhoben und liefert amtliche statistische Daten zur Flächennutzung in Deutschland bis hinunter auf Gemeindeebene.

Mit der Ausweisung der Flächennutzung nach den neuen Nutzungsarten im Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS®) ab dem Berichtsjahr 2016 werden stärkere Harmonisierungseffekte in der Datengrundlage zwischen den einzelnen Ländern erwartet. Der gerade abgeschlossene Umstellungsprozess vom alten Nutzungsartenverzeichnis des Automatisierten Liegenschaftsbuches (ALB) auf den neuen Nutzungsartenkatalog des Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems (ALKIS) hat die Datengrundlage für die amtliche Flächenstatistik durch Aktualisierungen und Anpassungen beeinflusst.

In Deutschland intensivieren sich die Bemühungen um eine homogenere und national umfangreichere, vergleichbarere Datengrundlage. Ein grundlegendes Prinzip ist hierbei die Trennung von Landbedeckung und Landnutzung. Angestoßen wurde dies durch die Arbeitsgruppe „Harmonisierung ALKIS-ATKIS (AG HarmAA)“<sup>1</sup> innerhalb der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) unter Mitwirkung eines Vertreters der amtlichen Flächenstatistik. Auf europäischer und globaler Ebene sucht man ebenfalls nach Wegen, die unterschiedlichen Berichtssysteme zur Flächennutzung „weltweit“ zu harmonisieren.

Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit den Herausforderungen der amtlichen Flächenstatistik aufgrund der Neuerungen und Anpassungen, die derzeit und künftig auf die Flächenstatistik zukommen. Eine Kernaufgabe ist nach wie vor die Datenbereitstellung zur Berechnung des Nachhaltigkeitsindikators „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“.

## 2

### Ausgangslage

Die amtliche Flächenstatistik, genauer die „Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung“, ist seit 1980 als eine sekundärstatistische<sup>2</sup> Auswertung zum Stichtag 31. Dezember angelegt. Sie wird vollumfänglich als Totalerhebung seit 2009 jährlich durchgeführt. Das Agrarstatistikgesetz<sup>3</sup> regelt den Umfang und das Erhebungsverfahren dieser Statistik.

Grundlage sind die Daten der Vermessungs- und Liegenschaftskatasterbehörden der Länder und Kommunen. Diese liegen seit 1991 in dem von den Katasterverwaltungen verwendeten Nutzungsartenverzeichnis (AdV, 1991) vor, so wie es im amtlichen Liegenschaftsbuch bis 2015 noch angewandt wurde. Diese Nutzungsarten wur-

---

1 ATKIS: Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem (ATKIS®).

2 Sekundärstatistik = Verwendung von Daten Dritter, keine eigene Erhebung von Mikrodaten.

3 Gesetz über Agrarstatistiken (Agrarstatistikgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 2009 (BGBl. I Seite 3886), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Dezember 2014 (BGBl. I Seite 1975).

den bisher unverändert von der amtlichen Statistik übernommen. Auf Bundesebene gilt als kleinster gemeinsamer Nenner das auf 17 ALB-Nutzungsarten aggregierte und mit den Ländern abgestimmte Mindestveröffentlichungsprogramm (Statistisches Bundesamt, 2013, hier: Anlage 2, Seite 17 ff.). Davon abgesehen liegt es in der Eigenverantwortung der Länder, wie detailliert die Flächenstatistiken auf Landesebene über das Mindestveröffentlichungsprogramm hinaus geführt werden.

Aus konzeptioneller Sicht ist anzumerken, dass sowohl das Nutzungsartenverzeichnis des Automatisierten Liegenschaftsbuches als auch dessen Nachfolge-Nomenklatur ALKIS Mischformen zwischen Landbedeckungs- und Landnutzungsklassen darstellen. Diese Situation der Mischklassifikation führt sowohl auf der Seite der Datenerfasser als auch auf Nutzerseite bisweilen zu unterschiedlichen Auslegungen der Objektartendefinitionen und in der Konsequenz zur teilweise uneinheitlichen Kartierung der Landschaft beziehungsweise zu unterschiedlichen Annahmen bei der inhaltlichen Datenauswertung. Daher ist es trotz aller Harmonisierungsbestrebungen der Fall, dass bestimmte Nutzungsarten des alten Automatisierten Liegenschaftsbuches im Zuge der Migration in das neue AFIS<sup>4</sup>-ALKIS-ATKIS-Modell (AAA-Modell) aufgrund unterschiedlicher Sichtweisen bei den

zuständigen Stellen nach der funktionalen Nutzung, oder nach der anzunehmenden Landbedeckung in verschiedene ALKIS-Codes migriert wurden.

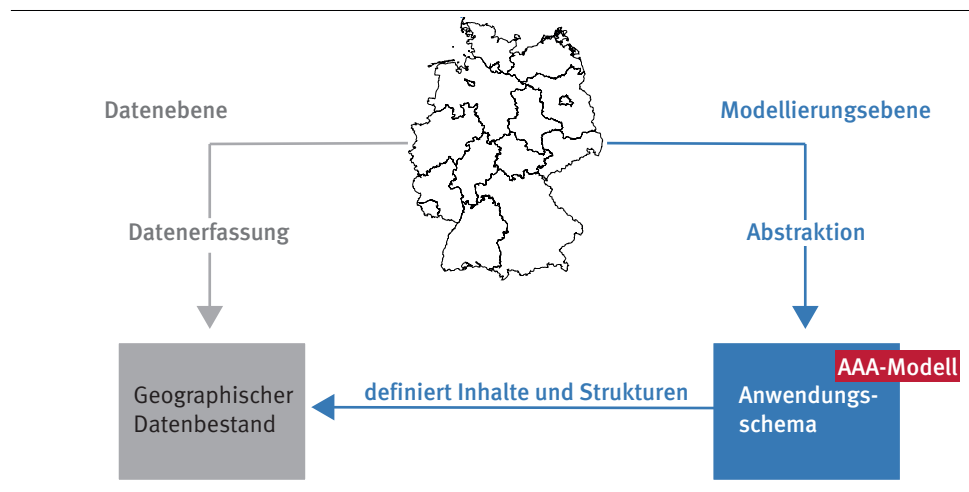
### 3

## Migration von ALB nach ALKIS

Im Zuge der Umstellung auf das AAA-Modell innerhalb der Vermessungseinrichtungen der Länder wurden die zuvor in der Flächenstatistik verwendeten Nutzungsarten des Automatisierten Liegenschaftsbuches in die ALKIS-Objektarten überführt. Das AAA-Modell ist ein Referenzmodell, das als gemeinsames Basisschema für alle Geobasisdaten entwickelt wurde. Es umfasst das Amtliche Festpunktinformationssystem, das Amtliche Liegenschaftskatasterinformationssystem und das Amtliche Topographisch-Kartographische Informationssystem. Das AAA-Modell als relationales Datenmodell beschreibt sowohl objektbezogene Eigenschaften (Attribute) als auch die räumlichen Verknüpfungen (Relationen) zwischen einzelnen Objekten und berücksichtigt zudem internationale Normen und Standards (zum Beispiel ISO, GML). Damit stellt es einheitliche Inhalte, Strukturen und Definitionen für den gesamten geographischen Datenbestand der Vermessungsverwaltungen zur Verfügung (AdV, 2016). Der Teil des Geodaten-

<sup>4</sup> AFIS = Amtliches Festpunktinformationssystem.

**Grafik 1**  
Das AFIS-ALKIS-ATKIS-Modell (AAA-Modell)



AFIS: Amtliches Festpunktinformationssystem; ALKIS: Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem; ATKIS: Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem.

Quelle: GeoInfoDok 6.0, AdV 2016 (verändert nach Kleine/Arnold/Gurrath)

2016 - 01 - 0779

bestandes, den alle Vermessungsverwaltungen der Länder gleichermaßen erfassen, fortführen und bereitstellen, wird als bundesweit einheitlicher Grunddatenbestand bezeichnet. Im Bereich der ALKIS-Daten dient genau dieser Grunddatenbestand künftig als Grundlage für den AdV-Nutzungsartenkatalog für die amtliche Flächenstatistik. [➤ Grafik 1](#)

Der Vorgang der Umstellungsarbeiten nach ALKIS, auch bezeichnet als Migration, wurde in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführt und erstreckte sich über einen Zeitraum von insgesamt neun Jahren.

Mit dem Berichtsjahr 2016 werden die Nutzungsarten erstmals bundesweit entsprechend dem neuen ALKIS-Katalog für die statistischen Bedarfe zur Verfügung stehen. Die seitens der AdV durchgeführten Modellanpassungen im Zuge der ALB-ALKIS-Migration sollten eine deutliche Qualitätsverbesserung der amtlichen Daten mit sich bringen. Zudem ermöglicht der auf 28 Nutzungsarten erweiterte ALKIS-Nutzungsartenkatalog eine detailliertere Auswertung sowohl für die amtliche Flächenstatistik als auch für weitere Datennutzer auf nationaler oder internationaler Ebene, zum Beispiel für das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) oder die Food and Agriculture Organization der Vereinten Nationen (FAO).

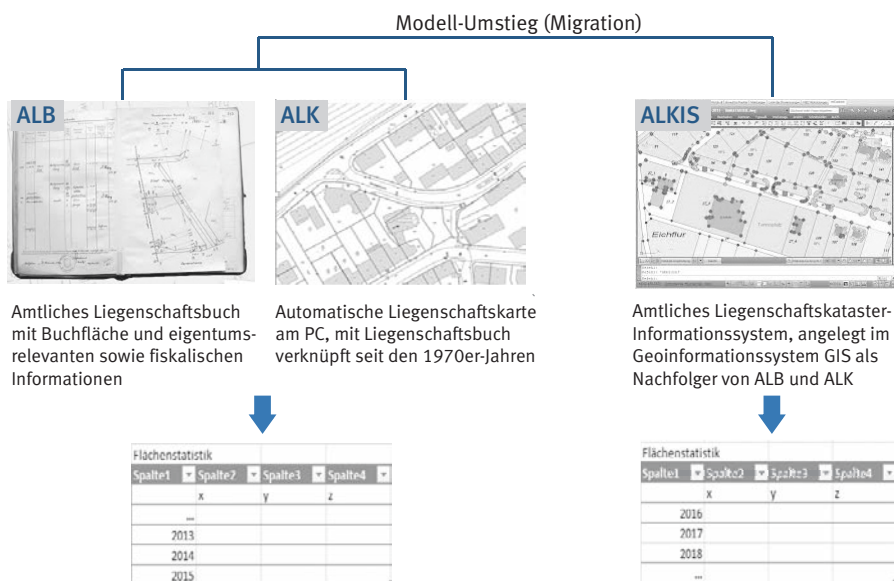
Im Vergleich zwischen der zuvor nur registerbezogenen (tabellarischen) Datenhaltung im Automatisierten Liegenschaftsbuch und der nun vollzogenen Einführung von ALKIS ergeben sich nicht nur inhaltliche Unterschiede in der Systematik der Nutzungsarten, sondern auch ein Wechsel von der althergebrachten und bisher verwendeten Buchfläche aus dem Automatisierten Liegenschaftsbuch hin zur GIS<sup>5</sup>-basierten Geometriefläche. [➤ Grafik 2](#)

Bei der bisherigen Nutzung des Automatisierten Liegenschaftsbuchs und der Automatisierten Liegenschaftskarte wurden je eine Buchfläche und eine Geometriefläche parallel geführt, aber nur die Buchfläche für die Statistik verwendet. Nach der Migration zeigen sich vermessungsmethodisch bedingte Abweichungen in der Flächengröße ohne realen Flächenzuwachs. Diese waren aber verbunden mit einer tendenziellen Zunahme der Flächengrößenzahlen insgesamt im neu angewandten System, da das Liegenschaftsbuch ausschließlich dem Eigentumsnachweis, nicht aber dem Flächennachweis dient. Durch den Wechsel von der Buchfläche auf die Geometriefläche wurden viele Flächen neu eingemessen, beziehungsweise die Flächengrößen des Auto-

5 GIS ist ein in der amtlichen Statistik verwendetes Geoinformationssystem. Es arbeitet mit einer Software zum Einlesen, Bearbeiten, Analysieren, Darstellen und Ausgeben von raumbezogenen Daten.

**Grafik 2**

Der Weg vom Vermessungswesen zur Flächenstatistik



2016 - 01 - 0780

matisierten Liegenschaftsbuchs durch die der Automatisierten Liegenschaftskarte ersetzt. Gerade bei den landwirtschaftlich geprägten Flächen, die nur selten aufgrund von Verkauf oder Nutzungsänderung neu erfasst werden, entstehen hierdurch immer wieder Abweichungen. Dieses Phänomen wird mittelfristig noch anhalten und sich auf die nächsten Ergebnisse der Flächenstatistik auswirken (Bernsdorf, 2015).

Erst nachdem alle Länder nach ALKIS migriert haben, kann für das Berichtsjahr 2016 die Flächenstatistik auch nach der neuen ALKIS-Systematik auf Bundesebene veröffentlicht werden. Länder, die bereits im neuen AAA-Datenmodell arbeiten, liefern bis zum Abschluss der bundesweiten ALKIS-Einführung ihre Flächenzahlen für die Statistik auf Bundesebene noch in „rückmigrierter“ Form nach dem alten ALB-Nutzungsartenverzeichnis.

## 4

### Flächennutzung

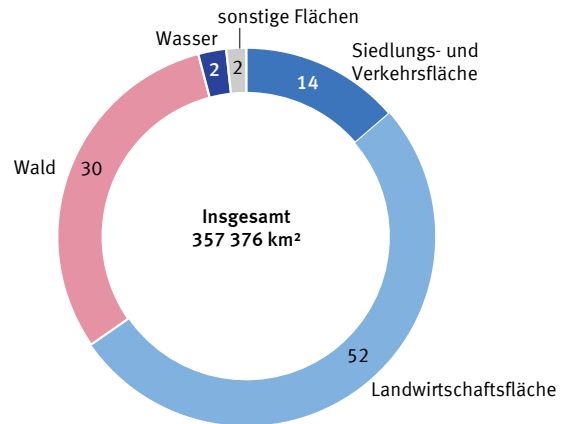
Im Rahmen der Flächenstatistik können von der Landesebene bis hinunter auf die Gemeindeebene die Flächennutzungsarten mit den dazugehörigen Flächengrößen beziehungsweise -anteilen ausgewiesen werden. Für regional- und stadtplanerische Vorhaben ist diese Information eine Grundlage für raumwirksame Entscheidungen, wie zum Beispiel die Ausweisung von Baugebieten oder dadurch erforderlichen Flächen für Ausgleichsmaßnahmen. Aber auch aggregiert auf Bundesebene ergeben sich wichtige Informationen, die in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden.

Ergebnisse aus der Flächenstatistik liegen derzeit für 2014 vor. In Deutschland wurden 184 607 km<sup>2</sup> landwirtschaftlich genutzt, die Landwirtschaftsfläche macht damit den größten Flächenanteil aus (52%). In den letzten zehn Jahren ist der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche zu Lasten der Landwirtschaftsfläche um 1 Prozentpunkt auf 14% im Jahr 2014 gestiegen. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland umfasst nun knapp 48 900 km<sup>2</sup>. [↗ Grafik 3](#)

Zu knapp einem Drittel (109 000 km<sup>2</sup>) wird Deutschland von Waldflächen bedeckt. Unter die sonstigen Flächen (2%) fallen das Abbau- und die Flächen anderer Nutzung (außer Friedhöfe). Dazu zählen zum Beispiel

**Grafik 3**

Flächennutzung in Deutschland 2014  
in %



2016 - 01 - 0781

Schutzflächen, das heißt unbebaute Flächen, die vorwiegend dem Schutz von Anlagen oder Landschaftsteilen dienen, oder auch Flächen mit historischen Anlagen (Denkmäler, historische Bauten und so weiter), die nicht den Gebäude- und Freiflächen zugeordnet werden können.

## 5

### Nachhaltigkeit und Flächennutzung

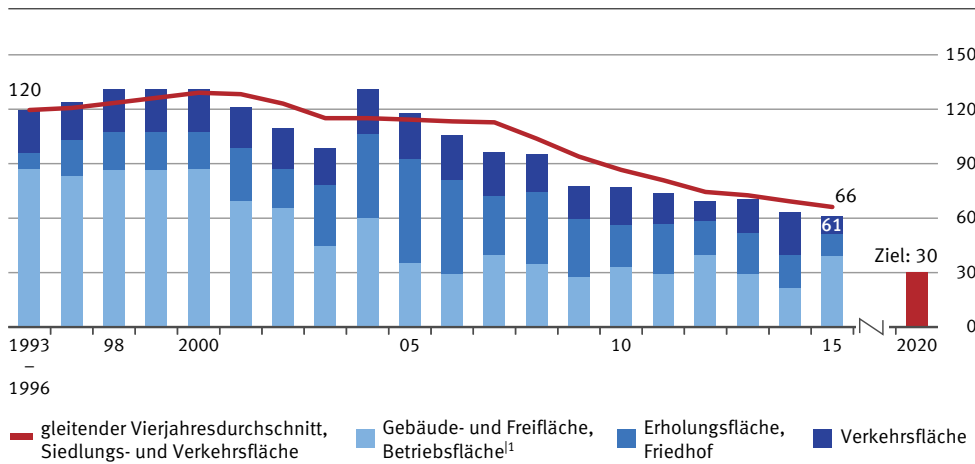
Durch nationale und internationale Kooperationen und Berichtspflichten zur Landnutzung und -bedeckung ist die nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland mit der global ausgerichteten Nachhaltigkeitsstrategie eng verknüpft.

#### 5.1 Nationales Nachhaltigkeitsziel der Flächenpolitik

Die Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002 verfolgt eine nachhaltige Flächenpolitik mit dem gesetzten Ziel, die Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2020 auf durchschnittlich 30 Hektar je Tag zu begrenzen. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht alle zwei Jahre einen nationalen Indikatorenbericht zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland (Statistisches Bundesamt, 2014), worin der Indikator zur Flächeninanspruchnahme „Anstieg der

**Grafik 4**

Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche  
ha je Tag



Berechnet auf Basis der Ergebnisse der Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung (Stichtag 31.12.). Revisionen in den Zeitreihen bei Bayern und Baden-Württemberg wurden lediglich bei der Berechnung des Jahreszuwachses 2014 berücksichtigt. Die Gebäude- und Freifläche 2014 von Sachsen wurde für die Berechnung des Indikators aus Gründen der Vergleichbarkeit angepasst. Dafür wurden bei den bereits von der ALKIS-Migration betroffenen Kreisen die aus dem Vorjahr bekannten Flächen für Übungsgelände (910) und Schutzflächen (920) – insgesamt 6 661 ha – aus der Gebäude- und Freifläche herausgerechnet.

1 Ohne Abbauland.

2016 - 01 - 0780

Siedlungs- und Verkehrsfläche“ einer unter mehreren nachhaltigkeitsrelevanten Indikatoren ist.

↳ Grafik 4 zeigt, wie sich die Flächenneuanspruchnahme über die zurückliegenden Jahre verändert hat. Die Verkehrsfläche weist seit den 1990er-Jahren einen relativ konstanten Anteil an der gesamten Neuanspruchnahme auf, mit einem leichten Rückgang und Wiederanstieg um das Jahr 2012. Die Zunahme der Kategorie „Erholungsfläche, Friedhof“, die zwischenzeitlich aus methodischen Gründen erhöhte Werte erreicht hatte, pendelte sich in den letzten fünf Jahren wieder auf dem Niveau der Jahrtausendwende ein. Unter anderem verursachten die Umstellungsarbeiten in den Katastern diese Schwankungen: Bei der Aufnahme der Daten der Computergestützten Liegenschaftsdokumentation in den neuen Ländern (COLIDO) in das Automatisierte Liegenschaftsbuch wurden nicht automatisierbare Umschlüsselungen von Flächen in den Nutzungsarten Erholungsfläche oder Friedhof zeitweise „zwischengeparkt“ und erst später genauer manuell geprüft und umgesetzt. In den letzten Jahren deutlich reduziert hat sich dagegen die Zunahme der Kategorie „Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche (ohne Abbauland)“.

Bei der Berechnung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den letzten Jahren wurden die ein-

gangs erwähnten Effekte der Umstellungsprozesse der amtlichen Liegenschaftskataster berücksichtigt und umfassend dokumentiert.

Der gesamte Umstellungsprozess auf ALKIS, für den die einzelnen Bundesländer selbst zuständig sind, dauerte mehrere Jahre, da nicht alle Länder gleichzeitig auf das neue Modell umstellten. In dieser Phase sind auf einzelne Jahre bezogene Angaben zur Veränderung der Flächennutzung häufig geprägt von Effekten der Migration beziehungsweise Rückmigration.

Um solche Umstellungseffekte zu berücksichtigen, berechnet das Statistische Bundesamt deshalb jährlich den gleitenden Vierjahresdurchschnitt dieses Indikators. Damit werden Unschärfen und Ausreißer im Ausgangsdatenmaterial nivelliert, sodass der langfristige Trend der Entwicklung klarer erkennbar ist (Statistisches Bundesamt, 2015). Die dokumentierten Hinweise auf diese Effekte sollten bei der Interpretation des Indikators zum Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche immer hinzugezogen werden.

### 5.2 Globale Nachhaltigkeitsziele (SDGs)

---

Die Neuauflage der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie steht im Zeichen der von den Staats- und Regierungschefs der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen am 25. September 2015 in New York verabschiedeten „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“. Herzstück der Agenda 2030 der Vereinten Nationen sind die 17 Sustainable Development Goals (SDGs) mit dazugehörigen Unterzielen. Neu in die Agenda aufgenommen wurde ein spezifisches globales Ziel für Städte und Siedlungen (SDG 11), welches den Stellenwert einer langfristig angelegten nachhaltigen und inklusiven Stadtentwicklungspolitik sowie die Bedeutung der zunehmenden Urbanisierung und deren Auswirkungen unterstreicht. Einer der dafür relevanten nationalen Nachhaltigkeitsindikatoren ist der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche als ein Maß für die Flächeninanspruchnahme beziehungsweise nachhaltige Flächennutzung.

