

BERICHT

über die

65. Tagung des Statistischen Beirats

am 14. Mai 2018

in Wiesbaden

Bericht
über die 65. Tagung des Statistischen Beirats
am 14. Mai 2018

Vorsitz

Prof. Dr. Thomas K. Bauer Mitglied des Vorstandes des RWI Essen

Stellvertretende Vorsitzende

Solveigh Jäger Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI),
Berlin

Gewerbliche Wirtschaft und Arbeitgeberverbände

Dr. Ulrike Beland Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK),
Berlin

Thomas Herkner Bundesverband der Energie- und
Wasserwirtschaft e. V. (BDEW), Berlin

Dr. Rolf Ketzler Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.
(GDV), Berlin

Dr. Kai van de Loo Statistik der Kohlenwirtschaft e.V., Essen

René Rimpler Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V.(ZDH), Berlin

Gewerkschaften

Thilo Börner ver.di-Bundesvorstand, Berlin

Peter Hohlfeld Institut für Makroökonomie und
Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf

Friedhelm Schäfer dbb – Beamtenbund und Tarifunion, Berlin

Sport-, Umwelt- und Wohlfahrtsverbände

Dr. Karin Fehres Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB), Frankfurt am Main

Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute

Prof. Dr. Gert G. Wagner Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

Deutsche Statistische Gesellschaft

Prof. Dr. Ralf Münnich Deutsche Statistische Gesellschaft (DStatG), Frankfurt/Oder
(i.V. für Prof. Dr. Wolfgang Schmid)

Hochschulen

Prof. Dr. Claus Weihs Technische Universität Dortmund

Prof. Dr. Joachim Wilde Universität Osnabrück

Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten

Mathias Bug
(i.V. für Stefan Bender) Leitung der Geschäftsstelle des Rates für Sozial-und Wirtschaftsdaten (RatSWD), Berlin

Kultusministerkonferenz

Rainer Wilhelm Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

Kommunale Spitzenverbände

Michael Haußmann Vorsitzender des Verbandes Deutscher Städtestatistiker, Stuttgart

Bundesministerien

Dr. Eveline von Gäßler
Dr. Alexandra Blanke Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

Dr. Ines Läufer Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

Dr. Verena Lauber
(i. V. für Dr. Christhart Bork) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

Jennifer Ruholl
(i. V. für Dr. Martin Snelting) Bundesministerium der Finanzen (BMF)

Markus Sigismund
(i. V. für Heidrun Reuter) Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

Hans-Jürgen Stubig
Gabriele Simons Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

Bundesbehörden

Robert Kirchner Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

Edith Weber
(i. V. für Andrea Voßhoff) Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)

Für die Statistischen Ämter der Länder

Dr. Carmina Brenner Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart

Dr. Thomas Gößl Bayerisches Landesamt für Statistik, München

Jörg Fidorra (i. V. für Rudolf Frees)	Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Berlin und Potsdam
Jürgen Wayand	Statistisches Landesamt Bremen
Renate Cohrs	Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Hamburg
Dr. Christel Figgner	Hessisches Statistisches Landesamt, Wiesbaden
Heiko Irps (i.V. für Simone Lehmann)	Landesamt für Statistik Niedersachsen, Hannover
Hans-Josef Fischer	Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), Düsseldorf
Marcel Hürter	Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems
Robert Kluger (i. V. für Burkhard Müller)	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Kamenz
Michael Reichelt	Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Halle/Saale
Dr. Holger Poppenhäger	Thüringer Landesamt für Statistik, Erfurt

Teilnehmer der Landesregierung (nach § 2 Absatz 2 der GO des Statistischen Beirats)

Dr. Franziska Müller Hofstede (zeitweise)	Hessische Staatskanzlei, Wiesbaden
--	------------------------------------

Teilnehmende vom Statistischen Bundesamt

Präsident Dr. Georg Thiel,
Sibylle von Oppeln-Bronikowski, Albert Braakmann, Mathias Meisenheimer, Irina Meinke.

Zeitweise: Bernd Schmidt, Thomas Körner, Prof. Dr. Markus Zwick, Martin Beck, Andreas Kühner,
Jörg Decker.

Gast

Katharina Kunißen	Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Institut für Soziologie
-------------------	---

Inhaltsverzeichnis

TOP 1	Begrüßung, Vorstellung neuer Mitglieder, Feststellen der Beschlussfähigkeit, Organisatorisches	6
TOP 2	Bericht zur Lage der Bundesstatistik	6
TOP 3	Berichte der in der 64. Tagung gebildeten Arbeitsgruppen	7
TOP 4	Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Bundesstatistik in der 19. Legislaturperiode	13
TOP 8	Beratung über das weitere Vorgehen (vorgezogen)	16
TOP 5	Künstliche Intelligenz zur automatisierten Plausibilisierung in den Verdienststatistiken	18
TOP 6	Arbeiten der Fachausschüsse (FA) und Nutzerworkshops	20
TOP 7	Sachstandsberichte	21
TOP 8	Beratung über das weitere Vorgehen	24
TOP 9	Verschiedenes	24

TOP 1 Begrüßung, Vorstellung neuer Mitglieder, Feststellen der Beschlussfähigkeit, Organisatorisches

Begrüßung, Vorstellung neuer Mitglieder

Der Vorsitzende, Herr Prof. Dr. Bauer, begrüßt die Anwesenden und stellt die neu berufenen und benannten Mitglieder vor.

Der Vorsitzende würdigt die im Statistischen Beirat gebündelte praktische Erfahrung sowohl in der Konzeption, Durchführung und Aufbereitung von Erhebungen als auch in der Analyse und Verwendung statistischer Daten. Herr Prof. Dr. Bauer lobt die Expertise des Statistischen Beirats in Rechtsfragen rund um die Statistik und den Dialog, den dieses Gremium zwischen Produzenten, Nutzern und Befragten der Bundesstatistik ermöglicht.

Anpassung der Tagesordnung

Das unter TOP 6 „Arbeiten der Fachausschüsse (FA) und Nutzerworkshops“ vorgesehene Thema „Einrichtung eines FA für Bildungs- und Forschungsstatistik“ wird von der Tagesordnung genommen, da hierfür noch kein abschließendes Votum der Kultusministerkonferenz vorliegt. Sobald ein derartiges Votum vorliegt, wird sich der Statistische Beirat in der darauf folgenden Tagung damit befassen.

Der Beirat verständigt sich darauf, TOP 8 „Beratung über das weitere Vorgehen“ direkt im Anschluss an den TOP 4 „Empfehlungen zur Entwicklung der Bundesstatistik in der 19. Legislaturperiode“ aufzugreifen. Bei dem weiteren Vorgehen geht es schwerpunktmäßig um die Feinabstimmung der Empfehlungen zur Entwicklung der Bundesstatistik in der 19. Legislaturperiode („redaktionelle Feedback-Schleife“).

Feststellen der Beschlussfähigkeit

Der Vorsitzende stellt fest, dass 19 stimmberechtigte Mitglieder anwesend sind, so dass die Mindestzahl von 17 (also mindestens die Hälfte der zzt. 33 Stimmberechtigten¹) erreicht und der Beirat beschlussfähig ist.

TOP 2 Bericht zur Lage der Bundesstatistik

Fortschritte der Bundesstatistik illustriert Präsident Dr. Thiel anhand einiger wichtiger Handlungsfelder wie beispielsweise die Vorbereitungen auf den Zensus 2021, der Zensus-post 2021 als integrierter Registerzensus, die Modernisierung der Registerlandschaft, die kleinräumige Darstellung von Ergebnissen, Möglichkeiten reduzierter Statistikpflichten bzw. Bürokratieabbau und die Koalitionsvereinbarung sowie die Digitale Agenda des Statistischen Bundesamtes und in Vorbereitung für den Statistischen Verbund.

¹ Insgesamt umfasst der Beirat aktuell 59 Mitglieder, davon 33 stimmberechtigte und 26 nicht stimmberechtigte Mitglieder (Vertretungen der Bundesministerien, BRH, BfDI, Statistische Ämter der Länder).

Auf europäischer und internationaler Ebene verweist Präsident Dr. Thiel auf weitere Entwicklungen, beispielsweise hinsichtlich EU-Rahmenverordnungen, die auf die Vereinfachung der Statistikproduktion, die Reduzierung von unnötigem Verwaltungsaufwand und die Vereinheitlichung der derzeit heterogenen und z. T. inkohärenten Einzelstatistikverordnungen abzielen. Präsident Dr. Thiel adressiert außerdem die Herausforderung, die die Globalisierung für die amtliche Statistik mit sich bringt mit den noch u. a. zu klärenden Fragen, „wie können Grenzen überschreitende Handelsbeziehungen und Wertschöpfungsketten in der Statistik konzeptionell abgebildet werden“ und „wie können multinational tätige Unternehmen und Unternehmensgruppen statistisch erfasst werden“.

TOP 3 Berichte der in der 64. Tagung gebildeten Arbeitsgruppen

Im Zuge der 64. Tagung des Statistischen Beirats 2017 wurden vier Arbeitsgruppen gebildet, die sich zu folgenden Themen beraten haben: 1) Infrastruktur für registerbasierte Statistik, 2) Globalisierung/Digitalisierung², 3) Zensus-post 2021 und 4) Neue Digitale Daten in der amtlichen Statistik.

Infrastruktur für registerbasierte Statistik

Herr Schmidt, Leiter der Gruppe A 3 „*Bürokratiekostenmessung*“ im Statistischen Bundesamt, berichtet über die Beratungsergebnisse der Arbeitsgruppe „Infrastruktur für registerbasierte Statistik“, die im Rahmen einer Videokonferenz am 27. November 2017 getagt hat, sowie den Entwicklungen seit der Beiratstagung 2017 (siehe Präsentation).

Es wurden zentrale Herausforderungen sowie mehrere Empfehlungen zum Thema „Infrastruktur für registerbasierte Statistik“ an das Statistische Bundesamt im Rahmen der Arbeitsgruppe ausgearbeitet, mit den stimmberechtigten Mitgliedern des Statistischen Beirats abgestimmt und mit Schreiben des Vorsitzenden am 19. Januar 2018 an Präsident Dr. Thiel übergeben (siehe Anlage 1).

Das Empfehlungsschreiben berücksichtigt das vom Nationalen Normenkontrollrat (NKR) beauftragte Gutachten „Registermodernisierung“. Das Gutachten beschreibt das Zielbild einer digitalen, vernetzten Registerlandschaft zur Umsetzung des „once only“ Prinzips³.

Kernforderung des Empfehlungsschreibens des Beirates sind zum einen die Ideen des Gutachtens in der amtlichen Statistik aktiv voran zu treiben und zum anderen die Potenziale koordiniert zu nutzen sowie die Qualität und den Datenschutz zu sichern.

² „Digitalisierung“ meint in diesem Kontext nicht eine „Digitale Agenda“, in der konkrete Ziele für die digitale Transformation bis 2020 genannt werden. Bei diesem Stichwort geht es um die Frage der konzeptgetreuen Abbildung und statistischen Messbarkeit von Digitalisierungsvorgängen beispielsweise in der Industrie.

³ „Once only“-Prinzip bedeutet: Was schon einmal in der öffentlichen Verwaltung erfasst wurde und dort in für die amtliche Statistik geeigneter Weise vorliegt, sollte künftig nicht noch einmal erfragt werden.

Aufbauend auf den Erkenntnissen aus einem „Proof of Concept“ (Machbarkeitsnachweise) zusammen mit der Fachgruppe „Industrie, Bau, Energie“ wurde eine Blaupause für ein Verfahren zur systematischen Eignungsprüfung von Verwaltungsdaten entwickelt und die im Rahmen der Beistellung für das NKR-Gutachten identifizierten Register und Datenbanken auf eine Verwaltungsdaten-Informationsplattform transferiert, die (statistikrelevante) Basisinformationen zu den Verwaltungsdaten/Registern enthält. Im nächsten Schritt soll nun die systematische Eignungsprüfung auf weitere Bereiche des Hauses mit Schwerpunkt Wirtschaftsstatistiken ausgedehnt und im Zuge dessen die Verwaltungsdaten-Informationsplattform schrittweise mit weiteren Informationen angereichert werden.

Im Anschluss an den Bericht wurden folgende Fragen geklärt:

- Auf die Frage von Frau Dr. Beland (DIHK), welche Informationen in der Verwaltungsdaten-Informationsplattform stehen sollen, antwortet Herr Schmidt, dass momentan lediglich die im Rahmen der Beistellung zum NKR-Gutachten eruierten Basisinformationen in die Informationsplattform eingeflossen sind. Diese werden nun schrittweise um weitere Metainformationen ergänzt. Dies ist aber sehr arbeits- und zeitintensiv, da in vielen Fällen benötigte Informationen nicht oder nur schwer zugänglich sind. Ziel ist es, für jedes Register möglichst viele Informationen einzuholen.
- Frau Jäger (BDI) fragt nach ersten Ergebnissen zur systematischen Eignungsprüfung von Verwaltungsdaten insbesondere für den Bereich Industrie. Herr Schmidt erläutert, dass erste Ergebnisse bereits vorliegen, die in einem Papier gebündelt werden sollen. Ziel ist es, die Informationen aus der systematischen Eignungsprüfung sukzessive in die Verwaltungsdaten-Informationsplattform einzupflegen.