Für die Zeit nach 2020 arbeitet die Bundesregierung derzeit an einer Neuauflage ihrer Nachhaltigkeitsstrategie. Nach deren Entwurf vom Mai 2016 zu urteilen, gilt diese Neuauflage als durchgreifende Weiterentwicklung. Überholte Zielsetzungen werden mit Blick auf die Anforderungen der globalen Agenda 2030 neu formuliert und es werden weitere zusätzliche Ziele für eine nachhaltige Entwicklung definiert. Im neuen Entwurf wird der Indikator „Flächeninanspruchnahme – Nachhaltige Flächennutzung“ unter dem Ziel SDG 11 „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen“ weitergeführt werden mit einer angepassten Zielsetzung.

## 6

---

### Herausforderungen und Chancen der amtlichen Flächenstatistik

---

#### 6.1 Vereinheitlichung der Erhebungsverfahren

---

Da die amtliche Flächenstatistik als Sekundärstatistik mit den Daten Dritter arbeitet und keinen direkten Einfluss auf die Qualität der Ausgangsdaten hat, steht die

amtliche Statistik vor der nicht immer leichten Aufgabe, aus historisch unterschiedlich gewachsenen Strukturen und basierend auf Daten, die die „Handschriften“ der jeweiligen Katasterbehörden tragen, ein einheitliches und insgesamt vergleichbares Bundesergebnis zu erzeugen. In den letzten Jahren ermöglichte vor allem die Weiterentwicklung der für die Statistik eingesetzten Software eine zunehmende Datenharmonisierung auf technischer Ebene. So wird für die Flächenerhebung ab 2016 ein einheitliches Erhebungsprogramm in den Statistischen Ämtern der Länder genutzt, mit dem die Ursprungsdaten der Katasterverwaltungen auf standardisierte Weise ausgelesen, geprüft und tabelliert werden können.

Zudem wurde aufseiten des Vermessungswesens der Länder eine einheitliche Ausgabeschnittstelle der ALKIS-Daten für die Statistik eingerichtet. Weitere Vorteile der ALKIS-Umstellung sind die zügigere Aktualisierung durch unabhängig voneinander gepflegte Flurstücks- und Flächennutzungsgeometrien, ein inhaltlich stärker harmonisierter ALKIS-Ausgangsdatensatz, darauf aufbauend eine höhere Einheitlichkeit der Lieferdatensätze und letzten Endes eine verbesserte Aktualität der Ergebnisveröffentlichung.

#### 6.2 Harmonisierung zwischen Kataster und Topographie

---

Auch wenn der ALKIS-Nutzungsartenkatalog nun auf 28 Nutzungsarten erweitert und stärker an ATKIS angeglichen wurde, bleibt es wie schon beschrieben eine Mischklassifikation, deren Objektarten und Attribute teils nach Kriterien der Landbedeckung, teils nach der Landnutzung untergliedert sind. Die Arbeitsgruppe zur Harmonisierung von ALKIS und ATKIS (AG HarmAA) innerhalb der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder hat in den Jahren 2014 und 2015 unter anderem unter Mitwirkung der amtlichen Flächenstatistik (als wichtiger Datennutzer) einen Masterplan erarbeitet, um folgende Kernelemente der künftigen Ausrichtung der Geobasisdaten zu diskutieren:

- › einheitliche Erfassungskriterien,
- › begriffliche Harmonisierung,
- › gemeinsamer Grunddatenbestand für die tatsächliche Nutzung bei ATKIS und ALKIS,

- › Produktstandards und Produktblätter,
- › prinzipielle Festlegung von Inhalt und Umfang der künftigen Geobasisdaten,
- › Überführung und Trennung der tatsächlichen Nutzung in Landbedeckung und Landnutzung.

### 6.3 Objektorientierte Modellierung

---

Die objektorientierte Modellierung der Landschaft mit der damit im Zusammenhang stehenden Trennung von Landbedeckung und Landnutzung wurde als grundlegendes Prinzip auch auf europäischer Ebene als Bestandteil des EAGLE-Konzepts (Arnold, 2015b) entwickelt; erste Tests und Anwendungsfälle setzen das Konzept bereits ein. Langfristig betrachtet werden sich bei der Trennung von Landbedeckung und Landnutzung weitaus flexiblere Möglichkeiten von themenspezifischen und statistischen Auswertungen eröffnen (zum Beispiel Biodiversität, Habitat-Monitoring, Klimaschutzberichterstattung, Stadtklimamodellierung, Hochwassermodellierung), als dies bisher der Fall ist. Beispielsweise können dann baumbestandene Flächen grundsätzlich von Graslandflächen unterschieden und aufsummiert werden – unabhängig von deren Nutzung. Um bei diesem Beispiel zu bleiben, wird es dann zusätzlich möglich sein, die verschiedenen Nutzungen von baumbestanden Flächen (Forstwirtschaft, städtische Grünanlagen, Dauerkulturen, Campingplätze, Golfplätze und so weiter) den Graslandflächen mit der gleichen Nutzung gegenüberzustellen.

## 7

---

### Internationale Anforderungen

---

Auf europäischer und globaler Ebene bestehen Datenanforderungen, die aktuell aus der amtlichen Flächenstatistik bedient werden. Darunter fällt die von Eurostat im dreijährlichen Zyklus durchgeführte LUCAS-Geländepunktstichprobe mit ergänzenden tabellarischen Abfragen (Land Use/Cover Area frame statistical Survey; Eurostat, 2014). Diese hat zum Ziel, EU-weit harmonisierte Flächenschätzungen zu Landbedeckung und Landnutzung als Entscheidungs- und Planungsgrundlage auf EU-Ebene zu erheben (Arnold, 2015a; Janowsky, 2006).

Auch andere EU-Fachressorts und deren Generaldirektionen (DG), zum Beispiel DG-Environment, DG-Clima, und DG-Regio, greifen auf die LUCAS-Daten zurück. Ergänzend zur eigenen Stichprobenkartierung sammelt Eurostat seit 2016 aggregierte Daten zu Landbedeckung und Landnutzung von den EU-Mitgliedstaaten auf Regierungsbezirksebene (NUTS-2-Ebene), die tabellarisch je nach Verfügbarkeit aus nationalen Datenquellen direkt abgeleitet werden. Für Deutschland werden diese Daten aus der amtlichen Flächenstatistik sowie für Aussagen zu den landwirtschaftlichen Flächen aus der Bodennutzungshaupterhebung zusammengestellt.

Langfristig zielt die Integration von EU-weit erhobenen und nationalen Daten darauf ab, eine semantische Harmonisierung und konsistentere Flächendatenlieferungen im Austausch zwischen nationalen und europäischen Landbedeckungs-/Landnutzungs-Statistiken zu erreichen.


Neben den Liegenschaftskatasterdaten als klassischer Informationsquelle für die amtliche Flächenstatistik werden im Projekt „Cop4Stat\_2015plus“ (kurz: Cop4Stat) auch neue Fernerkundungsdaten in Form von Satellitenbilddaten (Sentinel-Reihe) des europäischen Erdbeobachtungsprogramms Copernicus-Programm als mögliche Datenquelle untersucht. Das kooperative Verbundvorhaben Cop4Stat zwischen dem Statistischen Bundesamt und dem Bundesamt für Kartographie und Geodäsie hat eine Laufzeit von 2015 bis 2018 und wird mit Fördermitteln des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, kanalisiert durch das Raumfahrtmanagement des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt, unterstützt. Ziel ist es zu untersuchen, wie mithilfe der Fernerkundung und unter Einbindung des digitalen Landbedeckungsmodells für Deutschland (LBM-DE) Daten zu Landbedeckung und Landnutzung entsprechend der von Eurostat verwendeten LUCAS-Klassen zu erstellen und Datenlücken zu schließen sind.

### 8

#### Fazit

---

Durch die im Jahr 2016 bundesweit abgeschlossene Umstellung vom Nutzungsartenverzeichnis des Automatisierten Liegenschaftsbuches auf den ALKIS-basierten neuen Nutzungsartenkatalog ist ein wichtiger Schritt in Richtung Steigerung der Datenqualität und nationaler Harmonisierung von Flächendaten vollzogen worden. Zudem konnte das Mindestveröffentlichungsprogramm für die Statistik auf Bundesebene ausgeweitet werden. Technische Ausgabe- und Verarbeitungsprozesse konnten im Rahmen der ALKIS-Umstellung auch im Statistikbereich einheitlich umgesetzt werden. ALKIS als Verwaltungsdatenquelle für die weiteren Auswertungen der amtlichen Statistik gewinnt daher weiter an Bedeutung. Das Statistische Bundesamt unterstützt die Arbeit der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder (AdV), die auf einen bundesweit einheitlichen und transparenten Datenbestand ausgerichtet ist. Künftige Bestrebungen innerhalb der AdV, beispielsweise in Richtung Trennung von Landbedeckung und Landnutzung, werden die Zuordnung von Flächen einfacher, objektiver und transparenter machen sowie flexiblere nutzerorientierte Auswertungen ermöglichen. Auch der internationale Vergleich wird durch die Annäherung der zugrunde liegenden Klassifikationen deutlich erleichtert. Auswertungen von Satellitenbilddaten sollen zusätzliche Erkenntnisgewinne zu flächenbezogenen Fragestellungen liefern, um nationale und internationale Datenanforderungen besser bedienen zu können.

Durch die Verbesserung der Datengrundlage erwartet das Statistische Bundesamt zudem, verzerrende Effekte unterschiedlicher Vorgehensweisen und Definitionen aus den Berechnungen zum Nachhaltigkeitsindikator weitgehend eliminieren zu können. Erste Schritte sind, wie in diesem Beitrag beschrieben, bereits getan. 

## LITERATURVERZEICHNIS

---

AdV (Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland). *AdV-Nutzungsartenverzeichnis, Verzeichnis der flächenbezogenen Nutzungsarten im Liegenschaftskataster und ihrer Begriffsbestimmungen*. Stand Dezember 1991. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [www.adv-online.de](http://www.adv-online.de)

AdV. *Katalog der tatsächlichen Nutzungsarten im Liegenschaftskataster und ihrer Begriffsbestimmungen (AdV-Nutzungsartenkatalog)*. Projektgruppe „Nutzungsartenkatalog und Flächenstatistik nach dem Agrarstatistikgesetz“ des Arbeitskreises Liegenschaftskataster der AdV auf der Grundlage der GeoInfoDok Version 7.0.1, Stand April 2015. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [www.adv-online.de](http://www.adv-online.de)

AdV. *Dokumentation zur Modellierung der Geoinformationen des amtlichen Vermessungswesens (GeoInfoDok) 6.0*. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [www.adv-online.de](http://www.adv-online.de)

Arnold, Stephan. *Bereitstellung harmonisierter Landnutzungs- und Landbedeckungsstatistiken – Pilotstudie zur Unterstützung der europäischen LUCAS-Erhebung*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 2/2015, Seite 67 ff.

Arnold, Stephan. *Das EAGLE-Konzept – Modellentwurf zur semantischen Integration von Landbedeckungs- und Landnutzungsdaten im europäischen Kontext*. In: Meinel, Gotthard/Schumacher, Ulrich/Behnisch, Martin/Krüger, Tobias (Herausgeber). *Flächennutzungsmonitoring VII. Boden – Flächenmanagement – Analysen und Szenarien*. IÖR Schriften Band 67. 2015b, Seite 201 ff. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [www.ioer.de](http://www.ioer.de)

Bernsdorf, Bodo. *Evaluation der Datenbasis für die Flächennutzungsstatistik*. In: Meinel, Gotthard/Schumacher, Ulrich/Behnisch, Martin/Krüger, Tobias (Herausgeber): *Flächennutzungsmonitoring VII. Boden – Flächenmanagement – Analysen und Szenarien*. IÖR Schriften Band 67 2015, Seite 29 ff. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [www.ioer.de](http://www.ioer.de)

Bundesregierung. *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, Entwurf* (Stand: 30. Mai 2016). [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)

Deggau, Michael. *Die amtliche Flächenstatistik – Grundlage, Methode, Zukunft*. In: Meinel, Gotthard/Schumacher, Ulrich (Herausgeber). *Flächennutzungsmonitoring. Konzepte – Indikatoren – Statistik*. Aachen 2009.

Eurostat. *Statistics Explained – Statistiken zu Bodenbedeckung und Bodennutzung (LUCAS)*. Luxemburg 2014. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

Janowsky, Dagmar von. *LUCAS – eine europäische Flächenstichprobe und ihre Auswirkungen auf die deutsche Agrarstatistik*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 1/2006, Seite 55 ff.

### LITERATURVERZEICHNIS

---

Statistisches Bundesamt. *Fachserie 3 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Reihe 5.1 Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2014*. Wiesbaden 2015. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

Statistisches Bundesamt. *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2014*. Wiesbaden 2014. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

Statistisches Bundesamt. *Qualitätsbericht Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung*. Wiesbaden 2013. Verfügbar unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)



**Dr. Michael Koch**

studierte Tiermedizin an der  
Stiftung Tierärztliche Hochschule  
Hannover, wo er auch promovierte.  
Nach Stationen in Industrie und  
Handel betreut er seit 2014 im  
Referat „Viehbestand, tierische  
Erzeugung, Fischerei“ des Statisti-  
schen Bundesamtes die fachliche  
Überarbeitung der Schlachttier- und  
Fleischuntersuchungsstatistik.

# NEUKONZEPTION DER SCHLACHTTIER- UND FLEISCH- UNTERSUCHUNGSSTATISTIK

Dr. Michael Koch

➤ **Schlüsselwörter:** Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik – Fleischhygiene-  
statistik – Fleischuntersuchung – Lebensmittelüberwachung – Veterinäramt

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik dokumentiert die amtliche Überwachung des Schlachtprozesses von landwirtschaftlichen Nutztieren und Wild. Gleichzeitig können die gewonnenen Ergebnisse für den Rückfluss von Informationen in den Herkunftsbetrieb sowie zur Risikobewertung genutzt werden. Die Neukonzeption dieser Statistik soll die Erfassung der Beanstandungsgründe weiter verbessern, die die Voraussetzung für eine zuverlässige und nutzerfreundliche Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik sind. Vorgesehen ist, einerseits den aktuellen Merkmalskatalog zu überarbeiten und andererseits die zu erfassenden Merkmale mit entsprechenden Anleitungen zur Befundermittlung klarer zu beschreiben. Damit soll auch die Vergleichbarkeit der Daten erhöht werden.

➤ **Keywords:** meat inspection statistics – meat hygiene statistics – meat inspection – food control – veterinary office

## ABSTRACT

*The statistics of meat inspection (ante-mortem and post-mortem inspection) document the slaughtering of farm animals and game. At the same time, obtained results can be used for the feedback to the holding of provenance and for risk assessment. The purpose of redesigning these statistics is to improve the coverage of reasons for objection, which are required for a reliable and user-friendly meat inspection statistics. It is planned to revise the current list of variables and to prepare a clearer description of the variables to be covered, including relevant instructions on how to obtain the findings. This should also enhance data comparability.*

## 1

### Einleitung

Das Statistische Bundesamt publiziert die Ergebnisse über die Schlachttier- und Fleischuntersuchung halbjährlich und jährlich. Auskunftspflichtig sind die Kreisveterinärbehörden; diese melden alle von amtlichen Veterinären beziehungsweise von amtlichem Untersuchungspersonal durchgeführten Schlachttier- und Fleischuntersuchungen zweimal im Jahr elektronisch an das Statistische Bundesamt. ➤ [Übersicht 1](#)

#### Übersicht 1

##### Fakten zur Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik

- › Zentrale Erhebung
- › halbjährliche Totalerhebung und Veröffentlichung
- › Jahresergebnis
- › Geschäftsstatistik des Bundes (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft)
- › Erfassung auf Kreisebene, Veröffentlichung nach Bundesländern

Die amtliche Befunderhebung bei der Schlachttier- und Fleischuntersuchung stellt einen zentralen Aspekt der Fleischhygiene dar: Auf den Befunden beruht nicht nur die Beurteilung des Fleisches im Hinblick auf die Genuss-tauglichkeit, sondern auch der rechtlich vorgeschriebene Rückfluss von Informationen zum Herkunftsbetrieb [nach Anhang 1 Abschnitt 2 Kapitel 2 der Verordnung (EG) Nr. 2074/2005; Schuh und andere, 2000].

Die Statistik zeigt die Art und den Umfang der amtlichen Untersuchungen und soll die Qualität des Lebensmittels Fleisch dokumentieren. Sie ist damit eine wichtige Datengrundlage für Risikobewertungen, die Überwachung der Lebensmittelhygiene und die Anfertigung des Rückstandskontrollplans.

- In Deutschland koordiniert das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit das Programm des [Nationalen Rückstandskontrollplans](#) für Lebensmittel tierischen Ursprungs. In diesem Rahmen werden unter anderem lebende Nutztiere, Fleisch, Aquakulturerzeugnisse, Milch, Eier und Honig auf Rückstände unerwünschter Stoffe untersucht (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, laufende Überarbeitungen).

Die Ergebnisse der Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik nutzt unter anderem das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, um Auswertungen und Berichte für die Europäische Kommission zu erstellen.

Weitere Nutzer sind Unternehmen und Verbände der Fleischwirtschaft sowie die Veterinärbehörden selbst. Die Daten aus der Statistik ermöglichen es beispielsweise, Gefahren im Rahmen der risikoorientierten Schlachttier- und Fleischuntersuchung abzuschätzen. Die Schlachtunternehmen erfahren in Kombination mit ihren eigenen Daten, wo sie in dieser Hinsicht im bundesweiten Vergleich stehen.

Die letzte Überarbeitung des umfangreichen Merkmalskatalogs der Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik fand 2007 statt. Änderungen im Fleischhygienerecht und die fortschreitende technische Entwicklung in diesem Bereich machen eine erneute fachliche Überarbeitung zwingend notwendig.

## 2

### Die Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik

Die amtliche Fleischuntersuchungsstatistik beruht auf verschiedenen rechtlichen Grundlagen. Im nationalen Recht wird sie durch § 66 Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch<sup>1</sup> angeordnet. Dort heißt es in Absatz 1: „Über die Schlachttier- und Fleischuntersuchung und deren Ergebnis ist eine Statistik zu führen, die vom Statistischen Bundesamt zu erheben und aufzubereiten ist.“

Die Verordnung über die Durchführung einer Statistik über die Schlachttier- und Fleischuntersuchung<sup>2</sup> regelt des Weiteren genau, was die Statistik erfasst. Weitere Grundlagen für die Statistik, die Fleischuntersuchungs-

1 Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I Seite 1426), das durch Artikel 4 Absatz 19 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I Seite 1666) geändert worden ist.

2 Verordnung über die Durchführung einer Statistik über die Schlachttier- und Fleischuntersuchung (Fleischuntersuchungsstatistik-Verordnung – FLUStatV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Juli 2016 (BGBl. I Seite 1848).

statistik-Verordnung, die Arbeit der Veterinäre und des amtlichen Untersuchungspersonals sind unter anderen folgende Verordnungen aus nationalem und EU-Recht:

- › Verordnung (EG) Nr. 854/2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmter Erzeugnisse tierischen Ursprungs
- › Verordnung zur Regelung bestimmter Fragen der amtlichen Überwachung des Herstellens, Behandelns und Inverkehrbringens von Lebensmitteln tierischen Ursprungs (Tierische Lebensmittel-Überwachungsverordnung – Tier-LMÜV)
- › Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung von Hygienevorschriften für Lebensmittel und zum Verfahren zur Prüfung von Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis (AVV Lebensmittelhygiene – AVV LmH)

### 3

## Gründe für die Überarbeitung

---

Die Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik ist aus unterschiedlichen Gründen zu überarbeiten beziehungsweise neu zu konzipieren.

Die aktuell nach der Fleischuntersuchungsstatistik-Verordnung durchgeführte Statistik weist einerseits Defizite bei der Erfassung der Beanstandungsgründe auf und andererseits konnte wiederholt festgestellt werden, dass der seit 2007 erhobene Merkmalskatalog viele Interpretationsmöglichkeiten zulässt. Darüber hinaus ist es mit dem derzeitigen umfangreichen Merkmalskatalog nicht möglich, die Ergebnisse vollständig vergleichbar und schlachthofübergreifend aufzubereiten. Dies ist aber notwendig, um den Wirtschaftsbeteiligten entsprechend interpretierbare Ergebnisse der Fleischuntersuchung rückübermitteln zu können. Weiterhin ist die Statistik notwendig, um die amtlichen Veterinäre zu unterstützen bei der Entscheidungsfindung zu Art und Umfang der Maßnahmen im Rahmen der risikoorientierten Fleischuntersuchung.

Der Merkmalskatalog von 2007 umfasst je nach Tierart etwa 200 Merkmale, dazu gehören die ungefähr 90 Krankheiten der sogenannten OIE-Liste der World Orga-

nisation for Animal Health (Weltorganisation für Tiergesundheit). Kombiniert mit den 23 Tierarten und unterteilt in Tiere inländischer und ausländischer Herkunft ergeben sich hieraus etwa 8 000 potenziell befüllbare Datenfelder.

Eine Reduzierung der Merkmale ist notwendig, um fehlerhafte Eintragungen bei der Erfassung der Daten zu vermeiden, den Dokumentationsaufwand zu verringern und die Daten übersichtlicher zu gestalten.

Für eine effektive Ergebnisaufbereitung und Nutzung der Daten ist es von großer Bedeutung, dass der neue Merkmalskatalog den wichtigsten Anforderungen der Nutzer und Experten gerecht wird und gleichzeitig keine relevanten Merkmale fehlen.

### 4

## Exkurs

---

### Bedeutung in der Lebensmittelketteninformation ist gestiegen

---

Zusätzlich zur Beurteilung des Fleisches im Hinblick auf die Genussstauglichkeit wurde die Befundermittlung im Rahmen der Schlachttier- und Fleischuntersuchung erweitert: So ist sie die Grundlage eines Rückmeldesystems von Befunden an den Schweineproduzenten und seines betreuenden Tierarztes geworden. Diese neue Bedeutung der Befunde und ihre regelmäßige Übermittlung an Mäster erfordern valide und konsistente Daten von tiergesundheitlicher und lebensmittelhygienischer Relevanz. Nur auf dieser Qualitätsgrundlage können im Herkunftsbetrieb gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Tiergesundheit eingeleitet werden, die ihrerseits die Grundlage für eine verbesserte Lebensmittelsicherheit sind (Eckhardt und andere, 2010).

Nach anfänglichen Schwierigkeiten hat die Nutzung der am Schlachthof routinemäßig erhobenen Befunde zur retrospektiven Beurteilung der Gesundheit von Nutztierbeständen in den vergangenen Jahren zunehmend an Interesse und Bedeutung in der Lebensmittel- und Landwirtschaft gewonnen. Dieses Interesse steigt nochmals mit der Einführung der risikoorientierten Schlachttier- und Fleischuntersuchung bei Mastschweinen nach der

Verordnung (EG) Nr. 854/2004. Auch im Rahmen der Betriebsüberprüfungen nach der Schweinehaltungs-hygieneverordnung<sup>3</sup> wird die Befunderhebung am Schlachthof von Mastpartien eines Bestandes bei Besuchen des Schweinegesundheitsdienstes und von Betriebsberatern vielfach als Entscheidungsgrundlage zur (gesundheitlichen) Mastplanung herangezogen (Langkabel und andere, 2010).

Untersuchungen und langjährige Erfahrungen mit der Erfassung fleischhygienerechtlicher Befunde unter Berücksichtigung ihrer Relevanz für unterschiedliche Beteiligte haben ergeben, dass die Komplexität der Befunderfassung reduziert und transparenter gestaltet werden muss (Meermeier, 2012). Das System, die Befunde zu Blöcken zusammenzuziehen und daraus Indikatoren für die Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit abzuleiten, konnte auch die Zielgruppe „Rückmeldung von Schlachthofbefunden“ für eine integrierte Bestandsdiagnostik im Mastbetrieb nutzen, da Schlachtbefundraten einheitlich und qualitätsgesichert erhoben und zu Indikatoren zusammengefasst wurden (Mischok, 2012). Dies geschah allerdings nur als Insellösung, an einem Schlachthof und nur für die dorthin liefernden Mastbetriebe.

## 5

### Zielsetzung

Für die Fleischuntersuchungsstatistik soll ein neuer Merkmalskatalog entwickelt werden, der sowohl den künftigen Anforderungen als auch den Möglichkeiten bei der Befunderfassung selbst Rechnung trägt. Dabei sind die aktuellen Erkenntnisse aus dem Bereich der Schlachttier- und Fleischuntersuchung sowie die aus den vor Ort und durch Expertengespräche gesammelten Informationen zu berücksichtigen. Der zu entwickelnde Katalog sollte dabei nicht nur von hoch spezialisierten und hoch professionellen Schlachtunternehmen ausgefüllt werden können, sondern die dafür notwendigen Daten müssen in allen Schlachtstätten erhebbar sein.

<sup>3</sup> Verordnung über hygienische Anforderungen beim Halten von Schweinen (Schweinehaltungs-hygieneverordnung – SchHaltHygV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. April 2014 (BGBl. I Seite 326), die zuletzt durch Artikel 5 der Verordnung vom 29. Dezember 2014 (BGBl. I Seite 2481) geändert worden ist.

Aufgrund dieser Vorbedingungen ist der Merkmalskatalog für die Schlachttier- und die Fleischuntersuchung aller zu erfassenden Tierarten sowohl für die Tiere inländischer als auch ausländischer Herkunft zu überarbeiten.

Falls möglich, sollte der zu erstellende Merkmalskatalog die bestehenden Datenübertragungswege von Schlachthof und Veterinäramt berücksichtigen.

Begleitend zur Entwicklung des Merkmalskatalogs soll die Befundermittlung der einzelnen Merkmale genau beschrieben werden, sodass im Ergebnis eine detaillierte Anleitung zum Ausfüllen der Fleischuntersuchungsstatistik vorliegt. Diese gewährleistet künftig eine deutlich bessere Vergleichbarkeit der Daten.

Um eine Nachhaltigkeit der Ergebnisse sicherzustellen, sind auch Schulungsmaßnahmen für die betroffenen Tierärzte zu entwickeln (Wanda und andere, 2012). Diese Schulungsmaßnahmen helfen, das System der qualitätsgesicherten Datenerfassung deutschlandweit und einheitlich umzusetzen und gegebenenfalls mit anderen Monitoringsystemen zur Tiergesundheitsbewertung im Rahmen der risikoorientierten Fleischuntersuchung zu kombinieren (Wanda und andere, 2012; Tangemann und andere, 2011; Meemken und andere, 2012; Hiller und andere, 2009; Langkabel und andere, 2010).

Eine zuverlässige und nutzerfreundliche Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik setzt voraus, die Beanstandungsgründe korrekt und lückenlos zu erfassen. Die so gewonnenen Ergebnisse dokumentieren die amtliche Überwachung des Schlachtprozesses von landwirtschaftlichen Nutztieren; sie können zudem für den Rückfluss von Informationen in den Herkunftsbetrieb nach der Verordnung (EG) Nr. 2074/2005 sowie für die Risikobewertung genutzt werden. Wesentlich ist dabei,

- › dass für sämtliche in der Fleischuntersuchungsstatistik erfasste Merkmale die Befunde einheitlich ermittelt werden, und – damit einhergehend –
- › dass der Merkmalskatalog verbessert wird, sodass dieser in sich konsistent ist und in der Detailliertheit einer einheitlichen und vergleichbaren Befundermittlung nicht entgegensteht.

Ziel des Projekts „Neukonzeption der Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik“ ist deshalb einerseits, den aktuellen Merkmalskatalog der Fleischuntersuchungsstatistik zu überarbeiten, und andererseits die zu erfassenden Merkmale mit entsprechenden Anleitungen zur Befundermittlung so zu untermauern, dass die Ergebnisse für die oben genannten Zwecke uneingeschränkt verwendbar sind.

Ein bestmöglich optimierter Merkmalskatalog der Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik muss unterschiedlichen Anforderungen entsprechen, vor allem soll er

- › an die praktischen/technischen Gegebenheiten angepasst,
- › nutzerorientiert,
- › plausibilisierbar,
- › gesetzliche Vorschriften einhaltend,
- › korrekt,
- › eindeutig, einheitlich,

sein sowie

- › unterschiedliche Tierarten erfassen können.

## 6

### Methode

Zentraler Inhalt des Projekts ist, den Katalog der zu erfassenden Merkmale zu entwickeln. Dabei waren das Besichtigen von ausgewählten Schlachthöfen sowie Experteninterviews mit den amtlichen Veterinären vor Ort besonders wichtig, um den „Ist-Zustand“ festzustellen, weitere Kenntnisse über den Ablauf der Schlachtung und Datenerfassung zu erlangen und eine Anpassung des

Merkmalskatalogs an die Gegebenheiten der Schlachtbetriebe zu erreichen. Das Statistische Bundesamt evaluierte so Möglichkeiten und Arten der Erfassung, ebenso den Weg der Daten vom Erheben der Befunde bis hin zur Übermittlung an das Statistische Bundesamt. Zu seinen Gesprächspartnern gehörten neben Tierärzten und Sachbearbeitern aus den Kreisverwaltungen auch amtliche Tierärzte und Untersuchungspersonal in den Schlachthöfen sowie Mitarbeiter des Qualitätsmanagements im Schlachthof.

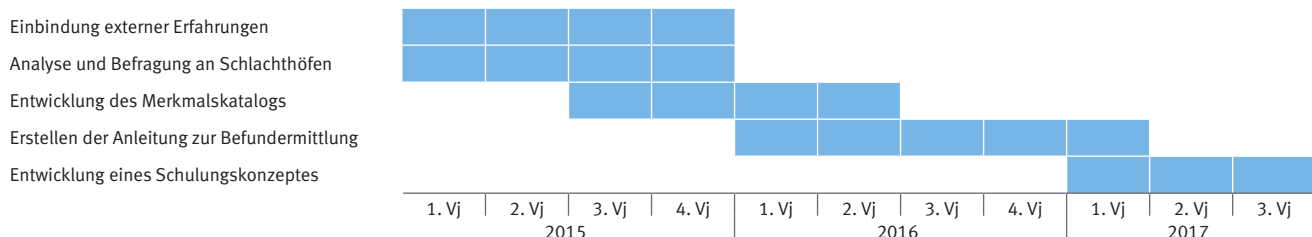
Zahlreiche Auswertungen und Analysen konnten nicht nur die redundanten Merkmale ermitteln, sondern auch diejenigen, bei denen es häufig zu Falscheintragungen gekommen war. Befunde ohne oder mit nur wenigen Eintragungen wurden ebenfalls auf diese Weise erkannt und analysiert. Hierzu wurden die Merkmale mit Befundkatalogen der Schlachthöfe abgeglichen. Die Befundlisten stammen zum einen von den besuchten Schlachthöfen, aber auch von ausgewählten Betrieben, die telefonisch und per E-Mail zur Befunderfassung befragt wurden.

#### ➤ Grafik 1

Ein weiterer Schwerpunkt bei der Neukonzeption der Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik lag auf der Zusammenarbeit mit den Veterinärämtern und Tierärzten, da durch deren Mitarbeit ihre Bedarfe, Wünsche und Anregungen einfließen konnten. Dazu musste das Vorhaben bekanntgemacht werden, was durch eigens initiierte Meetings, Vorträge bei Kongressen und Fortbildungsveranstaltungen mit Tierärzten und beteiligten Personen aus der Fleischwirtschaft erfolgte. Hieraus ergaben sich konstruktive Gespräche und Kontakte für die weitere Entwicklung des Projekts.

#### Grafik 1

Zeitplan des Projekts „Neukonzeption der Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik“



# 7

## Ablauf der Schlachtung

Um das passende Konzept für die Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik zu entwickeln, ist es unabdingbar, die Abläufe am und im Schlachthof zu kennen. Für die Statistik ist darüber hinaus noch der Weg der Daten wichtig und wo diese, beispielsweise in Form von Befunden, überhaupt entstehen.

Als zuständige Lebensmittel-Überwachungsbehörden obliegt den Landkreisen die Organisation und Durchführung aller Prüfungen und Untersuchungen im Rahmen der Schlachttier- und Fleischuntersuchung durch amtliches Personal. Mitarbeiter des Schlachtbetriebes haben hier höchstens eine unterstützende Funktion, die Entscheidungen der amtlichen Tierärzte oder der amtlichen Fachassistenten werden davon nicht beeinflusst.

Der amtlichen Untersuchung unterliegen alle Tiere, deren Fleisch für den menschlichen Verzehr in jeder Form vorgesehen ist. Die Untersuchungspflicht gilt folglich für:

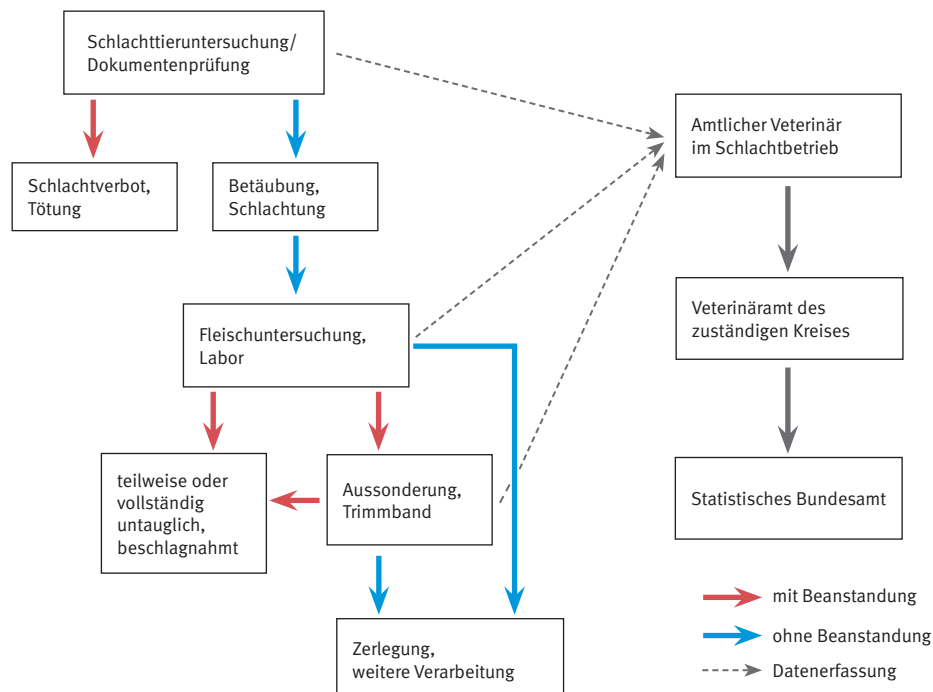
- › Rinder
- › Schweine
- › Schafe
- › Ziegen
- › andere Paarhufer
- › Pferde
- › andere Einhufer
- › Kaninchen
- › Geflügel
- › in Gattern gehaltenes Haarwild

➤ **Grafik 2** zeigt den Ablauf einer Schlachtung am Beispiel von Mastschweinen in einem größeren Schlachtbetrieb mit elektronischer Befunderfassung. Anders als bei der Geflügelschlachtung, wo die Schlachttieruntersuchung – also die Begutachtung des lebenden Tieres – noch im Herkunftsbetrieb stattfindet, nimmt ein amtlicher Veterinär diese Untersuchung in der Regel bei der Ankunft der Tiere im Schlachthof vor. Der Tierarzt achtet auf Anzeichen von Krankheiten, von denen eine Gefahr

für Mensch oder Tier ausgehen könnte (Zoonosen und Tierseuchen), aber auch auf tierschutzrechtliche Aspekte, unter anderem im Rahmen der Tierschutztransport- und Tierschutz-Schlachtverordnung. Ebenfalls überprüft er die ordnungsgemäße Kennzeichnung der Tiere – beispielsweise anhand von Schlagstempel oder Ohrmarken. Vor der Erteilung der Schlachterlaubnis überprüft ein amtlicher Tierarzt die mitgelieferten Papiere der Schlachtpartie. Hier fallen sowohl Daten aus den begleitenden Papieren als auch von der Schlachttieruntersuchung an. Das sind einerseits die Infor-

**Grafik 2**

Ablauf einer Schlachtung am Beispiel von Mastschweinen



mationen zur Lebensmittelkette nach der Verordnung (EG) Nr. 854/2004, aber auch die Anzahl von notgeschlachteten oder aufgrund von Erkenntnissen aus der Schlachttieruntersuchung nicht zur Schlachtung zugelassenen und deshalb getöteten Tieren.

Bei der Fleischuntersuchung – der Untersuchung auf Genusstauglichkeit für den Menschen – fallen weitere Daten in Form von Befunden zu den Schlachtkörpern und deren Nebenprodukten (Organe und so weiter) an: Das amtliche Personal (amtliche Tierärzte und amtliche Fachassistenten unter der Aufsicht des Tierarztes) gibt in größeren Schlachtbetrieben diese Befunde über ein Terminal direkt in die betriebseigene Software ein. Bei ausgeschleusten Schlachtkörpern hat ein Veterinär am sogenannten Trimmband – das ist ein Ausschleusungsband für auffällige Schlachtkörper, die einer genauen Erhebung der Befunde bedürfen und bei denen eventuell Teilschäden entfernt werden müssen – noch die Möglichkeit, erweiterte Befunde einzugeben.

Weitere Daten stammen von amtlichen routinemäßig oder auf Verdacht durchgeführten Laboruntersuchungen auf Krankheiten, Verunreinigungen und Rückstände. Dazu gehören unter anderem die amtliche Untersuchung auf Trichinen geschlachteter Schweine, Pferde und Wildschweine sowie die Untersuchung bei 0,5 % aller gewerblich geschlachteten Huftiere auf verbotene oder illegale Stoffe, Umweltkontaminanten oder nicht vorschriftsmäßig eingesetzte zugelassene Arzneimittel anhand von Stichproben (Vorgaben der Tierischen Lebensmittel-Überwachungsverordnung).

Ist der Schlachtkörper als genusstauglich freigegeben, erfolgt die Zerlegung beziehungsweise die weitere Vermarktung. Im weiteren Verlauf ist kein amtliches Personal mehr beteiligt und daher keine weitere Datengewinnung für die Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik mehr möglich.

---

## 8

### Überarbeitung des Merkmalskatalogs

---

Im bisherigen Merkmalskatalog finden sich zahlreiche Befunde, welche weder für die Risikobewertung noch für einen anderen Sachverhalt relevant sind und die zudem nur von einem kleinen Teil der (befragten) Schlachthöfe

dokumentiert werden. Diese Merkmale sollen nach einer Prüfung der Merkmalsausprägung, Relevanz und Abdeckung durch die Befundkataloge der Schlachtbetriebe künftig aus dem statistischen Merkmalskatalog gestrichen werden.

Befundet oder erfasst nur ein Teil der Betriebe ein Merkmal, ist keine valide Datenauswertung möglich. In den meisten Fällen sind diese Merkmale auch nicht relevant oder werden durch andere Kategorien abgedeckt. Hierbei wird berücksichtigt, dass keine für die Fleischhygiene und Risikobewertung relevanten Merkmale wegfallen.

Ein Beispiel hierfür sind betriebsbedingte Schäden und/oder Verunreinigungen der Schlachtkörper. Die befragten Schlachtbetriebe erfassen diese Verwurfsgründe unterschiedlich detailliert, daher können über diese Merkmale lediglich Fehler im Betriebsablauf und maschinelle Probleme analysiert werden und keine Aussagen zu Fleischqualität und Tiergesundheit anhand dieser Daten getroffen werden.

Eine einfache, aber effektive Maßnahme bei der Überarbeitung des Merkmalskatalogs war die Auflösung von redundanten Merkmalen. Teilweise mit ähnlichem Wortlaut versehene Punkte führten häufig zu Fehleintragungen und fehlerhafter Befüllung bei unterschiedlichen Schlachtbetrieben, Tierärzten und Kreisen.

---

## 9

### Die OIE-Liste

---

Ein zentraler Punkt für die Reduzierung der Merkmalsmenge der Statistik ist die Streichung der von der Weltorganisation für Tiergesundheit (World Organisation for Animal Health) gelisteten Krankheiten – der zuvor bereits erwähnten OIE-Liste. Die Aufnahme der Liste in den Merkmalskatalog der Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik beruhte auf ihrer Erwähnung in der EU-Verordnung Nr. 854/2004. Sie enthält Tierkrankheiten, die ein besonderes Risiko darstellen, und wird jährlich von einem internationalen Komitee überarbeitet. Ein Großteil dieser Erkrankungen spielt in Deutschland keine Rolle. Zudem werden inländisch auftretende Tierseuchen monatlich durch den Tierseuchenbericht des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft veröffentlicht. Weiterhin stellen die Veterinäre

Tierseuchen hauptsächlich in den Herkunftsbetrieben der Tiere fest und nur zu einem sehr geringen Anteil im Schlachthof.

Künftig umfasst die Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik nicht mehr alle Krankheiten der OIE-Liste, sondern nur noch für Deutschland mögliche und relevante Tierkrankheiten.

### 10

#### **Zusammenlegung der Dokumentenprüfung und der Schlachttieruntersuchung**

Aktuell sind Dokumentenprüfung und Schlachttieruntersuchung getrennte Kategorien im Merkmalskatalog. Bei der Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik geht es aber vor allem darum, sowohl die nicht zur Schlachtung zugelassenen als auch die geschlachteten Tiere genau zu erfassen. Aus diesem Grund war es naheliegend, die beiden Merkmalsgruppen zusammenzufassen, sodass sie künftig eine gemeinsame Kategorie bilden, welche den vollständigen Vorgang der „Zulassung zur Schlachtung“ enthält. Die zusammengefasste Position schließt die Anzahl der zur Schlachtung vorgesehenen Tiere insgesamt und die Zahl der zur Schlachtung zugelassenen Tiere ein. Ebenfalls erfasst werden hier die Gründe, warum Tiere nicht zur Schlachtung zugelassen werden. Dies sind unter anderem Informationen aus der Dokumentenprüfung sowie aus der Schlachttieruntersuchung.

Die Reihenfolge der Prüfungen spielt somit nur noch eine untergeordnete Rolle, da verlustfrei erfasst werden kann, was bei getrennten Kategorien vorher zu Fehlern (zum Beispiel Doppelerfassung durch Schlachttieruntersuchungen im Herkunftsbetrieb) führen konnte.

### 11

#### **Reduzierter Merkmalskatalog bei einigen Tierarten**

Die Fleischuntersuchung und das Erheben von Befunden sind besonders im Bereich der Säugetierschlachtung in vielen Fällen sehr umfangreich. Bei der Schlachtung von Geflügel kann eine vorschriftliche Fleischuntersuchung gewährleistet werden, wobei die Dokumentation der Befunde allerdings weniger detailliert ausfällt. Eine Bearbeitung in Form von Trennung genusstauglicher und -untauglicher Tierkörper Teile ist in diesem Fall nicht wirtschaftlich, deshalb wird in der Regel nur der gesamte Schlachtkörper als tauglich oder untauglich eingestuft.

Um dies in der Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik korrekt darzustellen, soll für solche Tierarten ein reduzierter Merkmalskatalog abgefragt werden. Das gilt zum Beispiel auch für die Schlachtung von Hasentieren und Wild im zugelassenen Schlachtbetrieb, da hier ebenfalls nur ein kleiner Befundkatalog erfasst wird.

Zudem wurde auch die Anzahl der erfassten Tierarten verringert. Gerade bei manchen Geflügelarten, wie Fasanen, Rebhühnern, Tauben/Wachteln und Perlhühnern, gab es über Jahre hinweg wenige bis keine Eintragungen bei der gewerblichen Schlachtung. Hieraus konnten keine Erkenntnisse für die Fleischhygiene gezogen werden, diese Tierarten werden in Zukunft nicht mehr in der Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik erfasst.