Globalisierung/Digitalisierung

Der Themenbereich „Globalisierung/Digitalisierung“ wurde im Rahmen einer Arbeitsgruppe auf der 64. Tagung des Statistischen Beirats 2017 behandelt. Eine weitere Sitzung der Arbeitsgruppe fand im vergangenen Jahr nicht statt. Albert Braakmann, Leiter der Abteilung D „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Preise“ im Statistischen Bundesamt, berichtet über die Entwicklungen im vergangenen Jahr in diesem Bereich.

Im Rahmen der Sitzung des Fachausschusses „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR)“ (30. November und 1. Dezember 2017) wurde die Globalisierung und deren Folgen für die Wirtschaftsstatistik und die VGR sowie der sog. irische Fall über eine Verlagerung von geistigem Eigentum über Ländergrenzen hinweg behandelt.

Das irische Statistikamt hat am 12. Juli 2016 das Bruttoinlandsprodukt (BIP) für das Jahr 2015 korrigiert und einen Zuwachs gegenüber dem Vorjahr von rund 32 % ausgewiesen. Ausgelöst

wurde diese Korrektur von Globalisierungsvorgängen, insbesondere von Verlagerungen bei großen multinational operierenden Unternehmensgruppen (MNU).

Dieser außergewöhnliche Anstieg hat in der Folge die Fragen aufgeworfen, inwiefern in der deutschen Statistik grenzüberschreitende Handelsbeziehungen und Wertschöpfungsketten konzeptionell abgebildet sowie multinational tätige Unternehmensgruppen statistisch erfasst werden können – Fragen, die Präsident Dr. Thiel in seinem Bericht zur Lage der Bundesstatistik (TOP 2) auch adressiert hat. In diesem Zusammenhang werden folgende Entwicklungen hervorgehoben:

- Das jüngst vom Europäischen Statistischen System (ESS) eingerichtete Frühwarnsystem soll auf freiwilliger Basis für einen schnellen, unbürokratischen Informationsaustausch bei zukünftigen Verlagerungsaktivitäten von MNU sorgen.
- Als Folge des sog. irischen Falls und den Auswirkungen auf den EU-Haushalt, der ganz überwiegend von den Mitgliedstaaten über ihr Bruttonationaleinkommen (BNE) finanziert wird, ist das ESS aufgefordert, in 2018/2019 länderübergreifende Pilotstudien zu einzelne MNU durchzuführen, um eine kohärente Abbildung großer multinationaler Unternehmensgruppen über alle EU-Mitgliedstaaten zu prüfen.
- Für die adäquate Erfassung konsistenter Daten über die Aktivitäten multinationaler Unternehmensgruppen (MNU) setzt sich Eurostat nachdrücklich für die Einrichtung sogenannter Large Cases Units (LCUs) in den nationalen Statistikämtern der EU Mitgliedstaaten ein. Im Statistischen Bundesamt wird aktuell eine Machbarkeitsstudie zur Einrichtung einer LCU durchgeführt, die von der EU finanziell unterstützt wird.

Auch im Rahmen der Fachausschusssitzung „Statistik im Produzierenden Gewerbe“ (26. September 2017) wurden Globalisierungseffekte in den industriellen Konjunkturstatistiken behandelt. Außerdem wurde die Frage thematisiert, in welchen Bereichen der amtlichen Statistik Anpassungen erforderlich sind, um die Veränderungen in der Industrie infolge der Digitalisierung (besser) abbilden zu können.

Zensus-post 2021

Der Themenbereich „Zensus-post 2021“ wurde im Rahmen einer Arbeitsgruppe auf der 64. Tagung des Statistischen Beirats 2017 behandelt. Eine weitere Sitzung der Arbeitsgruppe fand im vergangenen Jahr nicht statt. Thomas Körner, Leiter des Projektreferats „Registerbasierte Ermittlung von Bevölkerungszahlen“ im Statistischen Bundesamt, berichtet über die Entwicklungen im vergangenen Jahr in diesem Bereich.

Ausgangspunkt für die Empfehlungen zum Handlungsfeld „Zensus-post 2021“ sind die Modelle Österreichs und der Schweiz sowie das Visionspapier Eurostats zur Neuregelung von Zensus und Bevölkerungsstatistik mit dem Ziel, laufend aktuelle soziodemographische Basisdaten einschließlich Wohnungsdaten in georeferenzierter Form bereitzustellen.

Für das vom NKR beauftragte Gutachten „Registermodernisierung“ hat das Statistische Bundesamt eine Beistellung „Registernutzung in Zensus und Bevölkerungsstatistik in Österreich und der Schweiz“ ausgearbeitet. Der Entwurf der Empfehlungen berücksichtigt die Beistellung, die Arbeiten zu der EU-Rahmenverordnung für Zensus und Bevölkerungsstatistik sowie die in der Arbeitsgruppe getätigten Überlegungen.

Für einen integrierten Registerzensus sind zwei zentrale Schritte notwendig:

- Verknüpfung von einer Vielzahl von Registern durch die Einführung von datenschutzkonformen Identifikatoren (d. h. bereichsspezifischen Personenkennziffern, die eine statistikübergreifende Verknüpfung der Register für die Datengewinnung ermöglichen). Dadurch soll eine vernetzte Registerlandschaft aufgebaut werden.
- Aufbau neuer Register wie die Schaffung eines Gebäude- und Wohnungsregisters (um Angaben zur Wohnsituation der Haushalte sowie zu Familien und Haushalten gewinnen zu können) sowie eines Bildungsregisters (mit dem die Zensusmerkmale zum Bildungsabschluss gewonnen und bildungsbereichsübergreifende Verlaufsstatistiken erstellt werden könnten).

Im Anschluss an den Bericht wurden folgende Fragen geklärt:

- Hr. Markus Sigismund (BMVI) weist darauf hin, dass das Österreichische Modell vielversprechend klinge, aber zusätzlich auch Untersuchungen hinsichtlich der Qualität der Daten notwendig seien. So sind etwa statistische Auswertungen zur Pkw-Nutzung auch künftig eher auf der Grundlage von Befragungen durchzuführen, da bei diesem Themenfeld die reine Auswertung der Registerangaben zu den Pkw-Haltern nicht zielführend sei.

Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik

Herr Prof. Dr. Markus Zwick, Leiter des Referats B 205 „Wissenschaftskooperation, Mikrosimulation, Neue digitale Daten“ im Statistischen Bundesamt, und Prof. Dr. Joachim Wilde von der Universität Osnabrück berichten über den Diskussionsstand der Arbeitsgruppe des Statistischen Beirats „Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik“, die am 27. November 2017 getagt hat. Es wurden zentrale Herausforderungen sowie zehn Empfehlungen zum Thema „Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik“ an das Statistische Bundesamt im Rahmen der Arbeitsgruppe ausgearbeitet⁴. Einige Punkte dieser Empfehlungen wurden im Vorfeld der Beiratstagung kontrovers diskutiert, auf die Herr Prof. Dr. Wilde in seinem Bericht eingeht:

- Mit Blick auf eine Abgrenzung bzw. Begriffsdefinition von neuen digitalen Daten handelt es sich nach seiner Auffassung um Daten, die ursächlich durch digitale Prozesse entstehen, wie beispielsweise Mobilfunkdaten, welche die amtliche Statistik beispielsweise für die Analyse der Pendlerbewegung nutzen könnte.

⁴ Das Zwischenergebnis der Arbeitsgruppe ist der Sitzungsunterlage zu TOP 4 „Empfehlungen zur Entwicklung der Bundesstatistik in der 19. Legislaturperiode“ als Anlage 2 beigefügt.

- Weiterhin weist Herr Prof. Dr. Wilde darauf hin, dass es bei der Erhebung neuer digitaler Daten nicht ausschließlich darum geht, die Qualität und die Geschwindigkeit der amtlichen Statistik zu verbessern oder den „klassischen“ Erhebungsaufwand zu reduzieren. Auf diese Aspekte hat die Arbeitsgruppe verstärkt ihr Augenmerk gerichtet. Herr Prof. Dr. Wilde möchte zusätzlich den Fokus auf einen weiteren Zweck, warum neue digitale Daten erhoben werden sollten, lenken: Um eine vollständige (Markt-)Abdeckung zu gewährleisten und damit aussagekräftige Statistiken sicherzustellen, sollten beispielsweise auch der Online-Handel in der Preisstatistik oder (ausschließlich) digital stattfindende Geschäftsvorgänge in der Statistik abgebildet werden.
- Inwiefern für die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder die Reduktion des „klassischen“ Erhebungsaufwands durch die Nutzung neuer digitaler Daten zu einer Kostenersparnis führt, ist offen. Auf der einen Seite wird es durch die Erhebung neuer digitaler Daten zu Kosteneinsparungen in der Produktion kommen, auf der anderen Seite müssen in den statistischen Ämtern die entsprechenden Kompetenzen (im Sinne von Befähigungen) aufgebaut werden, um mit den neuen digitalen Daten umgehen zu können.
- Weiterhin wurde in der Arbeitsgruppe die rechtliche Grundlage für den Zugang zu neuen digitalen Daten kontrovers diskutiert (gesetzliche Regelung vs. freiwillige Vereinbarung mit privaten Unternehmen). Herr Prof. Dr. Wilde stellt im Rahmen seines Berichts verschiedene Aspekte zur Diskussion:
 - *Qualität der erhobenen Daten:* Während die Frage „bilden die erhobenen Daten tatsächlich das ab, was die amtliche Statistik abbilden möchte“ auch im Rahmen von freiwilligen Vereinbarungen geregelt werden kann, wird es schwer, ohne eine gesetzliche Grundlage und damit ohne eine gesetzliche Auskunftspflicht, die Vollständigkeit der Abdeckung der neuen digitalen Daten zu gewährleisten. Aus Sicht von Prof. Dr. Wilde spricht dies für die Notwendigkeit, eine gesetzliche Regelung als Grundlage für die Erhebung neuer digitaler Daten auszuarbeiten.
 - *Nachhaltige Erhebung:* Das Interesse von Unternehmen, an die statistischen Ämter Daten zu liefern, könnte sich ändern (bspw. durch Fusion von Unternehmen). Dies könnte dazu führen, dass beispielsweise im Rahmen einer Datenmeldung plötzlich gar keine oder nur ein Teil der Daten geliefert werden. Aus Sicht von Prof. Dr. Wilde spricht dies gegen freiwillige Vereinbarungen mit einzelnen Unternehmen. Auch freiwillige Vereinbarungen mit Verbänden sind personenabhängig und könnten die Nachhaltigkeit einer Erhebung erschweren.
 - *Gleichbehandlungsgrundsatz:* Herr Prof. Dr. Wilde sieht eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes dann gegeben, wenn Lieferanten neuer digitaler Daten an-

ders behandelt würden als die Lieferanten analoger Daten. Auch dieser Aspekt spricht aus seiner Sicht für eine gesetzliche Grundlage.

- Zudem weist Prof. Dr. Wilde darauf hin, dass – wie auch bei „traditionellen“ Daten – eine Erhebung von neuen digitalen Daten nur für einen vorgegebenen Erhebungszweck erfolgen sollte (Zweckbindung). Es geht nicht darum, eine Art „amtliches Facebook“ zu etablieren, über das Daten gesammelt werden und im Nachhinein entschieden wird, was mit den Daten gemacht werden soll. Auch neue digitale Daten sollten nur dann erhoben werden, wenn es einen klaren Erhebungszweck und ein Ziel dafür gibt (Datensparsamkeit).
- Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass auch bei den Kosten der Datenbereitstellung eine Gleichbehandlung analoger und neuer digitaler Daten erfolgen sollte. Es wäre schwer vermittelbar, dass Lieferanten digitaler Daten eine Kostenrückerstattung erhalten würden und Lieferanten analoger Daten hingegen nicht.
- In der Arbeitsgruppe wurde auch diskutiert, ob die Kosten für die Aufbereitung komplexer Daten übernommen werden sollten und wenn ja, durch wen? Wären beispielsweise bei Mobilfunkunternehmen die entsprechenden Kompetenzen vorhanden, um Mobilfunkdaten aufzubereiten, stellt sich die Frage, ob die statistischen Ämter diese Kompetenzen parallel aufbauen müssten/sollten. Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, zu prüfen, ob ggf. durch die Datenlieferanten selbst die Datenaufbereitung kostengünstiger möglich wäre.
- Außerdem hat die Arbeitsgruppe noch folgende Aspekte erörtert, wie z. B.
 - die Klärung datenschutzrechtlicher Fragen,
 - die Zusammenführung analoger und digitaler Daten zum gleichen Thema (wie bspw. in der Preisstatistik: über Webscraping erhobene Daten vs. klassische Preiserhebung),
 - die Kommunikation nach innen (durch die Nutzung neuer digitaler Daten wandeln sich die Qualifikationen innerhalb der statistischen Ämter, daher ist es wichtig, hierbei die Beschäftigten frühzeitig mitzunehmen und entsprechende Fortbildungen anzubieten, um diesen Veränderungsprozess intern zu gestalten) und
 - die Kommunikation nach außen (es geht nicht um eine neue „Datensammelwut“, sondern vielmehr darum, adäquate amtliche Statistiken zu generieren, die für Politik und Gesellschaft aussagekräftig sind).