### 12

#### **Fazit/Schlussfolgerung**

Der überarbeitete Merkmalskatalog konnte die Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik deutlich inhaltlich verbessern. Hervorzuheben sind aber auch die rechtlichen Anpassungen und vor allem die vertiefte Nutzerorientierung. Durch den direkten Kontakt mit den Veterinären und Wirtschaftsbeteiligten konnte eine praxisnahe Lösung entstehen, welche zusätzlich die Wünsche der Nutzer berücksichtigt.

So stellt die Statistik künftig die relevanten Befunde in den Vordergrund. Dadurch reduzieren sich der Umfang der Merkmalskombinationen sowie der Arbeitsaufwand und die Fehlerquellen deutlich, gleichzeitig steigt die Praktikabilität.

## 13


---

### Ausblick

---

Mit Fertigstellung des neuen Merkmalskatalogs und der Anleitung zur Erhebung und der anschließenden Zustimmung und Freigabe der Dokumente durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft gilt der erste Teil des Projekts als abgeschlossen.

Der zweite Teil des Projekts „Neukonzeption der Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik“ wird die praktische Umsetzung der neuen Erhebung umfassen. In diesem Zusammenhang sind datentechnische Fragestellungen, Schulungsmaßnahmen und Evaluierung zu nennen.

Für die fundierte Weiterentwicklung der Schlachttier- und Fleischuntersuchungsstatistik braucht das Statistische Bundesamt somit auch weiterhin die fachliche Unterstützung eines Tierarztes. 

### LITERATURVERZEICHNIS

---

Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL). *Nationaler Rückstandskontrollplan (NRKP) und Einfuhrüberwachungsplan (EÜP) für Lebensmittel tierischen Ursprungs*. [Zugriff am: 2. November 2016]. Verfügbar unter: [www.bvl.bund.de](http://www.bvl.bund.de)

Eckhardt, Peter/Fuchs, Klemens/Kornberger, Birgit/Köfer, Josef. *Schlachtbefundrückmeldesysteme – Nutzen für die Primärproduktion?* (Slaughter findings feedback systems – Its use for farms of origin?). In: Berliner und Münchener Tierärztliche Wochenschrift. Ausgabe 123, Seite 468 ff.

Hiller, Anne/Schulze-Althoff, Gereon/Klein, Günter. *Ausgestaltung der risikoorientierten Fleischuntersuchung im Rahmen eines Pilotprojektes in Norddeutschland*. 50. Arbeitstagung „Lebensmittelhygiene“ der DVG. Garmisch-Partenkirchen 2009, Seite 95.

Langkabel, Nina/Irsigler, Herlinde/Oetjen, Martina/Siemens, Dieter/Feldhaus, Josef/Warneke, Jochen/Stork, Barbara/Fries, Reinhard. *Laborunterstützte Erstellung eines Bestandsprofils im Rahmen der risikobasierten Fleischuntersuchung*. 51. Arbeitstagung „Lebensmittelhygiene“ der DVG. Garmisch-Partenkirchen 2010, Seite 92.

Meemken, Diana/Hahne, Sebastian/Klein, Günter/Engemann, Claudia/Gabert, Jörg/Blaha, Thomas. *Der Microarray als simultanes, miniaturisiertes Testsystem zur Nutzung im Rahmen der „Fleischsaftmultiserologie“*. 53. Arbeitstagung „Lebensmittelhygiene“ der DVG. Garmisch-Partenkirchen 2012, Seite 102.

Meermeier, Dieter. *Erfassung fleischhygienerechtlicher Befunde unter Berücksichtigung ihrer Relevanz für unterschiedliche Beteiligte*. 53. Arbeitstagung „Lebensmittelhygiene“ der DVG. Garmisch-Partenkirchen 2012, Seite 95.

Mischok, Dieter. *Rückmeldung der Schlachthofbefunde an den Mastbetrieb: Erfahrungen aus der Praxis*. 53. Arbeitstagung „Lebensmittelhygiene“ der DVG. Garmisch-Partenkirchen 2012, Seite 105.

Schuh, Maximilian/Köfer, Josef/Fuchs, Klemens. *Errichtung eines Rückmeldesystems zur Kontrolle der Tiergesundheit – Häufigkeit von Organbefunden und deren ökonomische Relevanz bei Schlachtschweinen* (Installation of an information feedback system for control of animal health – Frequency and economical effects of lesions in slaughter pigs). In: Wiener Tierärztliche Monatsschrift. Ausgabe 87, Seite 40 ff.

Tangemann, Anna Helene/Klein, Günter/Meemken, Diana/Meermeier, Dieter/Mischok, Dieter/Gundlach, Susanne/Blaha, Thomas. *Multiserologisches Monitoringssystem zur Tiergesundheitsbewertung im Rahmen der risikoorientierten Schlachttier- und Fleischuntersuchung beim Mastschwein*. 52. Arbeitstagung „Lebensmittelhygiene“ der DVG. Garmisch-Partenkirchen 2011, Seite 102.

Wanda, Sabine/Fötschl, Harald/Köfer, Josef. *Valide Datenerfassung in der Schlachttier- und Fleischuntersuchung durch Schulungsmaßnahmen*. 53. Arbeitstagung „Lebensmittelhygiene“ der DVG. Garmisch-Partenkirchen 2012, Seite 98.

## DOKUMENTATION DER RECHTSGRUNDLAGEN

---

Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung von Hygienevorschriften für Lebensmittel und zum Verfahren zur Prüfung von Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis (AVV Lebensmittelhygiene – AVV LmH) vom 12. September 2007.

Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I Seite 1426), das durch Artikel 4 Absatz 19 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I Seite 1666) geändert worden ist.

Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs (Amtsblatt der EU Nr. L 226, Seite 83).

Verordnung (EG) Nr. 2074/2005 der Kommission vom 5. Dezember 2005 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften für bestimmte unter die Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates fallende Erzeugnisse und für die in den Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vorgesehenen amtlichen Kontrollen, zur Abweichung von der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 853/2004 und (EG) Nr. 854/2004 (Amtsblatt der EU Nr. L 338, Seite 27).

Verordnung über die Durchführung einer Statistik über die Schlachttier- und Fleischuntersuchung (Fleischuntersuchungsstatistik-Verordnung – FIUStatV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Juli 2016 (BGBl. I Seite 1848).

Verordnung über hygienische Anforderungen beim Halten von Schweinen (Schweinehaltungshygieneverordnung – SchHaltHygV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. April 2014 (BGBl. I Seite 326), die zuletzt durch Artikel 5 der Verordnung vom 29. Dezember 2014 (BGBl. I Seite 2481) geändert worden ist.

Verordnung zur Regelung bestimmter Fragen der amtlichen Überwachung des Herstellens, Behandelns und Inverkehrbringens von Lebensmitteln tierischen Ursprungs (Tierische Lebensmittel-Überwachungsverordnung – Tier-LMÜV) vom 8. August 2007 (BGBl. I Seite 1816, 1864), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 8. März 2016 (BGBl. I Seite 444) geändert worden ist.

# STATISTIK DER ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT IM WANDEL – MODERNISIERUNG AUF INTERNATIONALER EBENE

Anja Petschel

➤ **Schlüsselwörter:** Entwicklungszusammenarbeit – ODA-Statistik – ODA-Modernisierung – Entwicklungsfinanzierung – OECD-Entwicklungsausschuss

## ZUSAMMENFASSUNG

Seit den 1960er-Jahren meldet Deutschland jährlich die öffentlichen und privaten Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit an den Entwicklungsausschuss der OECD (DAC). Die internationalen Meldevorgaben blieben seit dieser Zeit in vielen Bereichen nahezu unverändert, obwohl sich die Realität der Entwicklungsfinanzierung sowohl in Zielen als auch Methoden in den letzten Jahrzehnten stark verändert hat. Seit 2012 arbeitet der DAC daher an einer grundlegenden Modernisierung der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Artikel erörtert die Gründe, die eine Reform dringend notwendig machten, und die bisher getroffenen internationalen Beschlüsse zur Modernisierung der Statistik. Zudem werden die Auswirkungen auf die nationale Erhebungs- und Aufbereitungsmethodik dargelegt.

➤ **Keywords:** *development cooperation – Official Development Assistance – ODA modernisation – development finance – OECD Development Assistance Committee*

## ABSTRACT

*Since the 1960s, Germany has reported annually its public and private resource flows for development cooperation to the OECD Development Assistance Committee (DAC). The international reporting requirements have remained virtually unchanged in many areas, although the reality of development finance has dramatically changed in terms of both goals and methods in recent decades. Since 2012 the DAC has therefore been working on a fundamental modernisation of development finance statistics. This article discusses the reasons why a reform was urgently needed and the international decisions taken so far to modernise the statistics. In addition, the relevant impacts on the national methodologies for data collection and processing are shown.*



Anja Petschel

hat Soziologie mit den Schwerpunkten Transnationalisierung/Entwicklung und quantitative Methoden in Bielefeld und Istanbul studiert. Seit 2013 arbeitet sie im Statistischen Bundesamt und ist als Referentin im Referat „Kommunale und staatliche Haushalte“ zuständig für die methodische und konzeptionelle Weiterentwicklung der deutschen Statistik zur Entwicklungszusammenarbeit.

## 1

### Einleitung

„Eine Welt, in der alle Menschen selbstbestimmt und in Freiheit ihr Leben gestalten können, eine Welt ohne Armut, gewaltsame Konflikte und ökologische Zerstörung – die internationale Entwicklungspolitik hat das Ziel, diesem Ideal näher zu kommen“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2016a). Die öffentlichen und privaten Zahlungen, die Deutschland zur Erreichung dieser Ziele leistet, werden im Rahmen der Statistik zur Entwicklungszusammenarbeit erfasst und jährlich an den DAC (Development Assistance Committee), den Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), gemeldet. Damit die Meldungen der einzelnen Mitgliedstaaten international standardisiert und somit vergleichbar sind, werden die Formate dieser Meldungen in der DAC-Arbeitsgruppe zur Statistik der Entwicklungszusammenarbeit (Working Party on Development Statistics, WP-STAT), in der Deutschland durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und das Statistische Bundesamt vertreten ist, erarbeitet.

Wichtigster Teilbereich der Statistik zur Entwicklungszusammenarbeit ist die Erhebung der öffentlichen Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA), deren Anteil am Bruttonationaleinkommen die bekannteste Kennzahl dieser Statistik bildet – die ODA-Quote. Bereits 1970 haben sich die „Industrieländer“, darunter auch Deutschland, im Rahmen der Vereinten Nationen dazu verpflichtet, 0,7 % ihres Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen. Noch heute werden die internationalen Geber an diesem politischen Ziel, das in den letzten Jahrzehnten mehrfach wiederholt, allerdings von der Mehrheit noch nicht erreicht wurde, gemessen. Aber auch andere öffentliche und private Leistungen zu Zwecken der Entwicklungszusammenarbeit werden im Rahmen der Statistik erhoben – Kapitel 2 gibt hierüber einen Überblick und präsentiert wichtige Kennzahlen.

Die Statistik, die seit den 1960er-Jahren erhoben wird und deren Kerndefinition der ODA seitdem nahezu unverändert blieb, ist durch die großen Veränderungen

im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit – einer “triple revolution in goals, actors and tools” (Severino/Ray, 2009) – nicht mehr zeitgemäß. Kapitel 3 stellt diese Veränderungen und den dadurch entstandenen Anpassungsdruck sowie die Kritik an der Statistik dar. Der DAC erkannte auf seinem Ministertreffen (High Level Meeting) im Dezember 2012 die Reformbedürftigkeit der Statistik an und erteilte das Mandat zur Modernisierung. Auf die bisher beschlossenen Veränderungen der internationalen Vorgaben hin zu einem genaueren und umfassenderen, zeitgemäßen System der Erfassung der Leistungen zur Entwicklungszusammenarbeit geht ebenfalls Kapitel 3 ein.

Welche Auswirkungen haben die internationalen Beschlüsse auf die spezifischen Erhebungs-, Aufbereitungs- und Auswertungssysteme in Deutschland? Dies erläutert Kapitel 4, bevor Kapitel 5 die Ergebnisse zusammenfasst. Damit spiegelt dieser Artikel das Wesen der gesamten Statistik der Entwicklungszusammenarbeit wider, die schon immer “a compromise between political expediency and statistical reality” (Hynes/Scott, 2013, hier: Seite 3), also ein Kompromiss zwischen politischer Zweckmäßigkeit und statistischer Realität war.

## 2

### Definitorische Grundlagen

Die Statistik der Entwicklungszusammenarbeit wurde seit ihrer Einführung vor über 50 Jahren bis 2005 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erstellt. Seit Oktober 2005 werden die Daten der Statistik der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und sonstiger öffentlicher und privater Leistungen an Entwicklungsländer durch das Statistische Bundesamt erhoben und aufbereitet (Dietz/Gude, 2007).

Die Statistik der Entwicklungszusammenarbeit unterteilt sich bisher in vier, künftig in fünf Kategorien von Leistungen bezüglich der Kriterien der Konzessionalität (Anforderungen an die Finanzierungsbedingungen) und der Herkunft der Mittel. ➔ [Übersicht 1](#)

## Übersicht 1

### DAC-Kategorien der Entwicklungszusammenarbeit

	Konzessionalität	
	konzessionär	nicht konzessionär
Herkunft der Mittel:		
öffentlich	ODA (öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)	OOF (andere öffentliche Leistungen)
Mischung öffentlich/privat		neu ab Berichtsjahr 2016: öffentlich unterstützte Exportkredite
privat	private Zuschüsse von Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen oder sonstigen gemeinnützigen Organisationen	private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen

## 2.1 ODA – öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

Der Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) definiert ODA als Leistungen

- › von öffentlichen Stellen, die
- › mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern<sup>1</sup>
- › an Entwicklungsländer beziehungsweise in Ausnahmefällen an Staatsangehörige von Entwicklungsländern oder an internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern vergeben werden.

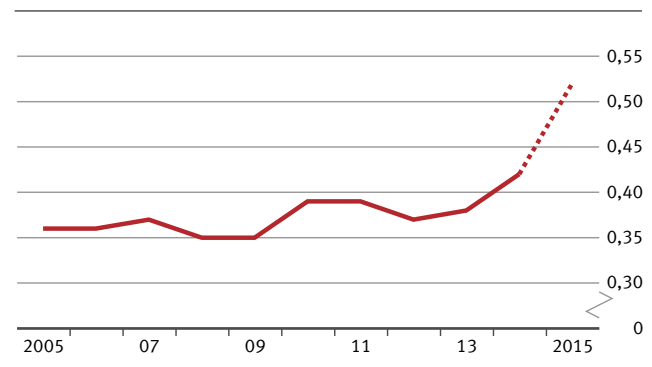
Zudem gelten zusätzliche Anforderungen an die Finanzierungsbedingungen bei der Vergabe von Darlehen, Beteiligungen und anderen Instrumenten der finanziellen Zusammenarbeit, um sicherzustellen, dass diese Instrumente günstiger als am Markt angeboten werden („Konzessionalität“). Für die Anrechnung als ODA müssen alle Bedingungen erfüllt sein (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2016b).

Der Anteil der Netto-ODA-Leistungen<sup>2</sup> am Bruttonationaleinkommen wird auch als ODA-Quote bezeichnet. 2005 verständigten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) in einem ODA-Stufenplan darauf, das 1970 von den Vereinten Nationen beschlossene Ziel, 0,7 % des Bruttonationaleinkommens für ODA ein-

zusetzen, bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Im Jahr 2014 erreichten dieses Ziel allerdings nur Schweden, Luxemburg, Norwegen, Dänemark und das Vereinigte Königreich. Deutschland war 2014 zwar dem finanziellen Volumen nach drittgrößter Geber nach den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich, lag im Vergleich der Geber nach der ODA-Quote aber nur im Mittelfeld (Platz 10 von 28). Im Jahr 2005 betrug die deutsche ODA-Quote 0,36 %, sie stieg bis zum Jahr 2014 nur leicht auf 0,42 % an. ➔ Grafik 1

Grafik 1

Entwicklung der deutschen ODA-Quote in %



Anteil der öffentlichen Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen.

2016 - 01 - 0777

Deutschland hat das 0,7%-Ziel auch im Jahr 2015 nicht erreicht (vorläufiger Wert: 0,52 %). Im September 2015 wurde von der Vollversammlung der Vereinten Nationen die Agenda 2030 als Nachfolgeprogramm für die 2015 auslaufenden Millennium-Entwicklungsziele verabschiedet. Auch die Agenda 2030 enthält das Ziel, 0,7 % des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit (ODA) einzusetzen und legt als neuen

1 Zur Konkretisierung dieses Kriteriums wurde vom DAC ein Förderbereichsschlüssel entwickelt, der detailliert erläutert, für welche Zwecke Leistungen als ODA anerkannt werden (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2016c).

2 Netto bedeutet hier Auszahlungen abzüglich Tilgungen auf Darlehen und Verkaufserlösen aus Beteiligungen.

zeitlichen Zielrahmen das Jahr 2030 fest. Die derzeitige Bundesregierung hält ebenfalls weiter an diesem Ziel fest (Deutscher Bundestag, 2016).

## 2.2 Andere Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit

Neben der ODA werden in der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit auch die anderen öffentlichen Leistungen (Other Official Flows, OOF) erhoben. Diese erfüllen die Kriterien für ODA nicht, das heißt entweder zielen sie nicht hauptsächlich auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ab oder sie sind nicht ausreichend konzessionär.

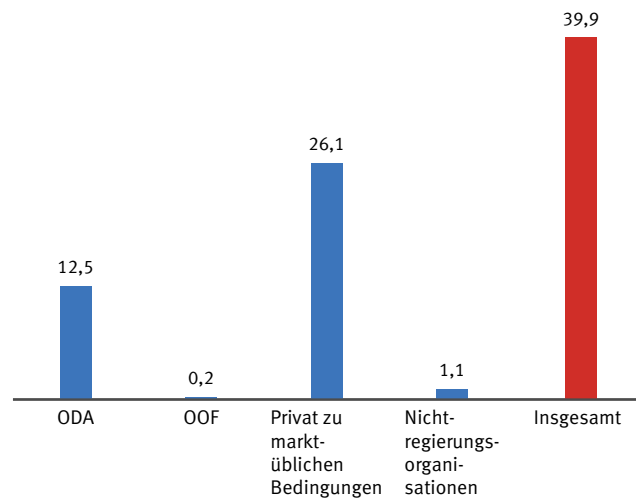
Ebenfalls erhoben werden die Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit von Nichtregierungsorganisationen, wie Vereinen, Stiftungen, kirchlichen und sonstigen gemeinnützigen Organisationen, aus Eigenmitteln und Spenden. Auch private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, zum Beispiel ausländische Direktinvestitionen, andere Sicherheiten, Beteiligungen und Ähnliches mit entwicklungspolitischem Bezug, werden in der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit erfasst. Diese hatten im Jahr 2014 mit 65 % den größten Anteil an den Gesamtnettleistungen Deutschlands für Entwicklungszusammenarbeit. Die ODA-Leistungen in Höhe von rund 12,5 Milliarden Euro machten etwa 31 % der Gesamtleistungen für Entwicklungszusammenarbeit aus, die Leistungen der Nichtregierungsorganisationen betrugen knapp 3 %<sup>3</sup> und die OOF-Leistungen stellten lediglich 0,5 % der Gesamtleistungen für Entwicklungszusammenarbeit dar. ➤ **Grafik 2**

In Grafik 2 enthalten sind auch die Exportkredite, die bis einschließlich Berichtsjahr 2015 je nach Herkunft der Mittel in den Kategorien OOF (andere öffentliche Leistungen) oder Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen erfasst wurden. Ab Berichtsjahr 2016 werden alle öffentlichen (direkt vergebenen) und öffentlich garantierten/versicherten (privaten) Exportkredite in einer neuen und eigenständigen Kategorie zusammengefasst. Dies ist bereits eine der Änderungen im Zuge der Reform der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit, auf deren Ursachen und Inhalte das folgende Kapitel eingeht.

<sup>3</sup> Die Zahlen sind nur Näherungswerte, da die Erhebung der privaten Nichtregierungsorganisationen keine Vollerhebung ist.

**Grafik 2**

Nettofinanzvolumen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit 2014  
Mrd. EUR



ODA: öffentliche Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit  
(Official Development Assistance)

OOF: andere öffentliche Leistungen (Other Official Flows)

2016 - 01 - 0778

## 3

### Die Modernisierung der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit

In der Entwicklungsfinanzierung spielt sich in den letzten Jahrzehnten eine “triple revolution in goals, actors and tools” (Severino/Ray, 2009, hier: Seite 17) ab. Oberstes Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist nicht mehr ausschließlich die Armutsreduzierung, zunehmend rücken auch Themen wie Frieden und Sicherheit sowie der Schutz globaler öffentlicher Güter in den Mittelpunkt. Zudem diversifizieren sich die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit und mit ihnen auch die verwendeten Instrumente der Entwicklungsfinanzierung.

Die ODA-Definition ließ zwar Raum für Interpretationen, hat sich jedoch im Kern seit über 40 Jahren kaum verändert (Hynes/Scott, 2013, hier: Seite 2; Scott, 2015). Vor allem die Konsenspflicht im Entwicklungsausschuss der OECD und seinem Untergremium, der Arbeitsgruppe für Statistik, ließ viele Reformideen immer wieder scheitern. Verhindert wurden größere Reformen der ODA aber auch, da nicht der Verdacht aufkommen sollte, dass die Geberländer durch eine veränderte Methodik

leichter das für 2015 festgesetzte 0,7-%-Ziel erreichen könnten, ohne dafür echte budgetäre Anstrengungen zu unternehmen. So baute sich über die Jahrzehnte ein „Reformstau“ (Riegler, 2015, hier: Seite 136) auf. Das bisherige ODA-Konzept stand zunehmend in der Kritik und galt als „reformbedürftig und nicht mehr dem ‚Stand der Diskussion‘ angemessen“ (Klingebiel, 2014). Hauptkritikpunkte waren kontraproduktive Anreizstrukturen, die nachlassende Relevanz von ODA und die inhaltliche Unschärfe der ODA-Definition, die in diesem Kapitel detailliert dargestellt werden.

Der DAC erkannte 2012 den Reformbedarf und nutzte „a small window of opportunity“ (OECD, 2014a, hier: Seite 3) zur Entwicklung eines genaueren und umfassenden statistischen Systems zur Erfassung der Leistungen der Entwicklungsfinanzierung für die Zeit nach 2015. Das DAC-Ministertreffen im Dezember 2012 erteilte hierzu das entsprechende Mandat und in den folgenden Jahren beschäftigte sich vor allem die Arbeitsgruppe WP-STAT damit, Modernisierungsvorschläge zu erarbeiten. Zwei wichtige Meilensteine in der Modernisierung der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit stellten die DAC-Ministertreffen im Dezember 2014 und Februar 2016 dar, auf deren Beschlüsse im Folgenden ebenfalls eingegangen wird.

### 3.1 Modernisierung der Berechnungsgrundlagen

#### Bisheriges System – falsche Anreizstrukturen und Interpretationsspielräume

Die Entwicklung und zunehmende Bedeutung neuer Finanzinstrumente konnte durch die mehr als 40 Jahre alte ODA-Definition nicht mehr ausreichend abgebildet werden. Zudem ergaben sich teilweise unerwünschte, negative Anzeizeffekte, die erfolgreiche Projekte mit negativer ODA „bestrafen“ und scheiternde Projekte mit positiver ODA „belohnen“ (Riegler, 2015, hier: Seite 137). Ein Beispiel hierfür sind Beteiligungen, bei deren Kauf das Kapital zunächst als ODA zählt – beim Verkauf müssen jedoch die Verkaufserlöse gemeldet werden und zählen in dem entsprechenden Jahr als negative ODA (in der Nettobetrachtung). Wenn die Wertentwicklung der Beteiligung positiv ist, ist der Verkaufserlös größer als die ursprüngliche Investition – über den Zeitver-

lauf betrachtet, wurde somit in der Summe negative ODA generiert. Anders bei einem geringeren Verkaufserlös im Vergleich zur ursprünglichen Investition – Wertverluste generieren in der Summe positive ODA.

Auch durch die verstärkte Nutzung von Darlehen als Instrument der finanziellen Zusammenarbeit bestand in den letzten Jahren zunehmend Reformbedarf. Bisher ist der gesamte Nettokapitalfluss eines Darlehens ODA-anrechenbar, wenn das Darlehen ein Zuschuss-/Schenkungelement von mindestens 25 % beinhaltet<sup>4</sup> sowie im Grundsatz konzessionär ist. Die Mitgliedstaaten des DAC interpretierten diese Vorgabe allerdings sehr unterschiedlich, was dazu führte, dass die Geberleistungen nur noch bedingt vergleichbar waren (Riegler, 2015, hier: Seite 136; Keijzer/Klingebiel, 2015). Daher beauftragte das DAC-Ministertreffen im Jahr 2012 die Arbeitsgruppe WP-STAT mit der Erarbeitung einer eindeutigen, quantitativen Definition von Konzessionalität und einer einheitlichen Regelung der Meldepraxis von Darlehen (OECD, 2014b).

#### Neue Beschlüsse – Zuschussäquivalentmodell und Neudefinition der Konzessionalität

Auf dem DAC-Ministertreffen 2014 wurde eine eindeutige, rein quantitative Definition von Konzessionalität beschlossen. Ab dem Berichtsjahr 2018 sind sowohl die Mindestzuschusselemente, die ein Darlehen enthalten muss, um als ODA zu gelten, als auch die Diskontsätze, die zur Berechnung des Mindestzuschusselements dienen, nach Länderkategorien<sup>5</sup> gestaffelt. So sollen Anreize für eine günstigere Darlehensvergabe an die am wenigsten entwickelten Länder (LDC: least developed countries) gesetzt werden. Der neue Diskontsatz besteht aus einer Basisrate, die sich an den Vorgaben des Internationalen Währungsfonds orientiert und in regelmäßigen Abständen aktualisiert wird, sowie einem festen Risikoaufschlag. Hiermit wird das Risiko des Zahlungsausfalls, welches der Geber auf sich nimmt, künftig mit eingepreist. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die ODA-Melderegeln für Schuldenerlasse ebenfalls überarbeitet werden müssen, um die Kosten des tatsächlichen Ausfalls bei Schuldenerlass nicht doppelt zu zählen.

#### ▢ Tabelle 1

- <sup>4</sup> Zur Berechnung des Gegenwartswertes wird eine Diskontrate von 10 % verwendet.
- <sup>5</sup> Die Einteilung nach Länderkategorien beruht auf dem Pro-Kopf-Einkommen.

**Tabelle 1**

Neue ODA-Anrechenbarkeitsregeln für Darlehen an Staaten nach Länderkategorien

	Am wenigsten entwickelte Länder und andere Länder mit niedrigem Einkommen	Länder mit geringerem mittlerem Einkommen	Länder mit höherem mittlerem Einkommen
	%		
Neuer Diskontsatz (insgesamt)	9	7	6
Diskontsatz (Basis)	5	5	5
Diskontsatz Risikoaufschlag	4	2	1
Mindestzuschusselemente	45	15	10

Auch für Darlehen an multilaterale Organisationen wurden im Jahr 2016 neue Berechnungsregeln verabschiedet.<sup>6</sup> [↗](#) Tabelle 2

**Tabelle 2**

Neue ODA-Anrechenbarkeitsregeln für Darlehen an multilaterale Organisationen

	Globale Institutionen und Fonds, multilaterale Entwicklungsbanken (MDBs)	Regionale und subregionale Institutionen (ohne MDBs) sowie andere Institutionen
	%	
Neuer Diskontsatz (insgesamt)	5	6
Diskontsatz (Basis)	5	5
Diskontsatz Anpassungsfaktor	–	1
Mindestzuschusselemente	10	10

Grundsätzlich neu geregelt wurde nicht nur die Berechnung des Zuschusselements von Darlehen, sondern auch die Anrechnungspraxis von Darlehen als ODA. Bisher wurde, wie oben beschrieben, der gesamte Darlehensbetrag (Nettokapitalfluss) als ODA angerechnet, sofern das Mindestzuschusselement erreicht wurde. Auf dem DAC-Ministertreffen 2014 wurde eine grundsätzliche Änderung dieser Anrechnungspraxis beschlossen. Künftig wird lediglich der Zuschussanteil eines Darlehens auf die ODA angerechnet – das sogenannte Zuschussäquivalent, das sich aus der Multiplikation des Zuschusselements mit dem Auszahlungsbetrag ergibt. Auch für andere Finanzinstrumente soll künftig nur das Zuschussäquivalent anrechenbar sein. Eine Nettobetrachtung von Finanzflüssen wird durch Einführung des Zuschussäquivalentsystems entfallen. In einer Übergangsperiode von 2015 bis 2017 sollen beide Berechnungssysteme parallel laufen. Ab Berichtsjahr 2018 wird die ODA dann ausschließlich nach der neuen Zuschussäquivalentmethode ausgewiesen.

<sup>6</sup> Die Berechnungsregeln für Darlehen an private Unternehmen/Institutionen werden zurzeit noch im DAC verhandelt.

## 3.2 Neue Quellen der Entwicklungsfinanzierung

### Herausforderung – Nachlassende Bedeutung von ODA

Weiterer Modernisierungsdruck entstand durch die nachlassende Bedeutung von ODA als Quelle der Entwicklungsfinanzierung. So stellt Klingebiel (2014) fest, dass „nur ein kleiner Teil der international verfügbaren Finanzmittel für Entwicklungsländer [...] ODA-Mittel“ sind, was vor allem für die Länder mit höherem mittleren Einkommen (UMIC: upper middle-income countries) zutrefte. Für die am wenigsten entwickelten Länder bleibt ODA eine wichtige Finanzquelle, aber auch in diesen Ländern nimmt die durchschnittliche Abhängigkeit von ODA ab. Auch Betz (2015, hier: Seite 25) stellt fest, dass der Anteil des Gesamt-ODA-Volumens an externen Kapitalzuflüssen in Entwicklungsländer stark zurückgegangen ist. Andere Finanzierungsquellen, wie private ausländische Direktinvestitionen, Dreieckskooperationen<sup>7</sup> sowie sogenannte Remittances<sup>8</sup>, gewinnen im Umkehrschluss zunehmend an Bedeutung.

### Neue Rolle von ODA zur Mobilisierung privater Mittel

Die Erschließung neuer Quellen zur Entwicklungsfinanzierung, zusätzlich zur ODA, wurde bereits 2002 auf der ersten Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung

<sup>7</sup> In Dreieckskooperationen arbeitet ein traditionelles DAC-Geberland mit einem Schwellenland (Süd-Geber) und einem Entwicklungsland (Empfänger) zusammen (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2016d). Diese Art der Zusammenarbeit soll ab Berichtsjahr 2016 ebenfalls in der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit erfasst werden.

<sup>8</sup> Rücküberweisungen (remittances) sind Geldtransfers (vor allem Überweisungen) von Migranten/Personen mit Migrationshintergrund in ihre Herkunftsländer.

beschlossen. ODA soll hierbei die neue Rolle eines Hebelmechanismus beziehungsweise „Katalysators“ privater – internationaler wie einheimischer – Finanzmittel einnehmen (Vereinte Nationen, 2015, hier: Seite 18). Entwicklungsfinanzierer, wie die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), begannen, öffentliche Mittel mit Marktmitteln zu mischen und zunehmend mit dem Privatsektor zusammenzuarbeiten. Somit wuchs der Druck auf den DAC, die Aktivitäten der bilateralen Entwicklungsfinanzinstitutionen<sup>9</sup> (Development Finance Institutions) und die von ihnen verwendeten Privatsektordinstrumente in der Statistik abzubilden sowie Methoden zu entwickeln, den Mobilisierungseffekt von öffentlichen Mitteln im Bereich der privaten Ressourcen zu messen und zu erfassen (Riegler, 2015, hier: Seite 136 ff.).

Auf dem DAC-Ministertreffen 2016 wurden die Rahmenbedingungen für die Erfassung der Leistungen von bilateralen Entwicklungsfinanzinstitutionen beschlossen. Die Kapitalflüsse können entweder zu dem Zeitpunkt der Übertragung der öffentlichen Mittel an die bilateralen Entwicklungsfinanzinstitutionen gemeldet werden („institutioneller Ansatz“) oder zum Zeitpunkt der Auszahlung der Mittel von der Entwicklungsfinanzinstitution an ein privates Unternehmen oder eine Institution in einem Entwicklungsland („instrumenten-spezifischer Ansatz“). Der Melder darf einen Ansatz wählen, ist dann aber für eine gewisse Zeit darauf festgelegt. Der DAC nimmt an, dass beide Ansätze über längere Zeit gesehen ähnliche ODA-Werte generieren. Um dies zu kontrollieren, sind die bilateralen Entwicklungsfinanzinstitutionen verpflichtet, ihre Daten nach beiden Methoden an den DAC zu melden. Der DAC wird zudem für alle bilateralen Entwicklungsfinanzinstitutionen eine ODA-Anrechenbarkeitsprüfung (ähnlich dem Verfahren bei multilateralen Organisationen) durchführen, um zu bewerten, ob alle ihre Aktivitäten oder nur Teile davon ODA-anrechenbar sind.

Zudem wurden Verfahren erarbeitet, um den Effekt der Mobilisierung privater Mittel von drei Finanzinstrumenten zu berechnen: Garantien, Konsortialkredite und Anteile an kollektiven Kapitalanlagen (sogenannten „collective investment vehicles“), die erstmals ab dem Berichtsjahr 2016 in der Statistik abgebildet werden können (OECD, 2016a).

<sup>9</sup> In Deutschland ist dies die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH.

### 3.3 Umfassendes und faires Bild von Geberleistungen

#### Kritik: „too much, too little and the wrong types of things“

Die ODA erfasse „zu viel, zu wenig und das Falsche“ (Severino/Ray, 2009, hier: Seite 17) – so lautet eine weitere Kritik am bisherigen ODA-Konzept. Die einen kritisieren, dass ODA in bestimmten Bereichen zu wenig der tatsächlichen Leistungen, wie zum Beispiel Garantien, abbildet. Gleichzeitig steht das ODA-Konzept aufgrund der Anrechenbarkeitsregeln für einige Sonderfälle, wie Flüchtlingskosten, Studienplatzkosten, Verwaltungskosten und Kosten für entwicklungspolitische Bildung im Inland, in der Kritik, da diese nicht direkt den Entwicklungsländern zugutekommen, die ODA-Zahlen aber teilweise stark erhöhen (Klingebiel, 2014; Keijzer, 2014). Auch Nichtregierungsorganisationen und ihre Verbände, wie VENRO (Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V., 2016) und Concord (Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement, 2015), fordern daher schon seit Jahren eine «genuine aid» (Concord, 2015, hier: Seite 16), in der diese und ähnliche Kosten, die nicht direkt den Entwicklungsländern zugutekommen, nicht mehr auf die ODA angerechnet werden.

#### Neue Messgröße: Total Official Support for Sustainable Development

Diese Idee einer „purifizierten“ ODA-Quote“ (Riegler, 2015, hier: Seite 137) hat sich im DAC allerdings nicht durchgesetzt. Stattdessen wird vielmehr daran gearbeitet, die Erhebung auf andere Leistungen auszuweiten. Ziel ist, ein umfassendes und faires Gesamtbild der – auch im weitesten Sinne relevanten – öffentlichen und öffentlich mobilisierten Leistungen für Entwicklung abbilden zu können. Hierzu soll eine neue Messgröße eingeführt werden, die ODA nicht ersetzen, sondern ergänzen soll: Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). In der momentanen Arbeitsdefinition (OECD, 2016b) soll TOSSD alle öffentlichen und öffentlich mobilisierten Mittel erfassen, die Entwicklung in Entwicklungsländern oder die Voraussetzungen

für Entwicklung („enabler“)<sup>10</sup> fördern. Damit umfasst TOSSD nicht nur ODA und OOF, sondern geht darüber hinaus. Auch eine Verknüpfung mit den globalen Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030 wird angestrebt. Das neue TOSSD-Konzept soll im Jahr 2017 durch die internationale Gemeinschaft auf OECD- und UN-Ebene verabschiedet werden.

## 4

### Nationale Methodik und Auswirkungen der internationalen Beschlüsse

Die internationalen Beschlüsse zur Modernisierung der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit müssen in einer Übergangsphase von 2015 bis 2018 in die nationalen Erhebungs-, Aufbereitungs- und Auswertungsinstrumente implementiert werden. Dieses Kapitel erläutert daher die nationale Methodik und gibt einen Ausblick auf den Anpassungsbedarf der kommenden Jahre.

Ein Beispiel, bei dem alle drei Bereiche der Erhebung, Aufbereitung und Auswertung betroffen sind, ist die Einführung des Zuschussäquivalentsystems, die im Berichtsjahr 2015 zunächst für Darlehen an Staaten und multilaterale Organisationen erfolgte (siehe Abschnitt „Neue Beschlüsse – Zuschussäquivalentmodell und Neudefinition der Konzessionalität“). Da Deutschland ein großer Darlehensgeber ist (der Anteil von Darlehen an der Gesamt-ODA lag 2014 bei 29%; OECD, 2015), hat diese Umstellung insbesondere Auswirkungen auf die Meldung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Entwicklungsbank, die einen Großteil der ODA-anrechenbaren Darlehen Deutschlands vergibt. Das Statistische Bundesamt passte daher die Erhebungsunterlagen für die Kreditanstalt für Wiederaufbau an und fragte im Berichtsjahr 2015 erstmals das Zuschussäquivalent sowie die für eine langfristige Nachverfolgung der Darlehen notwendige einheitliche Erkennungsnummer (CRS-ID – Creditor Reporting System-ID) für die entsprechenden Darlehen ab (Näheres zum Berichtskreis und zur Erhebungsmethodik folgt in Abschnitt 4.1). Gleichzeitig musste das Statistische Bundesamt auch

die Änderungen der internationalen Meldeformate, die in Abschnitt 4.2 erläutert werden, in seine Auswertungsprogramme übernehmen und eine gänzlich neue Auswertungstabelle konzipieren.

### 4.1 Berichtskreis und Datenerhebung

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau ist einer der Melder der finanziellen Zusammenarbeit<sup>11</sup>, ebenso wie die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH, die Euler Hermes Aktiengesellschaft und die Deutsche Bundesbank. Daten der technischen Zusammenarbeit<sup>12</sup> werden von den Bundesministerien, allen Bundesländern und der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit mbH gemeldet. Zudem werden im Rahmen der privaten Entwicklungszusammenarbeit etwa 1 200 entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen aufgefordert, auf freiwilliger Basis Leistungen aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen zu melden. Es ist möglich, dass der Berichtskreis künftig ausgeweitet wird, insbesondere im Hinblick auf die Erfassung öffentlich mobilisierter privater Mittel (siehe Abschnitt „Neue Rolle von ODA zur Mobilisierung privater Mittel“) und im Hinblick auf die Neuregelung der Erfassung von Exportkrediten.

Auch die Erhebungsmerkmale werden im Zuge der Modernisierung der Statistik erweitert und angepasst. Derzeit werden beispielsweise die Art der Leistung, die Herkunft der Mittel und bei Krediten die finanziellen Konditionen (zum Beispiel Laufzeit, Zinsrate) erhoben. Ebenfalls erfasst werden unter anderem der Vertragstyp, der Empfänger der Leistung, die Höhe des Plan- und des Zahlungsbetrags, die Lieferbindung<sup>13</sup>, der Förderbereich sowie Projektbezeichnungen und -ziele in Deutsch und Englisch. Durch die internationalen Neuerungen kommen Erhebungsmerkmale, wie das

10 Als Voraussetzungen für Entwicklung werden zum Beispiel der Schutz globaler öffentlicher Güter, wie der Klimaschutz und umfassende Leistungen im Bereich Frieden und Sicherheit, angesehen, die bisher nur sehr beschränkt ODA-anrechenbar waren.

11 Die finanzielle Zusammenarbeit unterstützt die Partnerländer bei der Finanzierung von entwicklungswichtigen Maßnahmen und verwendet verschiedene Finanzinstrumente, wie Darlehen, Beteiligungen, Zins-subsidien, Exportkredite, Umschuldungen und Schuldenerlasse.

12 Die technische Zusammenarbeit umfasst vor allem Beratungsleistungen sowie in begrenztem Umfang auch die Lieferung von Sachgütern. Sie erfolgt in Form von Zuschüssen, das heißt als Direktleistung, die vom Partnerland nicht zurückerstattet werden muss.

13 Lieferbindung bedeutet die „vertragliche Bindung von Kapitalhilfe an Lieferungen und Leistungen aus dem Geberland“ (Nuscheler, 2012, hier: Seite 421). In der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit wird erhoben, wie hoch die prozentuale Lieferbindung der gemeldeten Geldmittel ist.

Zuschussäquivalent, hinzu. Auch die Förderbereiche werden erheblich ausgeweitet, insbesondere um internationale Transparenzanforderungen zu erfüllen und um den Beitrag der Projekte für die globalen Nachhaltigkeitsziele abbilden zu können. Bei einer solchen Umstellung muss nicht nur das Statistische Bundesamt die nationalen Erhebungsunterlagen anpassen, sondern auch einige Melder, die mit Datenbanken arbeiten, müssen ihre IT-Systeme entsprechend umprogrammieren.

### 4.2 Datenaufbereitung und Veröffentlichung

---

Die neu hinzukommenden Erhebungsmerkmale müssen auch in den Prüfsystemen berücksichtigt werden und finden sich zum Teil auch in den Auswertungstabellen wieder. Die Prüfung der von den Meldern bis zum 31. März eines Jahres übermittelten Daten des vorangegangenen Jahres erfolgt sowohl maschinell als auch manuell (Sichtprüfung) anhand komplexer Kriterien, teils von der OECD vorgegeben und teils im Fachbereich und in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung entwickelt. Auch diese sind an die neuen internationalen Vorgaben anzupassen. Die Übermittlung der gesammelten und geprüften Daten an den DAC zum 15. Juli eines Jahres für das vorangegangene Berichtsjahr erfolgt in zwei verschiedenen Formaten: dem CRS++ (Creditor Reporting System) und den DAC-Tabellen. Im CRS++ werden alle Projekte beziehungsweise gemeldeten Leistungen einzeln anhand von zurzeit (Berichtsjahr 2015) 55 Erhebungsmerkmalen dargestellt (Details siehe auch Dietz/Gude, 2007, hier: Seite 296). Mit Ausnahme der Daten der Deutschen Bundesbank werden in Deutschland alle an den DAC gemeldeten ODA-, OOF- und privaten Daten im CRS++ abgebildet. Zusätzlich zu den zurzeit etwa 15 000 deutschen Projekteinzelmeldungen im CRS++ umfasst die Datenlieferung an den DAC auch drei Tabellen, die die Leistungen in aggregierter Form abbilden.<sup>14</sup> Seit dem Berichtsjahr 2015 meldet Deutschland zusätzlich die neue Tabelle DAC1bis, die die ODA-Leistungen nach der neuen Zuschussäquivalentmethode darstellt.

<sup>14</sup> Aufgrund der sehr guten Datenqualität kann Deutschland seit einigen Jahren im sogenannten Converged-Format melden. Dies bedeutet, dass für eine vollständige Meldung nur noch die Tabellen DAC1, DAC1bis und Validation Table nötig sind. Die DAC4 meldet Deutschland zusätzlich. Der DAC erstellt die Tabellen DAC2a, DAC2b, DAC3a und DAC5 selbst aus dem CRS++ (Dietz/Gude, 2007, hier: Seite 296).