Im Anschluss an den Bericht werden folgende Fragen des Beirats geklärt:

- Herr Prof. Dr. Weihs sieht eine koordinierte (d. h. auf gleiche Art und Weise durchgeführte) Datenaufbereitung verschiedener Datenlieferanten skeptisch und bezweifelt, dass dies machbar ist. Herr Prof. Dr. Zwick merkt an, dass die Erfahrungen beispielsweise bei Mobil-

funkdaten oder Satellitendaten zeigen, dass auch „halbfertige“ Daten in die amtliche Statistik geholt werden können. Außerdem sollen im Rahmen des am 17. Mai 2018 von Eurostat ausgeschriebenen „ESSnet on Big Data 2018-2020“, zum Thema „trusted smart statistics“, Regularien vorgeschlagen und entwickelt werden, damit die gleichen Qualitätsanforderungen (wie für alle anderen Statistikprodukte) gewährleistet werden können (beispielsweise hinsichtlich Algorithmen und Metadaten). Dieser Prozess steht derzeit noch am Anfang.

- Frau Jäger äußerte sich kritisch zur Forderung nach einem gesetzlichen Zugang zu neuen digitalen Daten und merkte an, dass bisher vorrangig die Nutzung von Mobilfunkdaten und Scannerdaten diskutiert wird. Mittel- bis langfristig würden aber auch Sach- und Maschinendaten in den Blick gerückt werden. Gerade diese Daten aber seien hochsensibel, da sie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen enthalten.

TOP 4 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Bundesstatistik in der 19. Legislaturperiode

Inhaltlicher Schwerpunkt der diesjährigen Tagung sind die „Empfehlungen des Statistischen Beirats zur Weiterentwicklung der Bundesstatistik in der 19. Legislaturperiode“. Grundlage für diesen TOP ist der von den Mitgliedern des Statistischen Beirats bereits im Vorfeld der Tagung überarbeitete und kommentierte Entwurf der Empfehlungen. Herr Prof. Dr. Bauer formuliert das Ziel, dass in der Tagung selbst in möglichst vielen Bereichen Empfehlungen verabschiedet werden sollen und schlägt vor, den Entwurf der Empfehlungen Seite für Seite durchzugehen und im Plenum zu diskutieren. Die wesentlichen Änderungen sind im Rahmen des Protokolls festgehalten.

Einführung im Lichte des digitalen Wandels von Wirtschaft, Arbeit und Gesellschaft

- Der Beirat beschließt den Titel der Überschrift im Rahmen von einem einleitenden Absatz kurz zu erläutern, indem die Etablierung einer modernen Infrastruktur für die Datengewinnung, -aufbereitung und -analyse stärker betont wird, ein Rückblick auf bisher Erreichtes in Bezug auf den vorherigen Empfehlungskatalog von 2012 und der Hinweis gegeben wird, dass Verringerungen von Statistikbelastungen auch mit Informationsverlusten einhergehen können.
- Im zweiten Absatz der Einleitung beschließt der Beirat, dass die Gewährleistung der Vertraulichkeit der Angaben explizit genannt werden soll.
- Im letzten Absatz der Einleitung (vorletzter Satz) soll die von Robert Kirchner (Deutsche Bundesbank) vorgeschlagene Ergänzung „...wenn dies notwendig ist und nicht von anderer Seite bereits in gleicher Qualität geschieht“ umformuliert werden zu: „...wenn dies nicht von anderer Seite bereits in gleicher Qualität geschieht“. Außerdem soll die Integration der Daten an einer zentralen Stelle damit begründet werden, dass dies für „wohlbegründete statistische Zwecke“ erfolgt. Der Beirat stimmt diesen Vorschlägen zu.

- Der Beirat beschließt, dass die in der Einführung vorgenommenen Änderungen im Umlaufverfahren mit den Beiratsmitgliedern abgestimmt werden.

I. Infrastruktur für registerbasierte Statistik/Verwaltungsdaten

- Die in dem Dokument enthaltenen Empfehlungen zum Thema „Infrastruktur für registerbasierte Statistik/Verwaltungsdaten“ wurden im Rahmen der Arbeitsgruppe ausgearbeitet, mit den stimmberechtigten Mitgliedern des Statistischen Beirats abgestimmt und mit dem Schreiben des Beiratsvorsitzenden, Prof. Dr. Bauer, an Präsident Dr. Thiel am 19. Januar 2018 übermittelt.
- Hinsichtlich der Empfehlung Nr. 2 hat Michael Haußmann (VDSt) folgende Ergänzungen angeregt, denen der Beirat zugestimmt hat:
 - Bessere Versorgung der Kommunen mit aktuellen, kleinräumigen Planungsdaten.
 - Verbesserte Kohärenz und Vergleichbarkeit von Statistiken.
- Hinsichtlich der Empfehlung Nr. 4 hat Herr Kirchner folgende Ergänzungen angeregt, der zugestimmt wird:
 - Der Datenaustausch sollte im internationalen Kontext behandelt werden und internationale Identifikatoren wie der Legal Identity Identifier sollte für rechtliche Einheiten als Basis für den Austausch von Daten und einer Registermodernisierung dienen.
- Hinsichtlich der Empfehlung Nr. 6 hat Herr Kirchner folgende Ergänzungen vorgeschlagen, denen der Beirat zustimmt:
 - Ein Prüfauftrag an den Gesetzgeber, die Mehrfachnutzung von Daten in die Geschäftsordnung der Bundesministerien sowie in die Richtlinien zur Gesetzgebung auf EU-Ebene „better regulation“ aufzunehmen. Damit soll bei künftigen Gesetzesvorhaben – ergänzend zu dem Erfüllungsaufwand – regelmäßig auch eine mögliche (administrative) Mehrfachnutzung von Daten geprüft werden.
- Präsident Dr. Thiel regt an, die von Herrn Haußmann und Herrn Kirchner erwähnten Ergänzungen als eine eigenständige Empfehlung aufzunehmen. Herr Prof. Dr. Bauer schlägt vor, diese Empfehlung in das Handlungsfeld „IV. Weiterentwicklung des Statistikprogramms“ aufzunehmen. Der Beirat stimmt diesem Vorschlag zu.
- Hinsichtlich der Empfehlung Nr. 6 wird beschlossen, Herrn Kirchners Anregung aufzunehmen, nicht von „statistischer Mehrfachnutzung“ zu sprechen, sondern lediglich von „Mehrfachnutzung“. Die Mehrfachnutzung erfolge nämlich nicht ausschließlich im statistischen Bereich.
- Hinsichtlich Empfehlung Nr. 7 hat Jürgen Wayand (Statistisches Landesamt Bremen) angeregt, den letzten Satz „die Energiestatistik könnte aktuell eine Vorreiterrolle einnehmen wie im vergangenen Jahrzehnt die Agrarstatistik“ zu streichen. Der Beirat verständigt sich darauf, diesen Satz beizubehalten.

II. Zensus-post 2021: Integrierter Registerzensus

- Herr Prof. Dr. Wilde hält die Aussage für nicht realistisch, dass im Rahmen eines integrierten Registerzensus nach 2021 die erforderlichen Angaben komplett ohne zusätzliche Stichprobenerhebung ermittelt werden können. Der Beirat beschließt den Halbsatz „...ohne dass – wie 2021 zur Korrektur der Melderegister und zur Gewinnung von nicht in Registern verfügbaren Daten – zusätzliche Stichprobenerhebungen durchgeführt werden müssen“ zu streichen und den davor gelagerten Halbsatz wie folgt umzuformulieren: „...soll ein integrierter Registerzensus die Daten soweit möglich registerbasiert liefern.“
- Die hinsichtlich des Bildungsregisters gemachten Ergänzungen wurden diskutiert. Es wurden keine weiteren Änderungen vorgenommen.
- Bei Empfehlung Nr. 1 („ohne ergänzende Befragungen“ wurde gestrichen), Nr. 5 (Halbsatz zu geografische Gitterzellen wurde gestrichen) und Nr. 6 (Ergänzung um einzelne Worte wie „wissenschaftliche Institutionen“ und „prozessbegleitend“) wurden Streichungen und Ergänzungen vorgenommen, denen der Beirat zugestimmt hat.

III. Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik

- **Beim Handlungsfeld „Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik“ wurde bereits im Vorfeld der Tagung eine kontroverse Diskussion geführt, die auf der Tagung selbst nicht komplett geklärt werden kann. Die weitere inhaltliche Abstimmung soll daher in der Arbeitsgruppe fortgeführt werden, damit die Empfehlungen im Nachgang zu der Beiratstagung im Umlaufverfahren verabschiedet werden können. Dabei sollen die in der Beiratstagung diskutierten Aspekte berücksichtigt werden.**
- Im Rahmen der Tagung wurde folgende Frage kontrovers diskutiert, die im Rahmen der Arbeitsgruppe geklärt werden soll: Inwiefern kann der Zugang zu Daten privater Anbieter über eine gesetzliche Regelung oder eine freiwillige Vereinbarung mit privaten Unternehmen sichergestellt werden?
- Folgende Aspekte sollen in der Arbeitsgruppe weiter diskutiert werden: Ob die statistischen Ämter für die Aufbereitung der Daten durch die privaten Unternehmen bezahlen sollten (siehe Empfehlung Nr. 6 – alte Nummerierung)? Inwiefern im Rahmen von Kooperationen mit einzelnen privaten Unternehmen entstehende Erkenntnisse zu Wettbewerbsverzerrungen führen und unter welchen Bedingungen Kooperationen mit der Privatwirtschaft ausgestaltet werden können (siehe Empfehlung Nr. 7 – alte Nummerierung)? Welche weiteren Vorteile durch die Nutzung von neuen digitalen Daten zu erwarten sind (siehe Empfehlung Nr. 3 – Stichwort vollständigere Abbildung neuer Fragestellungen/Phänomene)?

TOP 8 Beratung über das weitere Vorgehen (vorgezogen)

Die „Beratung über das weitere Vorgehen“ wird direkt im Anschluss an den TOP 4 aufgegriffen.

Die Mitglieder des Statistischen Beirats verständigen sich darauf, die Empfehlungen in den kommenden drei bis max. vier Monaten zu verabschieden (spätestens September 2018). Für die beiden Handlungsfelder „IV. Weiterentwicklung des Statistikprogramms“ und „V. Verbesserung der Informationsangebote für Nutzerinnen und Nutzer“ liegen bisher noch keine konkreten Empfehlungen vor. **Vorschläge zu den beiden Handlungsfeldern können bis 11. Juli 2018 an die Geschäftsstelle des Statistischen Beirats übersandt werden (b1-nat@destatis.de).** Die Empfehlungen werden anschließend im Umlaufverfahren mit den Beiratsmitgliedern abgestimmt.

IV. Weiterentwicklung des Statistikprogramms

Der Beirat artikuliert folgende Aspekte, die im Rahmen von Empfehlungen aufgegriffen werden können:

- Bereits beim Handlungsfeld „I. Infrastruktur für registerbasierte Statistik/Verwaltungsdaten“ wurde angeregt, dass hier ein Prüfauftrag an den Gesetzgeber formuliert werden soll, die Mehrfachnutzung von Daten in die Geschäftsordnung der Bundesministerien sowie in die Richtlinien zur Gesetzgebung auf EU-Ebene „better regulation“ aufzunehmen. Außerdem soll hier der Aspekt der „mit der Digitalisierung zusammenhängende Sicherstellung der Kohärenz von Statistiken“ thematisiert werden.
- Außerdem regt Herr Prof. Dr. Bauer an, hier auch eine Empfehlung für eine Verbesserung der Partnerschaft der Wissenschaft mit dem Statistischen Bundesamt auszuarbeiten. So könnten beispielsweise Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für ein bis zwei Jahre in das Statistische Bundesamt wechseln, um so Zugriff auf Daten zu bekommen, die sie sonst nicht bekämen (wie es bspw. in den USA üblich ist). Anschließend ist eine Rückkehr an den Lehrstuhl denkbar. Ein Austausch von Doktoranden könnte Vorteile sowohl für das Statistische Bundesamt als auch für den entsprechenden Lehrstuhl bringen. Herr Kirchner (Deutsche Bundesbank) schlägt ergänzend vor, in diesem Kontext auch den European Master in Official Statistics (EMOS) einzubringen.
- Weiter regt Herr Prof. Dr. Bauer an, dass der Statistische Beirat sich enger mit der Wissenschaft und dem Statistischen Bundesamt verzahnen könnte hinsichtlich des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz in der amtlichen Statistik. Am Ende könnte hierbei ein Gutachten entstehen. Präsident Dr. Thiel informiert hierzu über Folgendes: Derzeit wird im Statistischen Verbund die Vergabe eines rechtsvergleichenden Gutachtens vorbereitet, mit dem insbesondere die Möglichkeiten des Einsatzes Künstlicher Intelligenz in der Bundesstatistik und zur Nutzung von Daten privater Dritter geprüft werden sollen.