Das CRS++ und die DAC-Tabellen werden seitens des DAC in enger Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Mitgliedstaat im Herbst eines jeden Jahres eingehend auf Vollständigkeit, Kohärenz und Genauigkeit/Fehlerfreiheit entsprechend der Meldevorgaben geprüft. Gegen Jahresende veröffentlicht der DAC die endgültigen Zahlen des Vorjahres sowohl in Form des CRS++ als auch der DAC-Tabellen auf seiner Website. Zudem werden derzeit knapp 40 nationale Tabellen und Grafiken im Rahmen der sogenannten Statistikmappe für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erstellt, die teilweise auf den Webseiten des Ministeriums und des Statistischen Bundesamtes veröffentlicht werden und zur Beantwortung von Anfragen sowie in der nationalen Berichterstattung verwendet werden.<sup>15</sup>

Die umfangreichen Veränderungen innerhalb der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit werden sich auch in den entsprechenden nationalen und internationalen Tabellenformaten niederschlagen und dort einen erheblichen Anpassungsbedarf verursachen – angefangen von der Konzeption der neuen Tabellen und Inhalte, über die Programmierung bis zur Erstellung und Anpassung der Tabellenrahmen.

## 5

---

### Fazit und Ausblick


---

Ziele und Methoden der Entwicklungsfinanzierung haben sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert, doch die Kerndefinitionen der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit, die seit den 1960er-Jahren vom Entwicklungsausschuss der OECD erhoben wird, blieb seit über 40 Jahren nahezu unverändert. Die Schere zwischen der Realität der Entwicklungsfinanzierung und ihrer statistischen Abbildbarkeit öffnete sich immer weiter. Es entwickelten sich kontraproduktive Anreizstrukturen, die erfolgreiche Projekte mit negativer ODA „bestrafen“, und auch die definitorische Unschärfe der ODA-Anrechenbarkeitsregeln wurde zunehmend kritisiert. Analog zum Post-2015-Prozess der Agenda für nachhaltige Entwicklung nutzte auch der DAC die Chance, die Statistik der Entwicklungszusammenarbeit

<sup>15</sup> Zu den Inhalten siehe Dietz/Gude, 2007, sowie unter [www.bmz.de](http://www.bmz.de) und [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

für die Zeit nach 2015 zu modernisieren. Drei zentrale Neuerungen wurden bisher beschlossen:

- › die Einführung des Zuschussäquivalentsystems, bei dem künftig nur noch der Zuschussanteil eines Darlehens ODA-anrechenbar sein wird;
- › die Neuregelung der Berechnung des Zuschusselements von Darlehen an Staaten und multilaterale Organisationen und die zu erreichenden Mindestzuschusselemente sowie
- › die Ausweitung der Erhebung auf öffentlich mobilisierte private Mittel.

Weitere Modernisierungsschritte, wie Berechnungsregeln für das Zuschusselement von Privatsektoringstrumenten, die Neuregelung der ODA-Anrechenbarkeit von Kosten im Geberland, die Einführung der neuen Messgröße TOSSD und die Anpassung an die Agenda 2030, werden in nächster Zeit folgen. Mit der Implementierung der internationalen Beschlüsse in die nationalen Erhebungs-, Aufbereitungs- und Auswertungssysteme in den kommenden Jahren liegt eine große Aufgabe vor dem Statistischen Bundesamt und den Datenmeldern – die genauen Auswirkungen sind noch nicht vollständig abzusehen. Ab dem Berichtsjahr 2018 soll die grundlegende Modernisierung der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit auf internationaler Ebene abgeschlossen sein. Ob die Reformen letztlich die gewünschten Auswirkungen auf die statistische Genauigkeit haben werden und ODA, auch vor dem Hintergrund der Einführung von TOSSD, seine hohe politische Relevanz behält, werden die nächsten Jahre zeigen. 

## LITERATURVERZEICHNIS

---

Betz, Joachim. *Umbruch in der Entwicklungsfinanzierung?* In: Bundeszentrale für politische Bildung (Herausgeber). *Aus Politik und Zeitgeschichte. Entwicklungszusammenarbeit*. Jahrgang 65. Ausgabe 7–9/2015, Seite 23 ff.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). *Ziele der internationalen Entwicklungspolitik*. 2016a. [Zugriff am 26. September 2016]. Verfügbar unter: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). *Leitfaden „Was ist Official Development Assistance (ODA)?“*. 2016b. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). *Kurzübersicht der Förderbereichsschlüssel (FBS) ab dem Berichtsjahr 2015*. 2016c. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). *Dreieckskooperationen. Neue Wege der Zusammenarbeit gehen*. 2016d. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)

Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (Concord). *Concord AidWatch 2015. Looking to the future, don't forget the past – Aid beyond 2015*. 2015. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [library.concordeurope.org](http://library.concordeurope.org)

Deutscher Bundestag. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Aktuelle Entwicklungen der ODA-Quote*. Bundestags-Drucksache 18/8479. 2016. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [dip21.bundestag.de](http://dip21.bundestag.de)

Dietz, Otto/Gude, Juliane. *Statistik der Entwicklungszusammenarbeit. Methodik und Ergebnisse*. In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 3/2007, Seite 291 ff.

Hynes, William/Scott, Simon. *The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward*. OECD Development Co-operation Working Papers, No. 12. 2013. OECD Publishing. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [www.oecd-ilibrary.org/](http://www.oecd-ilibrary.org/)

Keijzer, Niels. *Entwicklungsfinanzierung. Neue Messweise*. In: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*. Jahrgang 55, Ausgabe 8/2014, Seite 342 ff.

Keijzer, Niels/Klingebiel, Stephan. *Finanzierung globaler Entwicklung: Welche Rolle kann öffentliche Entwicklungszusammenarbeit spielen?* In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Herausgeber). *Analysen und Stellungnahmen* 4/2015. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: [www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)

Klingebiel, Stephan. *Zur Zukunft des ODA-Konzepts: Die politischen Aspekte einer scheinbar technischen Diskussion*. In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Herausgeber). *Analysen und Stellungnahmen* 8/2014. [Zugriff am 17. August 2016]. Verfügbar unter: [www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)

## LITERATURVERZEICHNIS

---

Nuscheler, Franz. *Entwicklungspolitik. Lern- und Arbeitsbuch*. 7. überarbeitete Auflage. Bonn 2012.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). *Modernising the DAC's development finance statistics*. DCD/DAC(2014)9. Paris 2014a. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

OECD. *DAC High Level Meeting. Background Paper: The treatment of loan concessionality in DAC statistics*. 2014b. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

OECD. *Statistics on Resource Flows to Developing Countries*. 2015. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

OECD. *Amounts mobilised from private sector for development*. 2016a. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

OECD. *TOSSD Compendium for Public Consultation. Draft 2016*. 2016b. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Riegler, Hedwig. *DAC-Statistik im Umbruch: Modernisierung oder Zahlenspielerei?* In: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) (Herausgeber). *Österreichische Entwicklungspolitik 2015. Rohstoffe und Entwicklung*. 2015, Seite 135 ff. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [www.oefse.at](http://www.oefse.at)

Scott, Simon. *The accidental birth of "official development assistance"*. In: OECD Development Co-operation Working Papers. Nr. 24, OECD Publishing, Paris 2015. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [www.oecd-ilibrary.org/](http://www.oecd-ilibrary.org/)

Severino, Jean-Michel/Ray, Olivier. *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*. In: Center for Global Development (Herausgeber). Working Paper No. 167. 2009. [Zugriff am 11. November 2016]. Verfügbar unter: [www.files.ethz.ch](http://www.files.ethz.ch)

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO). *Die Entwicklung der deutschen ODA-Quote bis 2020: Wie aus Anspruch Realität werden kann*. 2016. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [venro.org](http://venro.org)

Vereinte Nationen. *Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda*. 2015. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: [www.un.org](http://www.un.org)

# DIAGNOSEN AUS DEM AMBULANT-ÄRZTLICHEN VERSORGUNGSBEREICH ALS BESTANDTEIL DER GESUNDHEITSBERICHTERSTATTUNG DES BUNDES

Nicola Pfau

➤ **Schlüsselwörter:** GKV-Routinedaten – Validierung – Morbidität – ambulanter Versorgungsbereich – Gesundheitsberichterstattung

## ZUSAMMENFASSUNG

Das Statistische Bundesamt strebt im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung des Bundes den Aufbau einer Statistik über die Häufigkeiten der gestellten Diagnosen im ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich an. Grundlage hierfür sind die Daten nach der Datentransparenzverordnung. Die neue Statistik soll die Diagnosedaten des stationären Bereiches ergänzen.

Der Beitrag untersucht die Bedeutung sogenannter Routinedaten zur Beschreibung der ambulanten medizinischen Versorgung; inwieweit sie sich dafür eignen und welche Aussagefähigkeit sie haben. Hierzu werden Ergebnisse ausgewählter Validierungsstudien und eigener Berechnungen vorgestellt und sich daraus ergebende Schlussfolgerungen erläutert.

➤ **Keywords:** routine data of statutory health insurance – validation – morbidity – out-patient health care sector – federal health monitoring

## ABSTRACT

*The Federal Statistical Office intends to establish a set of statistics on the frequencies of diagnoses made in the out-patient health care sector as part of federal health monitoring. The statistics will be based on data of the statutory health insurance funds in accordance with the Data Transparency Ordinance. The new set of statistics will be a supplement to the in-patient hospital diagnosis statistics.*

*The article examines the relevance of routine data for the description of out-patient health care, their suitability and significance. Results of selected validation studies and of own calculations are presented and conclusions are explained.*



Nicola Pfau

ist Diplom-Sozialökonomin und Master of Public Health. Sie ist im Statistischen Bundesamt im Referat „Informations- und Dokumentationszentrum ‚Gesundheitsdaten‘“ als wissenschaftliche Mitarbeiterin mit dem Aufbau einer Statistik über die Häufigkeiten der Diagnosen aus dem ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich befasst.

## 1

## Einleitung und Aufgabenstellung

Die Gesundheitsberichterstattung des Bundes (GBE) stellt laufend aktuelle Daten und Informationen über den Gesundheitszustand der Bevölkerung und deren gesundheitliche Versorgung zur Verfügung. Ziel ist es unter anderem, eine umfassende, aktuelle und belastbare Daten- und Informationsgrundlage für politische Entscheidungsprozesse zu schaffen. Die veröffentlichten Daten müssen bevölkerungsgruppenspezifische Betrachtungen ermöglichen, da nur auf diese Weise Problemlagen identifiziert und Strategien zur Behebung erkannter Defizite entwickelt werden können.

Im Rahmen dieser Aufgabenstellung strebt das Statistische Bundesamt den Aufbau einer Statistik über die Häufigkeiten der nach der Internationalen Klassifikation der Krankheiten (ICD-10)<sup>1</sup> gestellten Diagnosen im ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich an.

In Deutschland stehen belastbare bevölkerungsbezogene Daten zur Morbidität in der medizinischen Versorgung nur im Bereich der stationären Diagnosen und für die Arbeitsunfähigkeitsdiagnosen zur Verfügung (Behrendt, 2009). Informationen aus dem ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich gibt es derzeit nur vereinzelt in Form von Stichprobendaten von Versicherten der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), die unter anderem von den Forschungsdatenzentren der statistischen Ämter vorgehalten werden. Ziel der neuen Statistik ist es daher, erstmals eine umfassende Datengrundlage für den ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich zu schaffen.

Die Europäische Union (EU) verpflichtet im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1338/2008<sup>2</sup> ihre Mitgliedstaaten, Angaben zur diagnosebezogenen Morbidität für den ambulanten und stationären Bereich bereitzustellen. Demnach müssen die EU-Mitgliedstaaten dem Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) Sta-

tistiken unter anderem über den Gesundheitszustand und die Gesundheitsdeterminanten übermitteln. Dazu gehört die diagnosespezifische Morbidität.

Die geplante Statistik über die Häufigkeit der Diagnosen aus dem ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich soll in einer tabellarischen Darstellung der aggregierten Fallzahlen nach ICD-10-Positionen (Kapitel, ICD-Obergruppen, 3- und 4-Steller), Alter (nach 5-Jahres-Altersgruppen), Geschlecht, Berichtsjahr sowie in der textlichen Darstellung der Hintergrundinformationen (Datenhalter/Methodik) bestehen. Die neue Erhebung soll die Diagnosestatistiken im stationären Bereich auf den Seiten des Informationssystems der Gesundheitsberichterstattung des Bundes ([www.gbe-bund.de](http://www.gbe-bund.de)) ergänzen.

Als Datenquelle nutzt die angestrebte Statistik diejenigen Daten, die die Gesetzlichen Krankenkassen zum Zwecke des morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs an das Bundesversicherungsamt übermitteln. Das Bundesversicherungsamt wiederum leitet nach dem Überprüfen der Vollständigkeit und Plausibilität die Daten an das Deutsche Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI) weiter.

Der folgende Beitrag befasst sich mit den Chancen und Schwierigkeiten, die mit diesem Projekt verbunden sind.

## 2

## Bedeutung der Routinedaten in der GKV

Die Daten, die als Grundlage für die aufzubauende Statistik dienen sollen, sind sogenannte Routinedaten. Bei diesen handelt es sich um personenbezogene Daten, die die Krankenversicherung primär zu Verwaltungszwecken beziehungsweise Abrechnungszwecken erhebt, die aber eine Vielzahl von Informationen aus allen Leistungsbereichen der gesundheitlichen Versorgung enthalten. Hierzu zählen Informationen zur ambulanten und stationären Versorgung, zu ambulanten Arzneimittelverordnungen, zu Heil- und Hilfsmitteln, zur Pflege sowie zu Kosten medizinischer Leistungen. Deshalb sind grundsätzlich Analysen über die einzelnen Sektoren hinweg sowie Betrachtungen über längere Zeiträume zur Inanspruchnahme gesundheitlicher Leistungen möglich.

1 Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems, ICD, 10. Revision).

2 Verordnung (EG) Nr. 1338/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 zu Gemeinschaftsstatistiken über öffentliche Gesundheit und über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Auf den ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich (Arztpraxen) entfielen im Jahr 2014 etwa 15 % der Gesamtausgaben für Gesundheit in Deutschland (Statistisches Bundesamt, 2016). Betroffen von der ambulant-ärztlichen Versorgung im Bereich der GKV sind rund 85 % der Bevölkerung. Mehr als 90 % der gesetzlich Krankenversicherten nehmen Leistungen der ambulanten Versorgung in Anspruch. In keinem Sektor der gesundheitlichen Versorgung verfügen die Krankenkassen über mehr versichertenbezogene Informationen. Pro Kopf der Bevölkerung werden im Jahr durchschnittlich rund zehn unterschiedliche Diagnosen im Sinne von Erkrankungen kodiert (Grobe/Dräther, 2014). Diese werden zum Teil auch im Rahmen der Berechnungen zu dem bereits erwähnten morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich berücksichtigt und sind auch dementsprechend bedeutend für die finanzielle Ausstattung der Krankenkassen.

Obwohl die Daten primär zu Abrechnungszwecken erhoben werden, bieten sie vielfältige Auswertungsmöglichkeiten, die anderweitig nicht verfügbar sind. So enthalten die Daten beispielsweise Informationen zur Häufigkeit von Erkrankungen, die prinzipiell das gesamte Spektrum möglicher ICD-10-Kodierungen umfassen.

### 3

#### Stärken der GKV-Routinedaten

Die Stärken der GKV-Routinedaten beziehungsweise des beim DIMDI vorhandenen Bestandes an Versorgungsdaten bestehen darin, dass sie fortlaufend erhoben und gesammelt werden.<sup>3</sup> Es handelt sich um eine Vollerhebung aller Leistungen, die für gesetzlich Versicherte in einem bestimmten Abrechnungszeitraum erbracht worden sind. Darüber hinaus weisen sie einen eindeutigen Personen- beziehungsweise Bevölkerungsbezug auf und ermöglichen längsschnittliche Analysen (Swart/Ihle, 2010). Ferner erlauben sie Prävalenz- und Inzidenzschätzungen – das heißt Schätzungen zur Krankheitshäufigkeit oder Zahl der Neuerkrankungen – aufgrund der ambulant abgerechneten Fälle nach soziodemografischen Variablen und deren Übertragung auf Vergleichspopulationen. Unter der Annahme, dass diese

<sup>3</sup> Zwischen der Datenerhebung (Berichtsjahr) und der Datenverfügbarkeit besteht ein Zeitverzug von vier Jahren.

Daten kontinuierlich erhoben werden, können diese Prävalenzen und Inzidenzen auch fortgeschrieben werden. Die Verwendung von Routinedaten bietet darüber hinaus den Vorteil, dass Informationen über Patienten verfügbar werden, die aufgrund ihres Alters und/oder der Schwere ihrer Erkrankung nicht befragt werden können (Ohlmeier und andere, 2014; Schubert und andere, 2008).

### 4

#### Grenzen der Aussagefähigkeit der GKV-Routinedaten

Eine zentrale Schwäche von Routinedaten liegt darin, dass die Arztpraxen diese Daten nur für die Abrechnung der Leistungen mit den Krankenkassen erheben. Außerdem bilden diese Daten nur das zu Lasten der GKV abgerechnete Behandlungsgeschehen ab, nicht aber Leistungen, die von der Erstattung ausgenommen sind, etwa individuelle Gesundheitsleistungen (IGeL), sowie ambulante Versorgungsleistungen zugunsten privat Versicherter. Aber auch einzelne GKV-Leistungsbereiche erfassen die Abrechnungsdaten der Krankenversicherungen nicht. Dazu zählen nicht nur Teile des ambulanten Notfalldienstes, sondern vor allem auch die Leistungen im Rahmen von Selektivverträgen, wie beispielsweise die hausarztzentrierte Versorgung. Weiterhin enthalten die Routinedaten auch keine klinischen Angaben, wie etwa Body-Mass-Index, Blutdruckwerte, Blutzuckerwerte oder Raucherstatus.

Bei der Heranziehung der Routinedaten ist daneben – insbesondere in den Fällen, in denen verschiedene Jahre betrachtet werden – immer zu prüfen, ob Änderungen in der Datengenerierung aufgrund von gesundheitspolitischen oder abrechnungstechnischen Regularien eingetreten sind, wie Fallpauschalen oder extrabudgetäre Leistungen. Weiter sind (un-)regelmäßige Anpassungen der Klassifikationssysteme [International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems (ICD), Operationen- und Prozedurenschlüssel (OPS), Einheitlicher Bewertungsmaßstab (EBM), Diagnosis Related Groups (DRG), Anatomisch-Therapeutisch-Chemisches Klassifikationssystem (ATC)] zu berücksichtigen (Schubert und andere, 2014).

Schließlich sind auch die nachfolgenden Punkte bei der wissenschaftlichen Analyse von GKV-Routinedaten zu beachten: Den Daten liegt das ICD-10-GM (GM steht für German Modification) zugrunde. Dies stellt kein terminologisches, sondern ein klassifikatorisches Dokumentationssystem dar. Das bedeutet, dass in den rund 13 000 ICD-Klassen teilweise Symptome, Syndrome und Krankheitsbilder zusammengefasst sind, die vom Datenanalysten später nicht mehr differenziert ausgewertet werden können. Hinzu kommt, dass Hausärzte sich – im Gegensatz zu Krankenhausärzten – bei fünfstelligen ICD-10-GM-Positionen auf vierstellige Angaben beschränken dürfen. Viele Praxisinformationssysteme erfordern sogar nur eine dreistellige ICD-Dokumentation.

Zusätzlich ist zu beachten, dass in Deutschland zwar seit dem 1. Januar 2001 durch die Codierung entsprechender Schlüssel auch Angaben zur Diagnosesicherheit gemacht werden können („G“ für „gesicherte Diagnose“, „A“ für „Ausschlussdiagnose“, „V“ für „Verdachtsdiagnose“ und „Z“ für „symptomloser Zustand nach einer getroffenen Diagnose“). Der für die Sicherheit einer Diagnose entscheidende Schlüssel „G“ wurde aber erst ab dem 1. Januar 2004 verbindlich eingeführt, und erst seit 2011 müssen alle Zusatzkennzeichen zur Qualifizierung von Diagnosen verwendet werden.<sup>4</sup>

Bei bestimmten ICD-Diagnosen ist eine unvollständige beziehungsweise Unterdokumentation denkbar, beispielsweise wenn aus fürsorglich motivierter Intention Krankheitsbilder verschleiert werden sollen. Dies gilt vielfach für psychiatrische Diagnosen, bei denen oftmals Rückenschmerz oder Ähnliches dokumentiert wird, um eine soziale Diskriminierung der betroffenen Person zu vermeiden oder Besonderheiten in der Auskunftspflicht bei psychischen Erkrankungen gegenüber Dritten zu berücksichtigen. Eine weitere Unsicherheit kann durch Fehldiagnosen herbeigeführt werden. So wurde bei der Plausibilitätsprüfung der Diagnosen von Diabetikerinnen und Diabetikern vielfach das gleichzeitige Vorliegen von Diabetes mellitus vom Typ I und II bei jeweils denselben Versicherten festgestellt. Dies ist nicht plausibel (Horenkamp-Sonntag und andere, 2014).

<sup>4</sup> Bundesanzeiger Nr. 169 vom 10. November 2011, Seite 3752.

## 5

### Aussagefähigkeit der GKV-Routinedaten

#### 5.1 Einführung

Bei der wissenschaftlichen Analyse ist demnach die Frage zu klären, ob mit der Auswertung der jeweiligen GKV-Routinedaten auch das gemessen werden kann, was mit ihnen gemessen werden soll.

Deshalb bedarf es einer Validierung der Daten, also einer Überprüfung, ob sie zum Beantworten wissenschaftlicher Fragen geeignet sind. Eine solche Validierung/Prüfung der Daten auf Qualität und Plausibilität ist hinsichtlich der jeweiligen wissenschaftlichen Fragen unerlässlich und wesentlicher Bestandteil der Guten Praxis Sekundärdatenanalyse (Gute Praxis Sekundärdatenanalyse, 2014).

Neben der Plausibilitätsprüfung von Daten gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten der Validierung, die externe und die interne. Die externe Validierung gilt als höchst aufwendig, aber „höchst valide“. Dabei vergleicht man beispielsweise die Abrechnungsdiagnosen mit den Aufzeichnungen des behandelnden Arztes oder prüft sie durch eine unabhängige erneute medizinische Untersuchung. Dies ist oftmals aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich. Deshalb gibt es in Deutschland kaum externe Studien.

Die interne Validierung der Diagnosen ist dagegen weniger aufwendig, aber zum Teil „reduziert valide“. Sie erfolgt beispielsweise über verordnete Arzneimittel, abgerechnete Leistungsziffern mit Indikationsbezug, Ko-Diagnosen, Diagnosen aus anderen Sektoren oder historischen Diagnosen eines Patienten (Horenkamp-Sonntag und andere, 2014).

#### 5.2 Studienergebnisse

Validierungsstudien zur Aussagefähigkeit von GKV-Routinedaten weisen ein uneinheitliches Bild auf. Beispielsweise gelangte die Studie von Erler (2007) zu dem Ergebnis, dass 60 % der Abrechnungsdiagnosen nicht mit den jeweiligen Behandlungsanlässen übereinstimmen.

Der GKV-Spitzenverband beauftragte das IGES Institut (Forschungs- und Beratungsinstitut für Infrastruktur- und Gesundheitsfragen, Berlin) mit einer Studie, die die Validität der vertragsärztlich kodierten Diagnosen hinsichtlich ihrer Eignung zur Beschreibung der Morbidität GKV-Versicherter analysieren sollte. Dabei entstanden erhebliche Zweifel an der Qualität vertragsärztlicher Diagnosen hinsichtlich der Beschreibung der tatsächlichen beziehungsweise der behandelten Morbidität (IGES Institut GmbH, 2012). Ozegowski (2013) stellte in ihrer Untersuchung erhebliche regionale Unterschiede in der Kodierqualität im ambulant-ärztlichen Bereich fest. Ungeachtet dessen darf aber nicht übersehen werden, dass der in der Studie von Berger (Berger und andere, 2009) vorgenommene Vergleich der „Behandlungsmorbidität“ mit externen epidemiologischen Daten ergab, dass die Diagnosen von ihrer Daten- und Kodierqualität her zur Schätzung des morbiditätsbedingten Behandlungsbedarfs geeignet sind. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangte Schubert (Schubert und andere, 2010) bei ihren Untersuchungen zu den chronischen Erkrankungen Herzinsuffizienz, Demenz und Tuberkulose. Prävalenzschätzungen für die einzelnen Erkrankungen zeigten eine gute Vergleichbarkeit mit Ergebnissen aus anderen Datenquellen. Bei einem Vergleich der im ambulanten Bereich kodierten Behandlungsdiagnosen mit den Diagnosen aus dem stationären Bereich zeigte sich außerdem, dass sich die Diagnose Herzinsuffizienz zu 97 % bestätigen ließ und die Diagnose Demenz zu 82 %. Bei der Diagnose Tuberkulose hingegen konnte ein sehr geringer Prozentsatz der ambulanten Diagnosen intern bestätigt werden. Insgesamt ließen sich für die untersuchten Krankheitsdiagnosen keine groben Abweichungen der Prävalenzen erkennen, die nicht durch methodische Abweichungen zu erklären wären.

Somit stellen die zur Durchführung des morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs verwendeten Versorgungsdaten durchaus eine geeignete Datengrundlage für den Aufbau einer Statistik der Diagnosen aus dem ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich dar.

Zu berücksichtigen ist beim Aufbau dieser Statistik aber, dass eine Validierung in dem Maße, wie sie in den dargestellten Studien vorgenommen worden ist, allein aufgrund der Vielzahl der Diagnosen (rund 13 000) nicht zu leisten ist.

Um eine höhere Sicherheit der in den Routinedaten kodierten Behandlungsdiagnosen zu erreichen, bietet

sich das sogenannte M2Q-Kriterium an. Nach diesem Kriterium gilt eine im ambulanten Bereich gestellte Diagnose erst dann als sicher, wenn sie als gesicherte Diagnose in mindestens zwei Quartalen dokumentiert wird. Dieses Kriterium wird auch bei der Durchführung des morbiditätsorientierten Strukturausgleichs verwendet.

Das Statistische Bundesamt beabsichtigt daher, als Qualitätsmerkmale der Daten für die aufzubauende Statistik einzig die Merkmale Diagnosezusatz „gesicherte Diagnose“ und die Kennzeichen „M1Q“ für akute Krankheiten und „M2Q“ für chronische Krankheiten heranzuziehen.

### 5.3 Eigene Untersuchungen

Ergänzend zu den dargestellten Studienergebnissen sollen nachfolgend einige Beispiele eines Vergleichs von Fallzahlen/Prävalenzen<sup>5</sup> für abgerechnete ICD-10-Diagnosen ausgewählter Positionen aus dem ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich in Deutschland mit den Ergebnissen anderer Quellen, speziell mit denen des Robert Koch-Instituts (RKI), dargestellt werden. Der Vergleich erfolgt für die Diagnosen Arthrose, Q-Fieber und Krebs für die Jahre 2008 und 2009<sup>6</sup>.

#### Arthrose

Bei der Arthrose handelt es sich weltweit um die häufigste Gelenkerkrankung des erwachsenen Menschen. Die Datengrundlage für den Vergleich bilden die Daten der Studie „Gesundheit in Deutschland aktuell“ (GEDA) des RKI und die abgerechneten gesicherten GKV-Fälle (M1Q) für die Diagnosen ICD-10-GM:M15-M19 für Arthrose für das Jahr 2009. In der GEDA-Studie wurde die 12-Monats-Prävalenz erfasst. Sie ist ein Indikator für das aktuelle Vorliegen der Krankheit. Diese Information ist von Interesse, da die Erkrankung schubweise verläuft und sich schmerzhaftes Phasen mit schmerzfreien Phasen abwechseln. Der Begriff „Abrechnungsprävalenz“ soll darauf hinweisen, dass die ermittelten Prävalenzen auf Abrechnungsdaten beruhen.

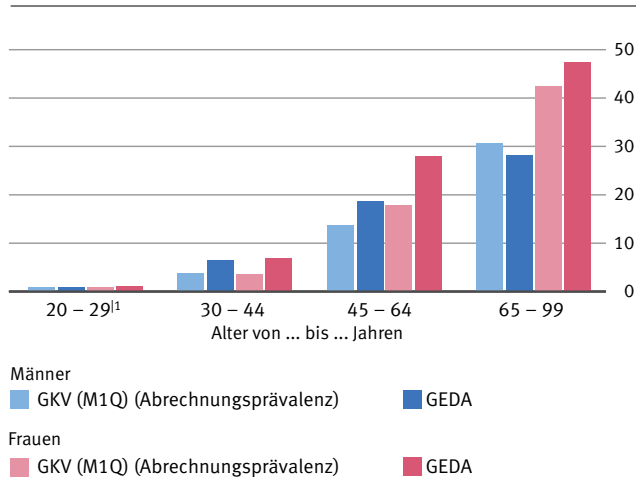
5 Als Prävalenz wird in diesem Zusammenhang die Anzahl von Personen oder der Anteil an einer Bevölkerung (GKV-Versicherte) verstanden, die in einem bestimmten Zeitraum an einer Krankheit erkrankt sind.

6 Für interne Zwecke stehen dem Statistischen Bundesamt Versorgungsdaten für die Jahre 2008 und 2009 zur Verfügung. Die Nutzung der ausgewählten und aggregierten Versorgungsdaten im vorliegenden Beitrag erfolgt mit Genehmigung des DIMDI.

➤ Grafik 1 zeigt, dass die Werte der GEDA-Studie, die auf einer Selbstauskunft beruhen, in der Regel über den abgerechneten GKV-Daten für M1Q liegen.

**Grafik 1**

Vergleich der abgerechneten gesicherten GKV-Fälle (M1Q) 2009 und der GEDA-Daten 2010 für die Diagnose Arthrose in %



1 GEDA: 18 bis 29 Jahre.

Quellen: Daten der Studie "Gesundheit in Deutschland aktuell" (GEDA) 2010 des Robert Koch-Instituts (12-Monats-Prävalenz). Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI); Sonderauswertung, Berechnungen durch das DIMDI entsprechend den Vorgaben des Statistischen Bundesamtes.

2016 - 01 - 0784

Eine mögliche Ursache für die Abweichungen liegt in den methodischen Unterschieden. In diesem Zusammenhang ist es bedeutend, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der GEDA-Studie gefragt wurden, ob bei ihnen jemals eine Arthrose ärztlich festgestellt worden sei. Wenn die Teilnehmer dies bejahten, wurden sie in einem zweiten Schritt um Auskunft gebeten, ob diese Erkrankung bei ihnen in den letzten zwölf Monaten noch bestanden habe (Robert Koch-Institut, 2012). Demgegenüber spiegeln die GKV-Daten nur diejenigen Diagnosen wider, derentwegen ein Patient in einem Quartal auch behandelt wurde. Daraus folgt, dass eine chronische Krankheit in den Abrechnungsdaten keinen Niederschlag findet, wenn sie – obwohl vorhanden – nicht behandelt wird. Verallgemeinernde Einschätzungen sind daher nur mit Einschränkungen möglich.

Dennoch lassen sich folgende Grundaussagen des RKI (GEDA 2010) anhand der abgerechneten GKV-Zahlen bestätigen:

- › Frauen sind häufiger als Männer von Arthrose betroffen.
- › Arthrose ist eine Krankheit des Alters unabhängig vom Geschlecht.
- › Ab einem Alter von 45 Jahren erfolgt ein sprunghafter Anstieg der Arthrose bei beiden Geschlechtern. Bei Frauen ist der Anstieg größer als bei Männern.
- › In der Altersgruppe ab 65 Jahren liegt Arthrose am häufigsten vor, sowohl bei Männern als auch bei Frauen. Frauen sind in dieser Altersgruppe deutlich stärker von Arthrose betroffen als Männer.

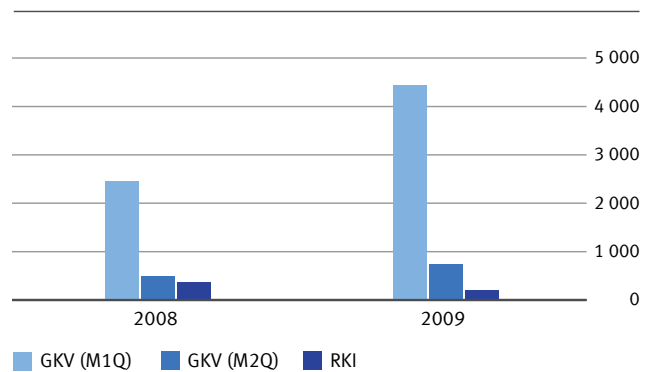
## Q-Fieber

Das Q-Fieber ist eine von Bakterien verursachte, von Tieren auf Menschen übertragbare Krankheit, die meist grippeähnliche Symptome hervorruft. Das akute Q-Fieber ist eine meldepflichtige Infektionskrankheit.

Datengrundlage für den Vergleich bilden die Meldedaten nach dem Infektionsschutzgesetz beim RKI in der Datenbank „SurvStat“ entsprechend der Referenzdefinition und die GKV-Abrechnungsfälle nach Diagnose ICD-10:A78, nach M1Q und M2Q, für beide Geschlechter, für die Jahre 2008 und 2009. ➤ Grafik 2

**Grafik 2**

Vergleich der Q-Fieber-Fälle



GKV (M1Q): gesicherte Diagnose, in mindestens einem Quartal gestellt.

GKV (M2Q): gesicherte Diagnose, in mindestens zwei Quartalen gestellt.

RKI: Datenbank SurvStat.

2016 - 01 - 0785

Der zeitliche Vergleich der Meldedaten nach dem Infektionsschutzgesetz und der GKV-Abrechnungsdaten führt zu gegensätzlichen Aussagen.

Während aus dem Vergleich der Daten für die Jahre 2008 und 2009 auf der Basis der Meldedaten nach dem Infektionsschutzgesetz hervorgeht, dass sich die Zahl der gemeldeten Erkrankungsfälle halbiert hat, weisen die GKV-Abrechnungsdaten für die Jahre 2008 und 2009 fast eine Verdoppelung der Erkrankungsfälle aus.

Die unterschiedlichen Größenordnungen der dargestellten Zahlen könnten auf methodischen Unterschieden der jeweiligen Quellen beruhen oder darauf, dass die behandelnden Ärzte ihrer Meldepflicht nicht nachkommen. Einen geringen Einfluss auf das Ergebnis können auch die nicht meldepflichtigen Fälle von chronischem Q-Fieber haben, die in den GKV-Abrechnungsfällen nicht zu unterscheiden sind.

### Krebs

Verglichen werden hier Prävalenz-Fallzahlen (gemäß Datenbankabfrage) vom Zentrum für Krebsregisterdaten (ZfKD) im Robert Koch-Institut mit GKV-Abrechnungsfällen.

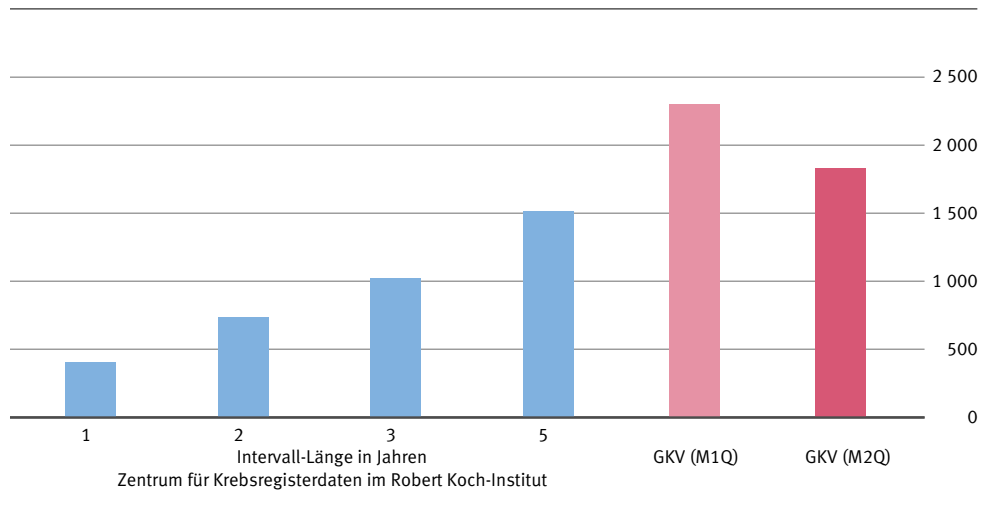
Ein Vergleich der Häufigkeit der Krebs-Diagnosen aus dem ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich M2Q mit den Daten des ZfKD ist aufgrund methodischer Unterschiede schwierig.

Im Jahr 2008 lebten in Deutschland rund 2 Millionen Personen, bei denen eine Krebserkrankung (ICD-10: C00 bis C97 ohne C44<sup>17)</sup> in der GKV abgerechnet wurde. Die prävalenten GKV-Abrechnungsfälle für Krebs insgesamt für beide Geschlechter über alle Altersgruppen liegen im Jahr 2008 über den Fallzahlen der 1-, 2-,

<sup>17</sup> C44: Sonstige bösartige Neubildungen der Haut. Häufige, aber meist nicht lebensbedrohlich verlaufende nicht-melanotische Krebserkrankungen der Haut („weißer Hautkrebs“).

**Grafik 3**

**Vergleich von Fallzahlen für Krebs 2008**  
in 1 000



GKV (M1Q): prävalente Abrechnungsfälle, gesicherte Diagnose, in mindestens einem Quartal gestellt.  
GKV (M2Q): prävalente Abrechnungsfälle, gesicherte Diagnose, in mindestens zwei Quartalen gestellt.

2016 - 01 - 0786

3- und 5-Jahres-Prävalenz des Zentrums für Krebsregisterdaten. [↗ Grafik 3](#)

Die Gründe für die unterschiedlichen Fallzahlen des Krebsregisters und der GKV-Abrechnungsfälle können in der Vollständigkeit und Aktualität der an das Krebsregister gemeldeten Daten, in der gemeldeten Zahl der Neuerkrankungen und den angenommenen Überlebensraten liegen. In den GKV-Abrechnungszahlen können prävalente Fälle enthalten sein, in denen der Beginn der Erkrankung zwischen einem und zehn Jahren oder noch länger zurückliegt, denn bessere Therapien ermöglichen auch Überlebensraten, die über zehn Jahre hinausgehen. Kontrolluntersuchungen nach erfolgreicher Krebstherapie können ebenso enthalten sein.

## 6

### Datenschutzrechtliche Aspekte

Bei der Planung und Durchführung von Sekundärdatenanalysen auf der Basis von Routinedaten sind auch datenschutzrechtliche Aspekte zu beachten. Die GKV-Daten enthalten neben den Leistungsdaten auch personenidentifizierende Merkmale. Nach § 35 Absatz 1 Sozialgesetzbuch (SGB) I hat jeder gegenüber

den Leistungsträgern einen Anspruch darauf, dass diese seine Sozialdaten nicht unbefugt erheben, verarbeiten oder nutzen.

In Bezug auf die im Rahmen des Risikostrukturausgleichs verwendeten Daten existieren Spezialregelungen in den §§ 303a ff. SGB V. Diese Vorschriften regeln zum einen, an welche Stellen die im Rahmen des Risikostrukturausgleichs erhobenen Daten übermittelt werden, auf welche Weise diese Daten zu pseudonymisieren<sup>8</sup>, auf welche Weise diese aufzubereiten und welche Institutionen berechtigt sind, diese aufbereiteten Daten zu nutzen. Die Einzelheiten der Zuständigkeit und des Verfahrens sind in der auf der Grundlage des § 303a Absatz 1 Satz 2 SGB V erlassenen Datentransparenzverordnung<sup>9</sup> enthalten. Nach dieser Verordnung nimmt das DIMDI die Aufgaben der Datenaufbereitungsstelle wahr. Diese hat den in § 303e Absatz 1 SGB V genannten Stellen auf deren Anfrage zur Erfüllung ihrer Aufgaben Daten zur Verfügung zu stellen (§ 303d Absatz 1 SGB V). Im Rahmen der Bereitstellung der Daten hat das DIMDI allerdings nach § 5 Datentransparenzverordnung unter anderem zu prüfen, ob eine Zusammenführung der beantragten Daten untereinander oder mit externen Datenbeständen nicht eine Re-Identifizierung der betroffenen Versicherten erlaubt (§ 5 Absatz 3 Datentransparenzverordnung). Nach Auffassung des DIMDI müssen darüber hinaus beim beabsichtigten Umfang der Veröffentlichung für alle Nutzer die Kriterien der Datentransparenzverordnung gelten. Hier liegt aus Sicht des DIMDI das Haupthindernis, das einer Veröffentlichung der aggregierten Daten in der anfangs geschilderten Gliederungstiefe im Informationssystem der Gesundheitsberichterstattung des Bundes im Wege steht. Die beteiligten Institutionen sind derzeit noch mit der Entwicklung praktikabler Lösungen zur Nutzung der Daten für die Gesundheitsberichterstattung des Bundes sowie der Länder befasst.

8 Als Pseudonymisieren gilt dabei das Ersetzen des Namens und anderer Identifikationsmerkmale einer Person durch ein Kennzeichen mit dem Zweck, die Bestimmung des Betroffenen auszuschließen oder wesentlich zu erschweren (§ 3 Absatz 6a Bundesdatenschutzgesetz).

9 Verordnung zur Umsetzung der Vorschriften über die Datentransparenz (Datentransparenzverordnung – DaTraV) vom 10. September 2012 (BGBl. I Seite 1895).


## 7

### Schlussfolgerungen und Ausblick

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass der Aufbau einer Statistik über die Häufigkeit der Diagnosen im ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich basierend auf Daten, die für den morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich verwendet werden, trotz aller Einschränkungen einen geeigneten Ansatz dafür darstellt, die bisher vorhandene Lücke hinsichtlich belastbarer Daten zur Morbidität in diesem Sektor zu schließen.

Aufgrund des vorhandenen Bevölkerungsbezuges lassen sich basierend auf diesen in pseudonymisierter Form vorliegenden Daten, die auf abgerechneten Fällen aus dem ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich beruhen, Prävalenz- und Inzidenzschätzungen vornehmen (Schubert und andere, 2008). Sie liefern eine umfassende Daten- und Informationsgrundlage und sind deshalb geeignet, eine wesentliche Aufgabe der Gesundheitsberichterstattung zu erfüllen.

Die Tatsache, dass es sich bei diesen Daten aus dem Risikostrukturausgleich um Sekundärdaten handelt, steht der Nutzung auch nicht entgegen. Dies führt zwar zu einer gewissen Begrenzung der Aussagefähigkeit. Beispielsweise basieren diese Daten auf dem System der ICD-10-GM, bei dem es sich um ein klassifikatorisches und nicht um ein terminologisches System handelt. Darüber hinaus wurden auch die Zusatzkennzeichen für die jeweiligen Diagnosen erst schrittweise eingeführt, die Zusatzangabe „G“ (gesicherte Diagnose) ist erst seit 2004 verpflichtend. Die dargestellten Validierungsstudien haben aber – auch wenn diese zu teilweise unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben – letztendlich gezeigt, dass die Versorgungsdaten wichtig für die Schätzung der Morbidität in Deutschland sind. Die Ergebnisse der eigenen Berechnungen stehen dem ebenfalls nicht entgegen, da vielfach die unterschiedlichen Datengrundlagen nur einen eingeschränkten Vergleich erlauben.

Die geplante Statistik über die Häufigkeit der Diagnosen aus dem ambulant-ärztlichen Versorgungsbereich wird eine Lücke in der Gesundheitsberichterstattung des Bundes schließen und sie wird es dem Statistischen Bundesamt erlauben, den bereits am Anfang dargestellten Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union beziehungsweise Eurostat nachzukommen. 

### LITERATURVERZEICHNIS

---

Behrendt, Susann. *Morbidität in den Arztpraxen. Optionen zur Abbildung von Krankheitshäufigkeiten in der ambulant-ärztlichen Gesundheitsversorgung – ein Pilotprojekt*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 11/2009, Seite 1099 ff.