- Herr Kirchner regt an, eine Empfehlung zur Aufnahme internationaler Unternehmensidentifikatoren zu formulieren (insbesondere der Global Legal Entity Identifier).
- Frau Jäger regt die statistische Erfassung von Digitalisierungsprozessen bzw. der Digitalisierungswirtschaft an. So müssten beispielsweise statistische Methoden weiterentwickelt werden, damit die amtliche Statistik die Prozesse der Industrie 4.0 besser abbilden kann.
- **Herr Prof. Dr. Bauer schlägt vor, dass weitere (über in TOP 7 hinausgehende) Lücken im Programm der Bundesstatistik benannt und in die Beiratsempfehlungen aufgenommen werden können.**

V. Verbesserung der Informationsangebote für Nutzerinnen und Nutzer

Herr Prof. Dr. Bauer weist darauf hin, dass in diesem Bereich das Statistische Bundesamt bereits sehr aktiv ist (siehe Innovationspreis, zweiter Platz). Der Beirat artikuliert folgende Aspekte, die im Rahmen von Empfehlungen aufgegriffen werden können:

- Herr Prof. Dr. Weihs betont die Wichtigkeit „Statistical Literacy“ zu fördern.
- Herr Prof. Dr. Münnich schlägt vor, auch den Begriff „Data Literacy“ in die Empfehlungen aufzunehmen.
- Herr Prof. Dr. Wilde regt an, dass statistische Informationen auch beispielsweise Smartphone gestützt abgerufen werden können.

INNOVATIONSPREIS

Der Innovationspreis für Beschäftigte des Statistischen Bundesamtes geht dieses Jahr an Jörg Feuerhake aus dem Referat E 105 „Handwerk, Gewerbeanzeigen, Insolvenzen“ zusammen mit Katja von Eschwege aus dem Referat E 102 „Betrieb des statistischen Unternehmensregisters und der zentralen Datenspeicher, Unternehmensdemografie“ und Florian Dumpert von der Universität Bayreuth für das „Verfahren zur Klassifikation von Einheiten im statistischen Unternehmensregister (URS) mit maschinellen Lernverfahren“. Den ersten Preis bewertet die Jury so:

„Hierin wird eine bedeutende methodische Innovation gesehen, die sowohl die Aufbereitungs- als auch die Verwertungsphase der Statistik substanziell verbessert und die einen wichtigen Beitrag sowohl zur Effizienz- als auch zur Qualitätssteigerung leistet“.

Den zweiten Preis erhalten Beschäftigte des Referats B i-Punkt 102 des Statistischen Bundesamtes für die [„Digitale Veröffentlichung G20 in Zahlen“](#): Daniel O'Donnell, Dr. Susana Garcia Diez und Herr Guido Schulz sowie Christian Bongers von der Hochschule Rhein-Waal, der das Statistische Bundesamt bei diesem Projekt unterstützt hat. In dem zweiten Preis sieht die Jury *„eine wichtige Innovation bei der Aufbereitung statistischer Daten für eine breite Öffentlichkeit,*

die dem veränderten Informationsverhalten vieler Nutzer Rechnung trägt und die eine Art „Prototyp“ auch für künftige Publikationen von statistischen Daten darstellt“.

Die Jury bestand in diesem Jahr aus Dipl.-Kauffrau Solveigh Jäger (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. und stellvertretende Vorsitzende des Statistischen Beirats), Ministerialrat Hans-Jürgen Stubig (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) und Prof. Dr. Joachim Wilde (Universität Osnabrück). Die Jury und Präsident Dr. Thiel danken allen Bewerberinnen und Bewerbern für ihr Engagement.

TOP 5 Künstliche Intelligenz zur automatisierten Plausibilisierung in den Verdienststatistiken

Herr Beck, Leiter der Gruppe E 1 „Unternehmensregister, Klassifikationen, Verdienste, übergreifende Unternehmensstatistiken“ im Statistischen Bundesamt, berichtet über die Notwendigkeit und die technischen Möglichkeiten einer automatisierten Plausibilitätskontrolle (z. B. den Einsatz der Software „HoloClean“).

Im Bereich der Verdienststatistiken gibt es neue Datenwünsche wichtiger Nutzer. So benötigt bspw. die 2014 etablierte Mindestlohnkommission für ihre regelmäßige Evaluierung des Mindestlohns eine verbesserte Datengrundlage. Weiterhin werden mit Beschluss der Gleichstellungs- und Frauenministerinnenkonferenz 2014 jährliche Analysen des bereinigten Verdienstabstands von Männern und Frauen (Gender Pay Gap) gefordert. Um den gestiegenen Nachfragen nach Einzeldaten über die Verdienste je Job gerecht zu werden, soll die bestehende vierteljährliche Verdiensterhebung (Aggregatdaten) mit der vierjährlichen Verdienststrukturerhebung (Einzeldaten) zu einer monatlichen Verdienststatistik mit Einzeldaten verzahnt werden.

In der Umsetzung würde dies bedeuten, dass monatliche Datenlieferungen von den Statistischen Ämtern der Länder organisatorisch und logistisch abgewickelt werden müssten (Heranziehung, technische und fachliche Beratung, Eingangskontrolle, Erinnerungen, Ordnungswidrigkeitenverfahren, ...). Je Quartal würden ca. 21 Mill. Einzeldatensätze automatisiert und 1:1 aus der Entgeltabrechnung (eSTATISTIK.Core) gewonnen, statt wie bisher von 40 500 Betrieben aggregierte Datensätze. Daraus folgt, dass keine Kapazitäten mehr für eine manuelle Plausibilitätskontrolle verfügbar sind und eine Automatisierung erforderlich ist. Eine mögliche Lösung dieses Problems ist, Künstliche Intelligenz/Machine Learning zur automatisierten Plausibilisierung in den Verdienststatistiken zu verwenden.

Derzeit wird ein Proof of Concept zur automatisierten Plausibilisierung (in den Verdienststatistiken) mit der Software HoloClean mit Bezug zu den Arbeiten zum Musterprozess für zentrale Unternehmensstatistiken (Außenhandel; Kostenstrukturerhebung) ausgearbeitet. Vorgesehener Abschluss ist der 31. Dezember 2018. Ziel ist es, mit Hilfe der Software HoloClean Fehler auch in großen Datenbeständen automatisiert zu finden und zu korrigieren. Das vorhandene Personal

soll mehr Zeit in die Betreuung der Auskunftgebenden als in die manuelle Plausibilisierung investieren.

Die Software HoloClean scheint prinzipiell geeignet zu sein. Das Statistische Bundesamt testet mit den nicht plausiblen Daten der Verdienststrukturerhebung (VSE) 2014 die automatisierte Plausibilisierung und vergleicht die Ergebnisse mit den manuell plausibilisierten Daten. Anschließend wird die praktische Einsetzbarkeit (auch für andere Statistiken) bewertet. Um das Konzept der Verzahnung der Verdienststatistiken umsetzen zu können, wird eine Änderung des Verdienststatistikgesetzes erforderlich sein.

Im Anschluss an den Bericht werden folgende Fragen geklärt:

- Frau Dr. Beland (DIHK) merkt an, dass die automatisierte Plausibilisierung in den Verdienststatistiken zwar funktionieren könnte, es aber auch sein kann, dass dieses Verfahren beispielsweise auf den Außenhandel nicht übertragbar sei. Herr Beck erläutert, dass dieses Verfahren prinzipiell prüfenswert ist. Es sollte nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die automatisierte Plausibilisierung keine Erfolgsaussichten hat oder prinzipiell nicht auf andere Statistiken übertragen werden könnte. Dies herauszufinden ist Aufgabe des Proof of Concept.
- Frau Dr. Beland stellt die Frage, ob dieses Verfahren die Qualität der Daten verschlechtern könnte, da mit Hilfe der automatisierten Plausibilisierung in dem Datensatz enthaltene Fehler reproduziert werden könnten. Herr Beck erläutert, dass die Software die vorhandene Datenstruktur analysiert und es deswegen wichtig ist, dass im Wesentlichen die Daten korrekt sind. Die für die Verdienststatistiken benötigten Daten kommen aus der Verdienstabrechnung, die einer „natürlichen“ Plausibilisierung unterliegen, da davon ausgegangen werden kann, dass die Angaben von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei der Gehaltsabrechnung überprüft werden. Daher haben die Daten bereits eine gute Qualität.
- Herr Prof. Dr. Wilde fragt, ob die Software erkennt, dass der gesamte Einzeldatensatz „verschmutzt“ ist oder ob dies manuell geprüft werden muss? Herr Beck erläutert, dass das Programm holistisch vorgeht und u. a. mit Hilfe sogenannter „Integrity Constraints“ (Signier- und Kombinationskontrollen) beispielsweise die Kombination der Merkmale „Postleitzahl“ und „Ort“ prüfen und damit Kombinationsfehler identifizieren kann. Angesichts der großen Zahl von Datensätzen, könnte auch auf die weitere Verarbeitung „stark verschmutzter“ Daten verzichtet werden.
- Herr Prof. Dr. Claus Weihs fragt, wie es mit dem Projekt weitergeht und wie damit umgegangen werden soll, falls es die Software in zehn Jahren nicht mehr geben sollte. Herr Beck erläutert, dass die Software an der Stanford Universität entwickelt wurde und seit Anfang 2018 als Freeware zur Verfügung steht. Falls es die Software in einigen Jahren nicht mehr geben sollte,

wird eine Umstellung auf eine andere Software notwendig werden, die aber sicherlich gemeistert werden kann. Außerdem ist der Sourcecode von HoloClean frei verfügbar und könnte von den statistischen Ämtern genutzt und weiterentwickelt werden.

- Herr Dr. Gößl erläutert, dass das Bayerische Landesamt für Statistik dieses Projekt mit Interesse verfolge. Seiner Meinung nach reiche es aber nicht aus, sich (a) bei der Plausibilisierung ausschließlich auf die maschinenlernende Software zu verlassen; eine nachträgliche manuelle Plausibilisierung durch die Statistischen Ämter der Länder sei weiterhin notwendig. (b) Zudem sei es fraglich, ob das Testen mit den Rohdaten der VSE aus 2014 für eine abschließende bzw. vollständige Bewertung des Verfahrens ausreiche. (c) Schließlich erläutert Herr. Dr. Gößl, dass im Rahmen einer Gesetzesänderung die Erweiterung des Kreises und das Entfallen der Abschneidegrenze für Betriebe den Bürokratieaufwand bzw. Aufwand für Statistikpflichten erhöhe und die direkte Nutzung der Daten aus dem betrieblichen Rechnungswesen tendenziell eine kritische Debatte auslösen würde, ob dieses Vorgehen damit überhaupt gangbar ist. Herr Beck erläutert, dass eine Ergänzung der automatisierten Plausibilisierung durch eine manuelle Prüfung nicht generell ausgeschlossen sei. Besonders bei Auskunftseinheiten, die einen großen Einfluss auf das Ergebnis haben und dem Fachbereich bekannt sind, macht es durchaus Sinn, diese ausschließlich oder zusätzlich durch die Expertinnen und Experten in den Statistischen Ämtern der Länder manuell zu prüfen. Weiterhin kann das Verfahren der automatisierten Plausibilisierung mit dem Datenbestand der VSE aus 2014 oder auch mit anderen manuell plausibilisierten Daten so oft simuliert werden, wie Kapazitäten und Ressourcen vorhanden sind, indem in den Datensatz gezielt Fehler eingebaut werden und dann überprüft wird, ob die automatisierte Plausibilisierung diese Fehler erkennt und richtig korrigiert. Weiterhin erläutert Herr Beck, dass erste Aufwandsschätzungen intern bereits erfolgt sind. Die Betriebe mussten bisher die Datensätze kompliziert und zeitaufwendig für die statistischen Ämter aufbereiten (z. B. Auswahl von Beschäftigtengruppen; Aggregatbildung; Zuordnung zu Leistungsgruppen). Wenn die Daten direkt aus dem Rechnungswesen per e.CORE ausgelesen werden können, verringert sich der Zeitaufwand für die Betriebe. Daten direkt aus dem betrieblichen Rechnungswesen zu ziehen ist kein neues Verfahren in den Verdienststatistiken, die Betriebe kennen das Verfahren und es erspart ihnen Aufwand.

TOP 6 Arbeiten der Fachausschüsse (FA) und Nutzerworkshops

Sibylle von Oppeln-Bronikowski, Leiterin der Abteilung B im Statistischen Bundesamt, erwähnt die Sitzungen der Fachausschüsse seit der Jahrestagung 2017 und geht auf die anstehenden Termine der Fachausschüsse sowie weiterer [Veranstaltungen](#) ein, die den Beiratsmitgliedern offenstehen. Sie wirbt für eine rege Teilnahme an den Fachausschusssitzungen, in denen die wesentliche inhaltliche Auseinandersetzung mit statistischen Fachfragen geleistet wird.

TOP 7 Sachstandsberichte

Totalschichten

Andreas Kühner, Leiter des Referats B 107 „Statistikrecht: Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialstatistiken“ im Statistischen Bundesamt, berichtet über die Folgen der Urteile des Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) vom 15. März 2017 zu „Totalschichten“ in der Strukturstatistik im Dienstleistungsbereich für die Unternehmensstatistiken. Das Bundesverwaltungsgericht hat in zwei Urteilen vom 15. März 2017 (BVerwG 8 C 6.16; BVerwG 8 C 9.16) die Bildung von Totalschichten nur dann als zulässig angesehen, wenn der zugrundeliegende Stichprobenplan mit der Maßgabe der Erzielung hinreichend genauer statistischer Ergebnisse bei geringstmöglicher Belastung der Auskunftspflichtigen erstellt wurde und die Bildung von Totalschichten zwingend notwendig ist, um noch hinreichend repräsentative statistische Ergebnisse zu erzielen. Die Urteile sind auch für Stichprobenerhebungen relevant, bei denen keine Totalschichten gebildet werden (siehe Unterlage).

Im Anschluss an den Bericht wurden folgende Fragen geklärt:

- Frau Dr. Beland erläutert, dass beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) Beschwerden der Unternehmen eingehen, dass sie erneut für eine Stichprobe herangezogen werden. Daher begrüßt Frau Dr. Beland die zwischen den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder abgestimmte Sprachregelung, mit der das angewandte Stichproben-Verfahren („Neyman-Tschuprow-Verfahren“) gegenüber der Öffentlichkeit kommuniziert werden kann (siehe Anlage 2 der Unterlage zu diesem TOP). Sie gibt zu bedenken, dass die Sprachregelung allerdings schwer verständlich ist.

Novelle Energiestatistikgesetz

Auf Anregung von Herrn Dr. Kai van de Loo (Statistik der Kohlenwirtschaft e. V.) wurde das Thema „Novelle Energiestatistikgesetz“ in die Tagesordnung aufgenommen. Jörg Decker, Leiter des Referats E 207 „Energie-, Ver- und Entsorgungswirtschaft“ im Statistischen Bundesamt, erläutert den Sachstand zur Novelle des Energiestatistikgesetzes.

Im Anschluss an den Bericht wurde auf folgende Aspekte hingewiesen:

- Thomas Herkner erläutert, dass der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW) die Umsetzung der Novelle des Energiestatistikgesetzes unterstützt hat, indem die Versorgungsunternehmen auf die bestehenden Änderungen bei den Monatserhebungen hingewiesen wurden. Gleiches ist für die im nächsten Jahr anstehenden Jahrerhebungen (für das Berichtsjahr 2018) geplant. Außerdem weist Herr Herkner darauf hin, dass das Statistische Bundesamt und der BDEW Ende Mai ein Gespräch führen werden zu Registern, die Daten enthalten, die auch bei den Energiestatistiken erfragt wer-

den. Dazu zählt unter anderem das Marktstammdatenregister der Bundesnetzagentur, das sich derzeit im Aufbau befindet und in dem zukünftig die Grunddaten aller im Strom- und Gasmarkt tätigen Akteure enthalten sein werden.

Herr Dr. van de Loo begrüßt die Novelle des Energiestatistikgesetzes, mit der wichtige Lücken geschlossen werden. Vor dem Hintergrund, dass sich durch technologische Entwicklungen der Energiesektor kontinuierlich weiterentwickelt, müsste bereits heute über die nächste Novelle des Energiestatistikgesetzes nachgedacht werden, beispielsweise hinsichtlich von Sektorkoppelungen (so verschwinden zunehmend Grenzen zwischen Wärmebereitstellung und Stromerzeugung) und Klassifizierungsfragen (wie können Atomkraftwerke oder Steinkohlekraftwerke, die zwar stillgelegt sind oder werden, aber weiterhin bestehen, statistisch klassifiziert werden?). Herr Decker erläutert, dass der Gesetzgeber hierfür eine sogenannte Verordnungsermächtigung eingeräumt hat. Diese sieht vor, auf neue Datenanforderungen seitens der EU oder nationaler Stellen mit Hilfe eines Artikelgesetzes zu reagieren. Gleichzeitig können aber auch nicht mehr relevante Merkmale gestrichen werden.

Lücken im Programm der Bundesstatistik

Frau von Oppeln-Bronikowski weist auf die Sitzungsunterlage hin, die einen Überblick über den Sachstand zu den von den Beiratsmitgliedern auf der letzten Tagung 2017 benannten Lücken im Programm der Bundesstatistik (TOP 8 der Beiratstagung 2017) gibt. Frau von Oppeln-Bronikowski greift in ihrem Bericht zwei Beispiele heraus: (1) „Übergang von administrativen Regionalabgrenzungen (Gemeinden, Kreise, etc.) zu siedlungsorientierten Raumtypen“ und (2) „stärkere Disaggregation der Zeitreihen beispielsweise im Bereich der Mieten und Pauschalreisen“. Daran kann aufgezeigt werden, dass sich die amtliche Statistik kontinuierlich weiterentwickelt und die Anforderungen der Nutzergruppen bestmöglich zu berücksichtigen versucht.

Im Anschluss an den Bericht werden folgende Fragen geklärt:

- Herr Kirchner würdigt die sehr informative Sitzungsunterlage, die einen guten Überblick ermöglicht. Besonders hebt Herr Kirchner hervor, dass die Möglichkeiten zur Erhebung von Informationen zu den Vorratsveränderungen geprüft werden (vorbehaltlich vorhandener Ressourcen im Rahmen einer Machbarkeitsstudie). Vorratsveränderungen (Lagerbestände; als vorlaufender Indikator) sind für die Konjunkturbeobachtung sehr wichtig. In diesem Zusammenhang bekundet er auch sein Interesse an den Daten über Baubeginne. Zudem würde eine stärkere (insbesondere regionale) Disaggregation von Preisstatistiken von der Deutschen Bundesbank begrüßt.

- Peter Hohlfeld (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung) erkundigt sich nach der Neuverbuchung der Ausgaben von Forschung und Entwicklung (in den VGR), die bei den sonstigen Investitionen verbucht werden und einen Anteil von ca. 1/5 ausmachen. Der Stifterverband (d. h. die Wissenschaftsstatistik GmbH im Stifterverband für die deutsche Wissenschaft) sammelt die Meldungen von den Unternehmen zu der FuE-Erhebung (Erhebung zu Forschung und Entwicklung der deutschen Wirtschaft). Anschließend werden diese Angaben einmal jährlich an die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder übermittelt. In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage, wie die unterjährige Verteilung vorgenommen und der entsprechende Preis (deflationiert) ermittelt würde?

Albert Braakmann, Leiter der Abteilung D „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Preise“ im Statistischen Bundesamt, erläutert hierzu, dass der Stifterverband für den Unternehmensbereich die Angaben liefert. Der universitäre Forschungsbereich wird über die staatlichen Stellen erfasst. Daher ist die Nominalwertbetrachtung hier gut aufgestellt. Es gibt keinen Preisindex für Forschungs- und Entwicklungsleistungen, jedoch für bestimmte Dienstleistungen, die in Richtung Forschungs- und Entwicklungsleistungen gehen, einen Preisindex, mit dem die Preise deflationiert werden können. Ggf. gibt es noch eine Ersatzmethode über die Zahl der Beschäftigten für eine Kontrollgröße. Unterjährige Verteilungen sind für die meisten Aggregate der VGR in der Regel kein Problem, weil es unterjährige Ergebnisse gibt. Für den universitären Forschungsbereich, der über staatliche Stellen erfasst wird, gibt es unterjährige Ergebnisse. Für den Unternehmensbereich gibt es diese nicht. Es gibt jedoch zwei Möglichkeiten, um an unterjährige Ergebnisse zu gelangen: Entweder über Beschäftigtenzahlen, die in den bestimmten Bereichen tätig sind oder mit Hilfe einer von Eurostat entwickelten statistischen Methode, mit der über eine Software die Jahresergebnisse auf unterjährige Ergebnisse anhand einer Leitgröße heruntergebrochen werden.

- Dr. Rolf Ketzler (GDV) erkundigt sich nach den derzeitigen Möglichkeiten der Preismessung vom selbstgenutzten Wohneigentum und nach der statistischen Berücksichtigung von Qualitätsverschlechterungen. Diese beiden Aspekte würden derzeit nicht in der Preisberechnung erfasst. Herr Braakmann erläutert, dass die Nominalwertberechnung bereits einen Preiseffekt hat (es werden die Wohnungsgröße und Ausstattungsmerkmale einbezogen). Diese wird mit den entsprechenden Mieten für vermietete Wohnungen kombiniert. Daher gibt es hier eine implizite Preiskorrektur. Die Preise für selbstgenutztes Wohneigentum zu erheben ist nicht möglich, dies ist nur über ein Modell machbar.
- Dr. Karin Fehres (DOSB) fragt, wie mit den Lücken im Programm der Bundesstatistik, die in der Sitzungsunterlage beschrieben sind, zukünftig umgegangen wird und wie diese

bearbeitet werden. Frau von Oppeln-Bronikowski erläutert, dass der Beirat die Lücken im Programm der Bundesstatistik benennt und das Statistische Bundesamt (unter Konsultation des Statistischen Verbunds) diese dann bewertet. Teilweise sind bereits einzelne vom Beirat identifizierte Lücken „in Arbeit“ oder konnten geschlossen werden, wie die beiden Beispiele „Übergang von administrativen Regionalabgrenzungen (Gemeinden, Kreise, etc.) zu siedlungsorientierten Raumtypen“ und „stärkere Disaggregation der Zeitreihen beispielsweise im Bereich der Mieten und Pauschalreisen“ zeigen. Andere Lücken lassen sich nicht immer schließen. Ziel ist es, die Nutzerwünsche soweit möglich aufzunehmen. **Herr Prof. Dr. Bauer ergänzt, dass weitere Lücken im Programm der Bundesstatistik benannt und in die Beiratsempfehlungen aufgenommen werden können.**

- Abschließend hebt Herr Prof. Dr. Bauer hervor, dass für politische Entscheidungen georeferenzierte Daten sehr wichtig sind.

TOP 8 Beratung über das weitere Vorgehen

Siehe weiter oben auf Seite 15.