Berger, Ingolf/Horenkamp-Sonntag, Dirk/Leipnitz, Kerstin/Reschke, Peter/Tillmanns, Hanna. *Bericht zur Schätzung der Morbiditätsveränderung 2008/2009 und zur Repräsentativität und Plausibilität der Datengrundlage des Bewertungsausschusses*. Berlin 2009. [Zugriff am 11. November 2016]. Verfügbar unter: [institut-ba.de](http://institut-ba.de)

Erlar, Antje. *Garbage in Garbage out? Morbiditätsorientierte Regelleistungsvolumina und Validität von Abrechnungsdiagnosen in hausärztlichen Praxen*. Dissertation. Medizinische Fakultät Charité – Universitätsmedizin Berlin. Berlin 2007. [Zugriff am 12. November 2016]. Verfügbar unter: [www.diss.fu-berlin.de](http://www.diss.fu-berlin.de)

Grobe, Thomas G./Dräther, Hendrik. *Ambulante ärztliche Versorgung*. In: Swart, Enno/Ihle, Peter/Gothe, Holger/Matusiewicz, David (Herausgeber). *Routinedaten im Gesundheitswesen*. 2. Auflage. Bern 2014, Seite 43 ff.

Gute Praxis Sekundärdatenanalyse (GPS). *Leitlinien und Empfehlungen (3. Fassung 2012)*. In: Swart, Enno/Ihle, Peter/Gothe, Holger/Matusiewicz, David (Herausgeber). *Routinedaten im Gesundheitswesen*. 2. Auflage. Bern 2014, Seite 488 ff.

Horenkamp-Sonntag, Dirk/Linder, Roland/Wenzel, Fabian/Gerste, Bettina/Ihle, Peter. *Prüfung der Datenqualität und Validität von GKV-Routinedaten*. In: Swart, Enno/Ihle, Peter/Gothe, Holger/Matusiewicz, David (Herausgeber). *Routinedaten im Gesundheitswesen*. 2. Auflage. Bern 2014, Seite 314 ff.

IGES Institut GmbH. *Bewertung der Kodierqualität von vertragsärztlichen Diagnosen. Eine Studie im Auftrag des GKV-Spitzenverbands in Kooperation mit der Barmer GEK*. Berlin 2012. [Zugriff am 11. November 2016]. Verfügbar unter: [www.gkv-spitzenverband.de](http://www.gkv-spitzenverband.de)

Ohlmeier, Christoph/Frick, Johann/Prütz, Franziska/Lampert, Thomas/Ziese, Thomas/Mikolajczyk, Rafael/Garbe, Edeltraut. *Nutzungsmöglichkeiten von Routinedaten der Gesetzlichen Krankenversicherung in der Gesundheitsberichterstattung des Bundes*. In: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz. Ausgabe 4/2014, Seite 464 ff. [Zugriff am 10. November 2016]. Verfügbar unter: <http://edoc.rki.de>

Ozegowski, Susanne. *Regionale Unterschiede in der Kodierqualität ambulanter Diagnosen*. In: G+G Wissenschaft (GGW). 2013. Seite 23 ff. [Zugriff am 11. November 2016]. Verfügbar unter: [www.wido.de](http://www.wido.de)

Robert Koch-Institut (RKI, Herausgeber). *Daten und Fakten: Ergebnisse der Studie »Gesundheit in Deutschland aktuell 2010«*. Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Berlin 2012.

## LITERATURVERZEICHNIS

---

Robert Koch-Institut. *SurvStat@RKI 2.0*. [Zugriff am 14. November 2016]. Verfügbar unter: <https://survstat.rki.de>

Schubert, Ingrid/Ihle, Peter/Köster, Ingrid. *Interne Validierung von Diagnosen in GKV-Routinedaten: Konzeption mit Beispielen und Falldefinition*. In: Das Gesundheitswesen. 2010. Seite 316 ff.

Schubert, Ingrid/Ihle, Peter /Köster, Ingrid/Küpper-Nybelen, Jutta/Rentzsch, Melanie/Stallmann, Christoph/Swart, Enno/Winkler, Carolin. *Datengutachten für das Deutsche Institut für Medizinische Dokumentation und Information (DIMDI)*. 2014. [Zugriff am 10. November 2016]. Verfügbar unter: [www.dimdi.de](http://www.dimdi.de)

Schubert, Ingrid/Köster, Ingrid/Küpper-Nybelen, Jutta/Ihle, Peter. *Versorgungsforschung mit GKV-Routinedaten. Nutzungsmöglichkeiten versicherungsbezogener Krankenkassendaten für Fragestellungen der Versorgungsforschung*. Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz. 2008. Seite 1095.

Statistisches Bundesamt. *Fachserie 12 Gesundheit Reihe 7.1.2 Ausgaben 1995 bis 2014*. Wiesbaden 2016.

Swart, Enno/Ihle, Peter. *Methoden der Sekundärdatenanalyse*. In: Das Gesundheitswesen. 2010. Seite 315.

# VERLEIHUNG DES GERHARD-FÜRST- PREISES 2016 SOWIE DES PETER- VON-DER-LIPPE-GEDENKPREISES

Prof. Dr. Walter Krämer

➤ **Schlüsselwörter:** Gerhard-Fürst-Preis – amtliche Statistik – Nachwuchspreis – Gentrifizierung – Armuts-Schätzmethoden – Krankenhauseffizienz – befristete Beschäftigung

## ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem Gerhard-Fürst-Preis des Statistischen Bundesamtes werden Arbeiten in den Kategorien Dissertationen und Master- beziehungsweise Bachelorarbeiten ausgezeichnet, die theoretische Themen mit einem engen Bezug zum Aufgabenspektrum der amtlichen Statistik behandeln oder empirische Fragestellungen unter intensiver Nutzung von Daten der amtlichen Statistik untersuchen.

Das Statistische Bundesamt möchte mit diesen jährlichen wissenschaftlichen Auszeichnungen die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik weiter intensivieren. Zugleich soll der Preis junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ermutigen, das vielfältige Datenangebot der amtlichen Statistik für ihre empirischen Forschungen ausgiebig zu nutzen.

➤ **Keywords:** Gerhard Fürst Award – official statistics – prize for young researchers – gentrification – poverty estimation methods – efficiency of German hospital care – fixed-term employment

## ABSTRACT

*The Federal Statistical Office grants the Gerhard Fürst Awards to doctoral, Master's and Bachelor's theses which deal with theoretical topics with a close link to the scope of duties of official statistics, or examine empirical questions with the intense use of data from official statistics.*

*The annual scientific awards of the Federal Statistical Office are aimed at intensifying the cooperation between the scientific community and the official statistical agencies. At the same time, the awards are intended to encourage junior scientists to make extensive use in their empirical research of the wide variety of data offered by official statistics.*



**Prof. Dr. Walter Krämer**

ist seit 1988 Professor für Wirtschafts- und Sozialstatistik an der Technischen Universität Dortmund. Er ist seit dem Jahr 2014 Vorsitzender des unabhängigen Gutachtergremiums, das die wissenschaftlichen Arbeiten zur Auszeichnung mit dem Gerhard-Fürst-Preis des Statistischen Bundesamtes empfiehlt.

## Einleitung

Das Statistische Bundesamt hat in diesem Jahr vier herausragende wissenschaftliche Arbeiten prämiert. Drei Arbeiten wurden mit dem Gerhard-Fürst-Preis, eine Arbeit mit dem Peter-von-der-Lippe-Gedenkpreis ausgezeichnet.

In der Kategorie „Dissertationen“ wurde die Arbeit von Herrn Dr. Stefan Stuth mit dem Thema „Closing in on Closure – Occupational Closure and Temporary Employment in Germany“ mit dem Gerhard-Fürst-Preis 2016 ausgezeichnet. Diese Arbeit entstand an der Humboldt-Universität zu Berlin bei Prof. Jutta Allmendinger. In der Kategorie „Master-/Bachelorarbeiten“ wählten die Gutachterinnen und Gutachter die Masterarbeit von Frau Natalia Rojas-Perilla mit dem Thema „Poverty Estimation Methods: a Comparison under Box-Cox Type Transformations with Application to Mexican Data“ für den Gerhard-Fürst-Preis 2016 aus. Betreut hatte diese Arbeit Prof. Dr. Timo Schmid an der Freien Universität Berlin. Die zweite Auszeichnung in dieser Kategorie wurde an Herrn Guido Schulz für seine an der Technischen Universität Berlin bei Prof. Axel Werwatz entstandene Masterarbeit „Aufwertung und Verdrängung in Berlin: Räumliche Analysen zur Messung von Gentrifizierung“ verliehen. Das mit dem Gerhard-Fürst-Preis verbundene Preisgeld beträgt in der Kategorie „Dissertationen“ 5 000 Euro und in der Kategorie „Master-/Bachelorarbeiten“ 2 500 Euro.

Im Rahmen des Gerhard-Fürst-Preises wurde 2016 zusätzlich ein Gedenkpreis zu Ehren von Professor Dr. Peter von der Lippe verliehen, der in diesem Jahr verstorben ist. Das Statistische Bundesamt ehrt damit einen langjährigen Begleiter und Partner der amtlichen Statistik. Mit dem Peter-von-der-Lippe-Gedenkpreis wurde die Dissertation „Efficiency and Risk Adjustment of German Hospital Care“ von Frau Dr. Ivonne Lindlbauer ausgezeichnet. Diese Arbeit wurde an der Universität Hamburg am Lehrstuhl von Prof. Dr. Jonas Schreyögg angefertigt.

Die Preise wurden im Rahmen des 25. Wissenschaftlichen Kolloquiums zum Thema „Das Produktivitäts-Paradoxon“ verliehen, welches das Statistische Bundesamt zusammen mit der Deutschen Statistischen Gesellschaft am 24. und 25. November 2016 in Wiesbaden veranstaltet hat.

Die Auszeichnungen nimmt das Statistische Bundesamt auf Empfehlung eines unabhängigen Gutachtergremiums vor, welches im Jahr 2016 aus folgenden sechs Mitgliedern bestand: Professor Dr. Walter Krämer (Technische Universität Dortmund), Professor Dr. Roland Döhrn (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen), Professor Dr. Markus Gangl (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main), Professorin Dr. Notburga Ott (Ruhr-Universität Bochum) und Professorin Dr. Susanne Rässler (Otto-Friedrich-Universität Bamberg).

Die im Folgenden abgedruckten Laudationes auf die prämierten Arbeiten hielt der Vorsitzende des Gutachtergremiums, Prof. Dr. Walter Krämer. Die Preisträgerinnen und die Preisträger berichten im Jahr 2017 ausführlich in dieser Zeitschrift über ihre Arbeiten.

## Laudationes Gerhard-Fürst-Preis und Peter-von-der-Lippe-Gedenkpreis

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich habe jetzt, zum Abschluss des ersten Tages, die Ehre und die Freude, die diesjährigen Träger des Gerhard-Fürst-Preises vorzustellen. Ich bin der Vorsitzende der Jury, und ich freue mich jedes Jahr von Neuem, auf welch fruchtbaren Boden diese Initiative des Statistischen Bundesamtes gefallen ist. Der Preis ist nach dessen erstem Präsidenten Gerhard Fürst benannt; er – der Preis, nicht Gerhard Fürst – wird heute sozusagen volljährig, nämlich 18 Jahre alt, und es ist für mich als altgedienter Statistiker immer wieder wohltuend zu sehen, wie kreativ der Nachwuchs die von der amtlichen Statistik angehäuften Datenschätze ausbeutet oder auch der Amtsstatistik bei der Ausweitung ihres Methodenspektrums hilft.

Heute haben wir vier Preisträger, und wie mir erst beim Vorbereiten der Laudatio aufgefallen ist, kommen drei der vier aus der gleichen Stadt, nämlich aus Berlin, und das auch noch gleichmäßig auf die drei großen Universitäten verteilt: TU, FU und Humboldt-Universität. Und in der Tat war ja Berlin seit jeher ein großes Zentrum der theoretischen und der angewandten Statistik gleichermaßen – ich interpretiere diese Häufung mal als Konsequenz davon.

Was haben nun unsere heutigen Preisträger mit Gerhard Fürst zu tun? Beziehungsweise mit meinem hochverehr-

ten und viel zu früh verstorbenen Kollegen Peter von der Lippe, zu dessen Ehre wir heute einmalig einen Sonderpreis vergeben?

Lassen Sie mich anfangen mit den beiden prämierten Masterarbeiten. Da hatte die Jury sozusagen ein Luxusproblem, denn beide Arbeiten sind – auf verschiedenen Gebieten – außergewöhnlich gut. Wir konnten uns einfach nicht entschließen, hier eine Reihung vorzunehmen.

Die erste Arbeit, verfasst von Guido Schulz an der Technischen Universität Berlin, hat den Titel „Aufwertung und Verdrängung in Berlin: Räumliche Analysen zur Messung von Gentrifizierung“. Wer von Ihnen regelmäßig Zeitung liest, weiß, dieses Thema ist in Berlin zurzeit mehr als heiß. Aber wie misst und quantifiziert man dieses Phänomen? Mieten steigen, Arme ziehen weg, Reiche ziehen ein. Dazu betrachtet Herr Schulz über 400 der vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg entwickelten „Lebensweltlich Orientierten Räume“ – im Alltagsdeutsch heißt das auch „Kiez“ – und ordnet in einer beeindruckenden Fleißarbeit jedem dieser Nachbarschaftsgebiete spezifische Mietpreisniveaus, Armutsquoten, sowie Zuzugs- und Wegzugsraten zu, mit dem bekannten Resultat. Und sozusagen als Draufgabe leitet er auf Basis eines anspruchsvollen räumlichen Regressionsmodells auch noch Prognosen für künftige Fortzüge als Funktion der Gentrifizierung ab. Sehr imponierend fand ich dabei auch die Kombination von vielen unterschiedlichen Datenquellen, mit der Amtsstatistik natürlich vorneweg. Und wie ich mir habe sagen lassen, hat das Statistische Bundesamt dieses Talent sofort erkannt und Herrn Schulz vom Fleck weg als Mitarbeiter der Berliner Zweigstelle engagiert. Dazu kann ich beide nur beglückwünschen, insbesondere Sie, Herr Schulz: Machen Sie weiter so, in 30 Jahren wird in Wiesbaden vielleicht wieder der Präsidentensessel frei!

Teilen wird sich Herr Schulz diese Auszeichnung mit Frau Natalia Rojas-Perilla von der Freien Universität. Während bei Herrn Schulz der Schwerpunkt auf der Datenakquise und -verbindung liegt, trägt Frau Rojas-Perilla zur Erweiterung eines für die Amtsstatistik ganz wesentlichen Methodenspektrums bei. Damit erfüllt sie in vorbildlicher Weise das zweite Kriterium für den Gerhard-Fürst-Preis, nämlich die Behandlung eines theoretischen Themas mit einem engen Bezug zum Aufgabenspektrum der amtlichen Statistik. Und eine Aufgabe der amtlichen Statistik ist es, Daten zu Bevölkerung, Einkommen, Vermögen oder Wohnungsbestand auf möglichst kleinräu-

migen Ebenen bereitzustellen. Ein Beispiel haben wir gerade bei Herrn Schulz gesehen. Aber an solche kleinräumigen Daten kommt man exakt nur bei Volkszählungen heran. Dazwischen muss man diese Daten schätzen, und wie man die dabei auftauchenden Probleme elegant bewältigt, hat Frau Rojas-Perilla auf einem für Masterarbeiten ungewöhnlich hohen methodischen Niveau für den Spezialfall von nicht normalverteilten Störgrößen in Small-Area-Regressionen gezeigt. Konkret schlägt sie eine Verbesserung herkömmlicher Transformationen zur Erzeugung dieser Normalverteilung vor und wendet dieses Verfahren auf Daten ihrer lateinamerikanischen Heimat an. Sie selbst kommt aus Kolumbien, die Daten sind aus Mexiko. Und da die meisten hier im Saal meine Vorliebe für Deutsch als Wissenschaftssprache kennen, füge ich auch noch einen Satz aus meinem Gutachten hinzu: „Da die Autorin nicht Deutsch als Muttersprache hat, ist auch gegen die Verwendung des Englischen nichts einzuwenden.“ Frau Rojas-Perilla: Herzlichen Glückwunsch zu diesem Preis!

Nun zu den Preisen für die besten amtsstatistisch relevanten Dissertationen. Einen davon haben wir dieses Mal dem Andenken des hochgeschätzten Essener Kollegen Peter von der Lippe gewidmet. So wie Gerhard Fürst für die Amtsstatistik in den Ämtern, steht Peter von der Lippe für die Amtsstatistik an den Universitäten. Seine vielfach neu aufgelegte „Wirtschaftsstatistik“ ist ein Klassiker, ich habe das Lehrbuch gern für meine eigene einschlägige Vorlesung benutzt. Und auch zum Nachschlagen, wenn mir irgendetwas bei der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder bei Preisindizes unklar war. Aber auch in der Forschung, speziell zum Thema Indexzahlen, hat Peter von der Lippe immer wieder klar gemacht, wie fruchtbar die von ihm verkörperte Symbiose zwischen amtlicher und universitärer Statistik sein kann, wenn man nur bereit ist, sich auf gemeinsame Projekte einzulassen.

Den nach ihm benannten, diesjährigen und einmaligen Sonderpreis erhält Frau Dr. Yvonne Lindlbauer aus Hamburg für ihre Arbeit zur Effizienzmessung in deutschen Krankenhäusern. Damit erfüllt sie in bravouröser Weise das zweite Kriterium für die hier verliehenen Preise, nämlich Arbeiten auszuzeichnen, die „empirische Fragestellungen unter intensiver Nutzung von Daten der amtlichen Statistik“ untersuchen. Hier sind das vor allem Krankenhausdaten aus dem Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes. Damit untersucht Frau

Dr. Lindlbauer zum einen, wie man überhaupt die Effizienz von Krankenhäusern misst, und anschließend, wovon mögliche Effizienzunterschiede abhängen, etwa vom Spezialisierungsgrad, der Rechtsform und so weiter.


Bei dieser Arbeit musste ich an den Roman „Krebsstation“ von Alexander Solschenizyn denken. Dem Romanhelden war die enorme Effizienz der Krankenstation aus dem Romantitel aufgefallen, in dem Sinn, dass es dort fast keine Todesfälle gab. Ich zitiere: „Aha, hier darf also niemand sterben, sie entlassen die Kranken rechtzeitig“, sagte Kostoglotow.“

Das nur als zugegeben übertriebenes Beispiel, auf was man beim Effizienzvergleich von Krankenhäusern achten muss. Und zwar bei den Inputs wie den Outputs gleichermaßen, um den üblichen BWL-Jargon heranzuziehen. So kann Frau Dr. Lindlbauer zeigen, dass je nachdem, wie man Spezialisierung misst, diese die Effizienz erhöht oder auch nicht. Bei der Trägerschaft ist das Ergebnis dagegen eindeutiger: Formal privatisierte öffentlich-rechtliche Krankenhäuser werden durch Privatisierung effizienter. Und viele andere gesundheitsökonomisch relevante Resultate mehr, und alles auf methodisch höchst anspruchsvollem Niveau. Frau Dr. Lindlbauer, herzlichen Glückwunsch zu Ihrem Preis!

Der diesjährige Gerhard-Fürst-Preis für die beste Doktorarbeit mit Bezug zur Amtsstatistik geht an Dr. Stefan Stuth vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Die Arbeit hat er an der Humboldt-Universität geschrieben. Es geht darum, dass befristet Beschäftigte weniger verdienen als permanent beschäftigte Kolleginnen und Kollegen. Das ist an sich nichts Neues. Neu ist aber die von Herrn Dr. Stuth herausgearbeitete Einsicht, in welchem Ausmaß und warum eine befristete Beschäftigung vom Beruf abhängt. In gewisser Weise wirkt dieser Beruf nämlich oft wie eine mittelalterliche Zunft: Wer einmal drin ist, bleibt drin und kann nicht ausgewechselt werden. „Diese Knappheit stellen Berufe über verschiedene Quellen der Schließung her“, schreibt Herr Dr. Stuth. Das spiegelt sich „in der sparsamen Herausgabe von beruflichen Ausbildungszertifikaten, dem Grad der Standardisierung von Ausbildungszertifikaten, der Einzigartigkeit der beruflichen Tätigkeiten, der Differenzierung zwischen Spezialisten- und Generalistenberufen, lizenzierten und nicht lizenzierten Berufen und Berufen, deren Interessen durch Berufs-

verbände und kleine Berufsgewerkschaften vertreten werden“.

Dass dieser Mechanismus – abschotten, sich rarmachen, damit Nachfrage erzeugen – wirklich wirkt, weist Herr Dr. Stuth mithilfe des Mikrozensus überzeugend nach. Er schließt mit dem Befund, dass Berufe, in denen Ausbildungszertifikate inflationär verliehen werden, besser von Anfängern gemieden werden sollten.

Das Ausbildungszertifikat, das Sie jetzt erhalten, Herr Dr. Stuth, ist mehr als knapp. Wenn ich also Ihre eigene Forschung ernst nehme, ist damit eine lebenslange Festanstellung fast schon automatisch garantiert. Herzlichen Glückwunsch! 

---

**Herausgeber**

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

[www.destatis.de](http://www.destatis.de)

---

**Schriftleitung**

Dieter Sarreither, Präsident des Statistischen Bundesamtes

Redaktionsleitung: Kerstin Hänsel

Redaktion: Ellen Römer

---

**Ihr Kontakt zu uns**

[www.destatis.de/kontakt](http://www.destatis.de/kontakt)

---

**Erscheinungsfolge**

zweimonatlich, erschienen im Dezember 2016

Das Archiv aller Ausgaben ab Januar 2001 finden Sie unter [www.destatis.de/publikationen](http://www.destatis.de/publikationen)

---

**Print**

Einzelpreis: EUR 18,- (zzgl. Versand)

Jahresbezugspreis: EUR 108,- (zzgl. Versand)

Bestellnummer: 1010200-16006-1

ISSN 0043-6143

ISBN 978-3-8246-1048-8

---

**Download (PDF)**

Artikelnummer: 1010200-16006-4, 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](mailto:destatis@ibro.de)

---

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

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.