TOP 9 Verschiedenes

Zugang zu formal anonymisierten Einzeldaten in den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

- Nach § 16 Absatz 6 Bundesstatistikgesetz (BstatG) dürfen das Statistische Bundesamt und die Statistischen Ämter der Länder Hochschulen oder sonstigen Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung seit der Novellierung des BStatG (Einfügung einer Nummer 2) innerhalb speziell abgesicherter Bereiche der statistischen Ämter Zugang zu formal anonymisierten Einzelangaben gewähren, wenn wirksame Vorkehrungen zur Wahrung der Geheimhaltung getroffen werden. Das Bayerische Landesamt für Statistik vertritt eine andere Rechtsauffassung als die eben dargelegte.
- Der Statistische Beirat spricht sich dafür aus, dass die verantwortlichen Innenministerien eine Lösung finden bzw. zu einer einheitlichen Rechtsauffassung gelangen und damit zu einer einheitlichen Lösung für die Wissenschaft hinsichtlich des Zugangs zu formal anonymisierten Einzeldaten in den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

Bund-Länder Arbeitsgruppe „Bürokratieentlastung“

- Frau Dr. Beland erläutert, dass die Bundesregierung laut Koalitionsvertrag die Einrichtung einer (ressortübergreifenden) Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bürokratieentlastung plant,

die bis Ende 2019 „konkrete Vorschläge zur signifikanten Reduzierung der Statistikpflichten erarbeiten soll“. Sie fragt nach möglichen Hintergrundinformationen zu diesem Thema. Mit Blick auf Entlastungspotenziale bei den Wirtschaftsstatistiken erläutert Präsident Dr. Thiel, dass das BMWi/Referat I C 3 (Wachstum, Demografie, Ökonometrie), Ministerialrat Dr. Bork, und das Statistische Bundesamt bereits im Kontakt stehen. Nach ersten Einschätzungen gebe es aber bei der Reduktion von Statistikbelastungen keinen großen Spielraum mehr. Im Gegenteil: Vor dem Hintergrund der benannten „Lücken im Programm der Bundesstatistik“ geht die Tendenz eher dazu, die thematischen Lücken im Programm der Bundesstatistik durch weitere Daten möglichst zu schließen. Insbesondere zwei Bereiche können laut Präsident Dr. Thiel identifiziert werden, bei denen sich der Statistische Verbund auch im Hinblick auf die Reduktion von Belastung aufgrund von Statistikpflichten verbessern könnte: Digitalisierung und Identifikationsnummern (die bereits in einigen Statistiken bestehen wie bspw. in den Finanzstatistiken). Um in diesen Bereichen voranzukommen ist ein Bürokratieabbaugesetz nicht der richtige Ort, vielmehr wird dafür ein eigenes Gesetz benötigt. Ggf. sind hierfür Machbarkeitsstudien erforderlich.

- Frau Dr. Beland weist darauf hin, dass bei der Art und Weise wie Statistiken erhoben werden (Prozesssicht) Entlastungspotentiale bestehen. Präsident Dr. Thiel weist darauf hin, dass diese Thematik nicht ein Ressort alleine bewältigen kann, sondern nur dann, wenn alle relevanten Ministerien an einem Strang ziehen (bspw. das BMI im Hinblick auf Datenschutz) und dieses Thema im Kanzleramt bewegt wird. Frau Dr. Lauber (BMWi) erläutert, dass das BMWi nicht unbedingt die Auffassung vertritt, dass viel Potential bei der Reduktion von Belastung aufgrund von Statistikpflichten besteht.

Termin der Beiratstagung 2019

- Herr Prof. Dr. Bauer erläutert, dass formal juristisch gesehen die nächste Jahrestagung des Statistischen Beirats noch vor Ablauf der Amtszeit des derzeitigen Vorsitzenden stattfinden müsste. Nach § 4 Absatz 2 der Geschäftsordnung ist der Vorsitz auf zwei Jahre gewählt. Die Wahl des Vorsitzes fand am 10. Mai 2017 erstmalig statt. Das Mandat läuft demnach zum 10. Mai 2019 aus.
- Der Beirat verständigt sich darauf, die nächste Beiratssitzung am 8. oder 9. Mai 2019 stattfinden zu lassen.

Vorgehen zur Wahl des Vorsitzes

- Der Beirat beschließt, dass im Herbst 2018 ein Schreiben an die Mitglieder des Statistischen Beirats versandt wird mit der Bitte, Wahlvorschläge für den Beiratsvorsitz sowie für die Stellvertretung zu unterbreiten.

- Die Geschäftsstelle fordert in einem zweiten Schritt Hintergrundunterlagen an, die den Beiratsmitgliedern für die Wahl zur Verfügung gestellt werden.
- Die eigentliche Wahl findet dann im Rahmen der 66. Tagung des Statistischen Beirats in 2019 auf Grundlage der Wahlvorschläge statt.

Gruppenarbeit auf der 66. Tagung des Statistischen Beirats

Herr Prof. Dr. Wilde regt an, ggf. einen Drei- bis Vierjahresrhythmus für die Gruppenarbeit zu etablieren. Herr Prof. Dr. Bauer erwidert, dass es genug Themen für Gruppenarbeiten gibt, wie beispielsweise zu den Themen Erfassung der Digitalwirtschaft, neue digitale Daten, registerbasierter Zensus usw. Ein Brainstorming von ein bis zwei Stunden kann der Sache dienlich sein. Es wird vereinbart, dass geprüft werden soll, ob auf der 66. Tagung des Statistischen Beirats erneut Gruppenarbeiten erfolgen sollen.

Berichterstatlerin
gez. Irina Meinke

Vorsitzender
gez. Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Herrn Präsidenten
Dr. Georg Thiel
Statistisches Bundesamt

Nachrichtlich: Mitglieder des Statistischen Beirats

Vorsitzende
Prof. Dr. Thomas K. Bauer
Geschäftsstelle des Statistischen Beirats:
Telefon: +49 (0)611 / 75-4551
Telefax: +49 (0)611 / 75 3950
b1-nat@destatis.de

19. Januar 2018

Seitenanzahl: 3

Registermodernisierung

Sehr geehrter Herr Präsident,

wie in der Jahrestagung am 10. Mai 2017 vereinbart, hat sich eine Arbeitsgruppe des Statistischen Beirats vertieft mit dem Gutachten „Registermodernisierung“ befasst, das vom Nationalen Normenkontrollrat (NKR) beauftragt und vom Beratungsunternehmen McKinsey&Co. mit Beistellungen des Statistischen Bundesamtes und der Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer erstellt wurde. In einer Videokonferenz am 27. November, die in Wiesbaden und Berlin jeweils in Räumen des Statistischen Bundesamtes gehalten wurde, hat sich die Arbeitsgruppe dafür ausgesprochen, die Zielrichtung des Gutachtens zu unterstützen und mich gebeten, Ihnen dieses Votum im Namen aller Beiratsmitglieder zu übermitteln.

Der Statistische Beirat erkennt im Projekt „Registermodernisierung“ große Chancen, nicht zuletzt als grundlegendes digitales Infrastrukturprojekt. Er sieht die folgenden Punkte als zentrale Herausforderungen des Projekts:

- Die **datenschutzkonforme Zuordnung von Registerdaten** über einheitliche, behördenübergreifende Identifikatoren (Identifikationsnummern). Hier zeigt das in der Beistellung des Statistischen Bundesamtes zum Gutachten dargestellte „österreichische Modell“ einen erfolgversprechenden Weg auf. Internationale Entwicklungen wie die Verbreitung des Legal Entity Identifier (LEI) als Identifikator für Wirtschaftseinheiten sind zu berücksichtigen.¹
- Die **Koordination zahlreicher Akteure auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene** im Sinne einer starken Governance zur Etablierung fachlicher Standards. Hier wird es darauf ankommen, dass sich Erbringer und Nutzer von Verwaltungsleistungen etwa bei den Definitionen der Basisregister, der Registerobjekte und deren Merkmale einigen, etwa bei der Abgrenzung von Einheiten (Unternehmen, Betrieb, Masterbetrieb, rechtliche Einheit, etc.).
- Die **Verbesserung der Qualität von Registerdaten**, für die eine zentrale Stelle zuständig sein sollte.

¹ Verschiedene in der EU-Finanzmarktverordnung (MiFIR) geregelte Tatbestände erfordern seit 1.11.2017 beziehungsweise 3.1.2018 einen aktiven [Legal Entity Identifier](#) (LEI).

Als **Empfehlungen an das Statistische Bundesamt** möchte der Beirat festhalten:

1. Der Beirat unterstützt die Registermodernisierung.
2. Der Beirat unterstreicht die Bedeutung der Registermodernisierung für die Verwaltungsdatennutzung in der amtlichen Statistik unter den Aspekten der Datenqualität, der Entlastung von Auskunftsgewebenden (vor allem Unternehmen) und Kostenersparnis².
3. Der Beirat sieht das Projekt in Bezug auf die Statistik in einer Linie mit früheren Empfehlungen des Beirats, vor allem: Fortentwicklung der amtlichen Statistik – Empfehlungen des Statistischen Beirats vom 7.11.2012. S. 12–15, Empfehlungen 26–36; Pressemitteilung vom 8.9.2005 („Statistischer Beirat formuliert politische Handlungserfordernisse in der 16. Wahlperiode“, dort bes. Nr. 8; Empfehlungen vom November 2006 („Informiert sein, Statistik nutzen!“), bes. Nr. 5–6; Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik vom Juni 2002, u. a. Anlage 2, S. 15.
4. Der Beirat empfiehlt Destatis die Einordnung des Projekts in den internationalen Kontext, so etwa den [G20 Hamburg Action Plan](#) vom 8.7.2017. Unter dem dortigen Punkt „Promoting data sharing“ begrüßen die G20 die [Empfehlungen der „Inter Agency Group on Economic and Financial Statistics \(IAG\)“](#) (vom Oktober 2009) zur gemeinsamen Verwendung und zum Zugang von „granularen Daten“ und weisen auf den [Fortschrittsbericht zur Data Gaps Initiative](#) hin, den das Financial Stability Board (FSB) und der Internationale Währungsfonds (IWF) im September 2017 vorgelegt haben.
5. Die Nutzung von Daten aus Verwaltungsregistern hat sich bewährt. Der Beirat verweist hier auf existierende Mixmodelle etwa in der [Dienstleistungs-](#) und [Handelsstatistik](#) sowie im [Bauhauptgewerbe](#), die Nutzung zur Pflege des statistischen Unternehmensregisters, sowie in der Agrarstatistik (Viehbestandserhebung Rinder über [HI-Tier](#)).
6. Ziele müssen die Berücksichtigung der statistischen Mehrfachnutzung von Daten und die Verbesserung der Datenqualität sein. Diese Ziele sollten bei allen künftigen Gesetzesinitiativen, die mit der Erhebung und Nutzung von Daten zu tun haben, eine zentrale Rolle spielen.
7. Die statistischen Ämter sollten die Ideen des Gutachtens aktiv vorantreiben. Um breite Unterstützung zu erreichen, sollten Vorhaben gefunden werden, die schnell Erfolge bringen und dadurch für das Gesamtprojekt werben. Dazu zählen der im Gutachten genannte elektronische Elterngeldantrag, aber vor allem auch die nächsten Volks- und Wohnungszählungen. Die Energiestatistik könnte aktuell eine ebensolche Vorreiterrolle einnehmen wie im vergangenen Jahrzehnt die Agrarstatistik.
8. Die Registermodernisierung kann nur bei Einschluss aller wesentlichen Datenregister ihr Potenzial entfalten. Erfahrungen einzelner Verwaltungszweige, etwa der Steuerverwaltung, in denen Standards und Verfahren vereinbart werden, die innerhalb ihrer Sphäre Erfolge brin-

² Vgl. insbesondere Abschnitt 4.3 und Kapitel 7 des Gutachtens.

gen, sollten genutzt werden, jedoch das Etablieren übergreifender Standards nicht erschweren.

9. Der Statistische Beirat appelliert an Destatis, im Zusammenwirken mit den zuständigen Stellen der Bundesregierung und dem Gesetzgeber, die bevorstehende digitale Transformation und Vernetzung der Verwaltungsregister aktiv und durch eigene Projekte zu unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Statistisches Bundesamt • 65180 Wiesbaden • Deutschland

Prof. Dr. Thomas K. Bauer
Vorsitzender des Statistischen Beirats

per E-Mail

nachrichtlich: Mitglieder des Statistischen Beirats

Der Präsident

Dr. Georg Thiel

Telefon: +49 (0) 611 / 75-2100

Telefax: +49 (0) 611 / 75-3183

georg.thiel@destatis.de

Geschäftszeichen: F-REB/31241130-02.05

Wiesbaden, 31. Januar 2018

Seitenanzahl: 2

Empfehlungen des Statistischen Beirats zur Registermodernisierung

Ihr Schreiben vom 19. Januar 2018

Sehr geehrter Herr Professor Bauer,

haben Sie vielen Dank für die Übersendung des Votums des Statistischen Beirats zur Registermodernisierung. Wie Sie aus der letzten Tagung des Statistischen Beirats wissen, unterstützt mein Haus die Registermodernisierung mit Priorität. Daher begrüße ich die Empfehlungen außerordentlich. Besonders wichtig sind auch die Einführung behördenübergreifender Identifikatoren als wesentliche Voraussetzung für die Verknüpfung von Registerdaten und die Schaffung einer zentralen Stelle zur bereichs- und ebenenübergreifenden Koordinierung der Beteiligten.

Mein Haus setzt sich, wie auch in den Beiratsempfehlungen gefordert, bereits heute bei der Bundesregierung mit Nachdruck dafür ein, die entsprechenden Möglichkeiten zu schaffen und hat dem Bundesministerium des Innern hierzu Vorschläge unterbreitet.

Anhand von zwei Beispielen möchte ich illustrieren, wie mein Haus die Empfehlungen des Gutachtens vorantreibt und im Rahmen von Leuchtturmprojekten in der Praxis implementiert:

- Um die Bevölkerungs- und Wohnungszählungen nach der Zensusrunde im Jahr 2021 rein registerbasiert durchführen zu können, streben wir einen Integrierten Registerzensus an, der ab 2024 jährlich georeferenzierte Bevölkerungszahlen und ab 2031 das volle Merkmalspektrum eines Zensus liefern soll. Um diese vielfältigen Merkmale ohne ergänzende Stichproben gewinnen zu können, müssen zahlreiche Register verknüpft werden. Grundvoraussetzung hierfür ist ein datenschutzkonformes System von Personenidentifikatoren wie im österreichischen Modell. Zudem müssen mit dem Gebäude- und Wohnungsregister und dem Bildungsregister auch bisher nicht vorhandene Register neu aufgebaut werden. Für die Umsetzung eines solchen Systems erarbeitet mein Haus derzeit ein Grobkonzept für das Bundesministerium des Innern, das die erforderlichen Komponenten skizziert.

Postanschrift:
65180 Wiesbaden
Haus-/Lieferanschrift:
Gustav-Stresemann-Ring 11
65189 Wiesbaden
Telefon: + 49 (0) 611 / 75 - 1

Bankverbindung:
Zahlungsempfänger: Bundeskasse Trier
IBAN: DE81 5900 0000 0059 0010 20
BIC: MARKDEF1590
Umsatzsteuer-Identifikationsnummer:
DE 206511374

Kontakt:
www.destatis.de
www.destatis.de/kontakt
poststelle@destatis.de-mail.de

- Mein Haus nutzt darüber hinaus die Erkenntnisse aus unserem Beitrag zum Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats, um die Potenziale der Registernutzung in der amtlichen Statistik weiter ausschöpfen zu können. Hierzu bauen wir ein Verwaltungsdateninformationssystem auf, dass eine systematische Prüfung vorhandener Verwaltungsdaten in Hinblick auf die Nutzung in der Statistik erleichtert. Ein „proof of concept“ im Bereich der Statistiken zu Industrie, Bau und Energie hat sehr erfolgversprechende Ergebnisse gezeigt, so dass das Verfahren ab Frühjahr 2018 allen Bereichen in meinem Haus angeboten wird.

Die Jahrestagung des Beirats am 14. Mai 2019 könnte dazu dienen, über diese Entwicklungen zu informieren und zu überlegen, wie der Statistische Beirat zusammen mit meinem Haus die Ziele der Registermodernisierung mit noch größerem Nachdruck unterstützen kann. Zugleich wäre die Tagung eine gute Gelegenheit zu beraten, wie die Beiratsmitglieder die laufenden Arbeiten unterstützen können.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Georg Thiel

Fortentwicklung der amtlichen Statistik

Empfehlungen des Statistischen Beirats
für die 19. Legislaturperiode

Entwurf

Inhaltsverzeichnis

Einführung im Lichte des digitalen Wandels von Wirtschaft, Arbeit und Gesellschaft	3
Im Fokus: Die wichtigsten Handlungsfelder.....	5
I. Infrastruktur für registerbasierte Statistik/Verwaltungsdaten.....	6
II. Zensus-post 2021: Integrierter Registerzensus	8
III. Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik [wird in der AG „Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik“ überarbeitet]	10

Einführung im Lichte des digitalen Wandels von Wirtschaft, Arbeit und Gesellschaft

Die Digitalisierung der modernen Gesellschaft wirkt sich stark auf die Art und Weise des Wirtschaftens sowie den öffentlichen Sektor und damit auch auf das Statistische Bundesamt aus. Um bei diesen Entwicklungen und Umwälzungen Schritt zu halten und auch im 21. Jahrhundert weiterhin der führende Informationsdienstleister für qualitätsgesicherte Daten und statistische Informationen in Deutschland zu bleiben, müssen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder die Weichen für das nächste Jahrzehnt stellen. Vor dem Hintergrund einer zunehmend dynamischen und offenen Volkswirtschaft liegt das zentrale Ziel dabei in der Weiterentwicklung der statistischen Infrastruktur unter Berücksichtigung neuer technologischer Möglichkeiten der Datengewinnung und -verarbeitung sowie der adäquaten Erfassung der Digitalisierungswirtschaft.

Dabei kann auf bisher Erreichtes aufgebaut werden: In der Tagung des Statistischen Beirats vom 5. September 2012 wurden 40 Empfehlungen zur Fortentwicklung des statistischen Rechtsrahmens – insbesondere das Bundesstatistikgesetz – ausgesprochen. Mit der Novelle des Bundesstatistikgesetzes wurden die Themen „Flexibilisierung – Entlastung – Harmonisierung – Rechtsklarheit und -bereinigung“ aufgegriffen und damit wesentliche Empfehlungen des Statistischen Beirats berücksichtigt.

Auch für die 19. Legislaturperiode spricht der Statistische Beirat 24 Empfehlungen zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik aus. Dabei sieht der Statistische Beirat im Lichte des digitalen Wandels von Wirtschaft, Arbeit und Gesellschaft für die 19. Legislaturperiode folgende Handlungsfelder von herausragender Bedeutung: Die Schaffung einer modernen Infrastruktur für eine registerbasierte Statistik, der Übergang auf einen integrierten Registerzensus in der Ära Zensus-post 2021 und die Nutzung neuer digitaler Daten für die amtliche Statistik.

In diesen Bereichen müssen neue Wege bestritten werden, die amtliche Statistik fit für die digitale Zukunft zu machen. Forderungen nach signifikanten Reduzierungen von statistischen Meldepflichten führen nicht weiter, die Möglichkeiten hierfür sind ausgereizt und würden zu nicht vertretbaren Informationsverlusten führen. Die Hebel für eine signifikante Verringerung von Statistikbelastungen (indem beispielsweise auf Befragungen oder Merkmale verzichtet, die Periodizität verlängert, kleinere Stichproben gezogen oder Abschneidegrenzen angepasst werden) sind ausgereizt und würden zu Verlusten wichtiger Informationen führen. Die großen Herausforderungen unserer Zeit erfordern nicht ein Weniger, sondern vielmehr ein Mehr an Informationen. Diesen Spagat zwischen wachsenden Anforderungen und notwendigen Ressourcen- und Belastungseinsparungen gilt es zu bewältigen.

So konfrontiert die digitale Transformation die deutsche Wirtschaft mit einem radikalen Strukturwandel. Im Zuge der Verfügbarkeit digitaler Massendaten, der Automatisierung von Fertigungsprozessen, der Vernetzung von Wertschöpfungsketten und der Herausbildung digitaler Kundenschnittstellen kommt es zur Neuausgestaltung von Geschäftsmodellen und zur Neugliederung ganzer Branchen. Um diese Veränderungen der Wirtschaftsstruktur besser in den amtlichen Statistiken abbilden zu können und somit die Transformationsprozesse besser verstehen und gestalten zu können, müssen die statistischen Konzepte und das darauf aufgebaute Indikatorensystem weiterentwickelt werden. Dies betrifft sowohl die Wirtschafts- und Güterklassifikationen, die neue (digitale) Produkt- und Prozessentwicklungen detaillierter und möglichst international abbilden müssen. In den Industrie- und Dienstleistungsstatistiken würde

eine bessere Abbildung der immer stärkeren Verzahnung von Industrieproduktion und dazugehörigen Dienstleistungen helfen, die Digitalisierungsprozesse über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg besser zu verstehen. Auch die Dienstleistungsstatistiken enthalten nicht die Dienstleistungen, die die Digitalisierung in der Wirtschaft vorantreiben. Im Rahmen der letzten Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wurde der Investitionsbegriff um Aufwendungen für Forschung und Entwicklung erweitert. Hier gilt es anzusetzen und Investitionen noch weiter zu fassen. Auch die Frage, wie Daten, die genau wie Güter und Dienstleistungen Wertschöpfung erzielen, in der Statistik erfasst werden, ist unbeantwortet. Der begonnene Diskussionsprozess in der amtlichen Statistik muss fortgesetzt und die Berichterstattung in Kooperation mit der Wirtschaft und der Wissenschaft weiterentwickelt werden.

Gerade die Digitalisierung bietet dem Statistischen Bundesamt vielfältige Möglichkeiten, seine Aufgaben noch besser, schneller, flexibler und effizienter zu erfüllen: Sowohl bei der Statistikerstellung als auch bei unterstützenden Prozessen lassen sich mit neuen Technologien Abläufe verbessern und beschleunigen. Darüber hinaus ermöglicht die Digitalisierung dem Statistischen Bundesamt, noch bessere und individuellere Angebote für und mit den Nutzerinnen und Nutzern zu entwickeln.

Mit der [Digitalen Agenda](#) hat sich das Statistische Bundesamt konkrete Ziele für die digitale Transformation bis 2020 gesetzt. Der Statistische Beirat begrüßt die Digitale Agenda des Statistischen Bundesamtes und die Initiative für eine Digitale Agenda des Statistischen Verbunds (siehe [Pressemitteilung](#)). So soll die digitale Transformation in der amtlichen Statistik weiter vorangetrieben werden, um für die Nutzerinnen und Nutzer auch in Zukunft hochwertige statistische Informationen schnell und bedarfsgerecht bereit zu stellen. Gleichzeitig ist die Vertraulichkeit der Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse weiterhin zu gewährleisten.

Ziel ist es, durch die weitgehende Automatisierung der Datengewinnung die Qualität, Aktualität und Wirtschaftlichkeit des Angebots des Statistischen Bundesamts weiter zu verbessern. Hierzu sollen neue Methoden, wie zum Beispiel Maschinelles Lernen/Künstliche Intelligenz, sowie neue digitale Datenquellen erschlossen werden. Außerdem sollen noch passgenauere digitale Informationsangebote für die Nutzerinnen und Nutzer bereitgestellt werden – für vielfältige Anwendungen von der einfachen, flexiblen Datennutzung, zum umfassenden und zeitnahen Datenangebot für Wissenschaft, Forschung, öffentliche Verwaltung und Medien bis hin zur Kurzinformation bspw. auf dem Smartphone. So ist auch die plattformunabhängige Bereitstellung von (Kurz-)Informationen von zentraler Bedeutung, damit diese auch mit mobilen Endgeräten wie z. B. einem Smartphone problemlos abgerufen werden können.

Weiterhin soll sich das Statistische Bundesamt zusammen mit dem Statistischen Verbund als zentraler Datenmanager profilieren und dabei selbst erhobene Angaben, Daten aus Registern, Daten externer Anbieter und „Neue Digitale Daten“ (wie z. B. Scannerdaten, Satellitendaten) an einer zentralen Stelle integrieren und für wohlbegründete statistische Zwecke zur Verfügung stellen, wenn dies nicht von anderer Seite bereits in gleicher Qualität geschieht. Dabei soll der Aufwand der Datenmeldung so weit wie möglich reduziert werden. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen und Verwaltungen, die zu Statistiken melden, sollen weiter entlastet werden. Maßgeblicher Erfolgsfaktor ist hierbei eine moderne Registerlandschaft, die bereits erhobene Daten bereitstellt und Doppelerhebungen vermeidet. Um den Aufwand der Datenmeldung weiter

zu reduzieren, sollen außerdem Meldewege optimiert bzw. vereinfacht und alternative Datenquellen wie Verwaltungsdaten und neue digitale Daten verstärkt genutzt werden.

Im Fokus: Die wichtigsten Handlungsfelder

Der Statistische Beirat sieht für die 19. Legislaturperiode 3 prioritäre Handlungsfelder, die die amtliche Statistik mit Nachdruck verfolgen sollte:

- I. Infrastruktur für registerbasierte Statistik/Verwaltungsdaten
- II. Zensus-post 2021: Integrierter Registerzensus
- III. Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik

I. Infrastruktur für registerbasierte Statistik/Verwaltungsdaten

Der Statistische Beirat erkennt im Projekt „Registermodernisierung“ große Chancen, nicht zuletzt als grundlegendes digitales Infrastrukturprojekt. Er sieht die folgenden Punkte als zentrale Herausforderungen des Projekts:

- Die **datenschutzkonforme Zuordnung von Registerdaten** über einheitliche, behördenübergreifende Identifikatoren (Identifikationsnummern). Hier zeigt das in der Beistellung des Statistischen Bundesamtes zum [Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ des Nationalen Normenkontrollrats](#) dargestellte „österreichische Modell“ einen erfolgversprechenden Weg auf. Internationale Entwicklungen wie die Verbreitung des Legal Entity Identifier (LEI) als Identifikator für Wirtschaftseinheiten sollen ebenfalls berücksichtigt werden.¹
- Die **Koordination zahlreicher Akteure auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene** im Sinne einer starken Governance zur Etablierung fachlicher Standards. Hier wird es darauf ankommen, dass sich Erbringer und Nutzer von Verwaltungsleistungen etwa bei den Definitionen der Basisregister, der Registerobjekte und deren Merkmale einigen, etwa bei der Abgrenzung von Einheiten (Unternehmen, Betrieb, Masterbetrieb, rechtliche Einheit, etc.).
- Die **Verbesserung der Qualität von Registerdaten**, für die eine zentrale Stelle zuständig sein sollte.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

1. Der Beirat unterstützt die Registermodernisierung.
2. Der Beirat unterstreicht die Bedeutung der Registermodernisierung für die Verwaltungsdatennutzung in der amtlichen Statistik unter den Aspekten der Datenqualität, der Entlastung von Auskunftsgabenden (vor allem Unternehmen) sowie der Kostenersparnis².
3. Der Beirat sieht das Projekt in Bezug auf die Statistik in einer Linie mit früheren Empfehlungen des Beirats, vor allem: Fortentwicklung der amtlichen Statistik – Empfehlungen des Statistischen Beirats vom 7.11.2012. S. 12–15, Empfehlungen 26–36; Pressemitteilung vom 8.9.2005 („Statistischer Beirat formuliert politische Handlungserfordernisse in der 16. Wahlperiode“, dort bes. Nr. 8; Empfehlungen vom November 2006 („Informiert sein, Statistik nutzen!“), bes. Nr. 5–6; Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik vom Juni 2002, u. a. Anlage 2, S. 15.
4. Der Beirat empfiehlt Destatis die Einordnung des Projekts in den internationalen Kontext, so etwa den [G20 Hamburg Action Plan](#) vom 8.7.2017. Unter dem dortigen Punkt „Promoting data sharing“ begrüßen die G20 die [Empfehlungen der „Inter Agency Group on Economic and Financial Statistics \(IAG\)“](#) (vom Oktober 2009) zur gemeinsamen Verwendung und zum Zugang von „granularen Daten“ und weisen auf den [Fortschrittsbericht zur Data Gaps Initiative](#) hin, den das Financial Stability Board (FSB) und der Internationale Währungsfonds (IWF) im September 2017 vorgelegt haben.
5. Die Nutzung von Daten aus Verwaltungsregistern hat sich bewährt. Der Beirat verweist hier auf existierende Mixmodelle etwa in der [Dienstleistungs-](#) und [Handelsstatistik](#) sowie

¹ Verschiedene in der EU-Finanzmarktverordnung (MiFIR) geregelte Tatbestände erfordern seit 1.11.2017 beziehungsweise 3.1.2018 einen aktiven [Legal Entity Identifier \(LEI\)](#).

² Vgl. insbesondere Abschnitt 4.3 und Kapitel 7 des Gutachtens.

- im [Bauhauptgewerbe](#), die Nutzung zur Pflege des statistischen Unternehmensregisters, sowie in der Agrarstatistik (Viehbestandserhebung Rinder über [HI-Tier](#)).
6. Ziele müssen die Berücksichtigung der Mehrfachnutzung von Daten und die Verbesserung der Datenqualität sein. Diese Ziele sollten bei allen künftigen Gesetzesinitiativen, die mit der Erhebung und Nutzung von Daten zu tun haben, eine zentrale Rolle spielen.
 7. Die statistischen Ämter sollten die Ideen des Gutachtens aktiv vorantreiben. Um breite Unterstützung zu erreichen, sollten Vorhaben gefunden werden, die schnell Erfolge bringen und dadurch für das Gesamtprojekt werben. Dazu zählen der im Gutachten genannte elektronische Elterngeldantrag, aber vor allem auch die nächsten Volks- und Wohnungszählungen. Die Energiestatistik könnte aktuell eine ebensolche Vorreiterrolle einnehmen wie im vergangenen Jahrzehnt die Agrarstatistik.
 8. Die Registermodernisierung kann nur bei Einschluss aller wesentlichen Datenregister ihr Potenzial entfalten. Erfahrungen einzelner Verwaltungszweige, etwa der Steuerverwaltung, in denen Standards und Verfahren vereinbart werden, die innerhalb ihrer Sphäre Erfolge bringen, sollten genutzt werden, jedoch das Etablieren übergreifender Standards nicht erschweren.
 9. Der Statistische Beirat appelliert an Destatis, im Zusammenwirken mit den zuständigen Stellen der Bundesregierung und dem Gesetzgeber, die bevorstehende digitale Transformation und Vernetzung der Verwaltungsregister aktiv und durch eigene Projekte zu unterstützen.

II. Zensus-post 2021: Integrierter Registerzensus

Einführende Worte:

Die Anforderungen an Zensus und Bevölkerungsstatistiken unterliegen national und international einem tiefgreifenden Wandel: Ergebnisse sollen künftig **häufiger, aktueller** und in **georeferenzierter Form** vorliegen. Um diese Anforderungen kostengünstiger und ohne Belastung der Bürgerinnen und Bürger umsetzen zu können, soll ein integrierter Registerzensus die Daten soweit wie möglich registerbasiert liefern. Die Schaffung eines **Gebäude- und Wohnungsregisters** entlastet darüber hinaus die Eigentümerinnen und Eigentümer der Gebäude und Wohnungen von der Teilnahme an der Gebäude- und Wohnungszählung. Die Nutzung registerbasierter Verfahren ermöglicht es, die Relevanz der Ergebnisse des Zensus weiter zu erhöhen sowie Zensus und Bevölkerungsstatistik in einem konsistenten Gesamtsystem zu integrieren. Die wichtigsten Herausforderungen für die Umsetzung eines registerbasierten Zensus sind:

- Die ausreichende **Qualität der Daten in den Registern** muss sichergestellt sein, um zuverlässige statistische Ergebnisse gewinnen zu können. Dies betrifft insbesondere die Melderegister, bei denen die Qualitätssicherung im Verwaltungsvollzug verbessert werden muss (vgl. auch Handlungsfeld I).
- Zur registerbasierten Ermittlung der Angaben zu den Zensusmerkmalen ist die **Verknüpfung einer Vielzahl von Registern** erforderlich. Dies ist mit vertretbarem Aufwand nur durch die Einführung von datenschutzkonformen Identifikatoren möglich, um die Datensätze einzelner Personen zusammenführen zu können, wenn dies für die Zwecke der Statistik erforderlich ist. Zudem ist die Einführung von Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren erforderlich (vgl. auch Handlungsfeld I).
- Um alle Angaben zu den Zensusmerkmalen registerbasiert gewinnen zu können ist der **Aufbau neuer Register** erforderlich. Dies betrifft insbesondere die Schaffung eines Gebäude- und Wohnungsregisters (ggf. unter Nutzung der im Rahmen der Grundsteuerreform geplanten Grundstücksdatenbank der Finanzverwaltung) sowie eines Bildungsregisters, mit dem die Zensusmerkmale zum Bildungsabschluss gewonnen und bildungsbereichsübergreifende Verlaufsstatistiken erstellt werden könnten.
- Um Angaben zur Wohnsituation der Haushalte sowie zu Familien und Haushalten gewinnen zu können, müssen die **Gebäude- und Wohnungsidentifikatoren** in die Melderegister eingeführt werden.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

1. Der Statistische Beirat sieht den Umstieg auf einen registerbasierten Zensus als eines der zentralen Zukunftsprojekte für die Zeit nach der Zensusrunde 2021.
2. Hierfür sollten die erforderlichen Register und ein System datenschutzkonformer Identifikatoren aufgebaut werden, das es ermöglicht, die zur Datengewinnung erforderlichen Register auch statistikübergreifend zu verknüpfen.
3. Der Statistische Beirat sieht das Projekt in Bezug auf die Statistik in einer Linie mit früheren Empfehlungen des Beirats, vor allem: [Eckpunkte zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik in der 17. Legislaturperiode vom Februar 2010](#), Seite 5-6, Empfehlung 2 „Nutzung von Verwaltungsdaten für statistische Zwecke“.
4. Ergebnisse zu soziodemografischen Basisdaten des Zensus sollten nach einer Übergangszeit künftig jährlich vorliegen und nicht nur zu Zehnjahresstichtagen.

5. Die jährlichen Ergebnisse des Zensus sollten künftig auch in georeferenzierter Form vorliegen. Die Anforderungen des Datenschutzes sind dabei zu berücksichtigen.
6. Als Basis für Untersuchungen zur Methodik und zur Datenqualität, sollten – unter Beachtung der Anforderungen des Statistikgeheimnisses – die notwendigen Informationen zur Erstellung des registerbasierten Zensus wie auch die gewonnenen Daten der wissenschaftlichen Forschung zugänglich gemacht werden. In die Entwicklung der Datengewinnungsmethoden des registerbasierten Zensus sollten externe wissenschaftliche Institutionen aus dem In- und Ausland prozessbegleitend einbezogen werden, die Erfahrungen in den relevanten Themenbereichen haben.

III. Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik

[wird in der AG „Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik“ überarbeitet; hier Stand vom 19.07.2018]

Einführende Worte:

Der Statistische Beirat erkennt im Handlungsfeld „Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik“ große Chancen, nicht zuletzt als Beitrag der amtlichen Statistik zum übergeordneten Zukunftsprojekt Digitalisierung. Die Mitglieder des Statistischen Beirats setzten sich dafür ein, dass die Nutzung neuer digitaler Daten für die amtliche Statistik in die digitale Agenda der Bundesregierung aufgenommen wird. Der Statistische Beirat sieht die folgenden Punkte als zentrale Herausforderungen:

- **Eine spürbare Entlastung der Auskunftgebenden.** Potentiale für einen Bürokratieabbau könnten sich durch nicht mehr notwendige Erhebungen insbesondere bei den privaten Unternehmen ergeben.
- Im Zusammenhang mit dem Themenfeld „Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik“ sind noch offene Rechtsfragen zu klären. Es ist insbesondere zu prüfen, ob für Zwecke der amtlichen Statistik ein dauerhaft geregelter gesetzlicher Zugang zu Daten, die in privaten Unternehmen anfallen und ggf. andere Meldungen ersetzen, geschaffen wird.
- Darüber hinaus ist noch (methodisch) zu klären, ob die statistischen Ämter für die Aufbereitung der Daten **Leistungen privater Unternehmen** in Anspruch nehmen und ob diese Leistungen der privaten Unternehmen zu bezahlen sind.

Der Statistische Beirat empfiehlt:

1. Es ist sicherzustellen, dass die amtlichen Statistiken auch im Zeitalter der Digitalisierung aussagekräftig bleiben. Der Statistische Beirat ist der Überzeugung, dass die neuen digitalen Daten im Zusammenspiel mit Befragungs- und Verwaltungsdaten ein erhebliches Potential für amtliche Statistiken aufweisen. Es ist zu erwarten, dass mithilfe dieser neuen Daten amtliche Statistiken schneller und präziser werden und dies bei einer spürbaren Entlastung der Auskunftgebenden. Damit entspricht die amtliche Statistik auch einer zu vermutenden Erwartungshaltung der Gesellschaft im digitalen Zeitalter, vorhandene Erkenntnisquellen zu nutzen, um aufwändige Erhebungen möglichst zu vermeiden. Ob amtliche Statistiken dabei auch kostengünstiger zu gestalten sind, bleibt abzuwarten. Mögliche Kostenersparnisse im Befragungsbereich werden ggf. von Aufwänden für Hard- und Software sowie in der Aus- und Weiterbildung des statistischen Personals überkompensiert. Für private Unternehmen, deren Daten bislang in Form von Abfragen erhoben wurden, könnten sich Potentiale für einen Bürokratieabbau hinsichtlich dieser Zulieferungen an statistische Ämter ergeben. Vor einem konkreten Übergang in die Statistikproduktion empfiehlt es sich, jeweils Kosten/-Nutzen-Einschätzungen bezüglich des Einsatzes von neuen digitalen Daten vorzunehmen.
2. Zur Nutzung des Potentials neuer digitaler Daten sind vielfältige Herausforderungen zu lösen. Datenorientiert sind dies vor allem Qualitäts- und Methodenfragen. Darüber hinaus sind vor allem Rechtsfragen, gemeinsam mit einer Reihe von Stakeholdern wie Ministerien, den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, Bundesnetzagentur und Datenprovidern, zu klären.
3. Mit Blick auf die Integration neuer digitaler Daten in die amtliche Statistik spricht sich der Statistische Beirat dafür aus, dass Daten, die in privaten Unternehmen (in der Regel als

Kommentar [Mei1]:

Rückmeldung von Hr. Deffaa (Leiter des Referats IV A 5; Datenschutzrecht, Recht der Bundesstatistik; Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) per Mail im Nachgang der Beiratssitzung:

- Die Empfehlungen des Statistischen Beirats greifen verschiedene aus rechtlicher Sicht kritisch zu beurteilende Ansätze auf. Zu nennen sind beispielsweise die Zuordnung von Registerdaten über einheitliche, behördenübergreifende Identifikatoren, die statistische Mehrfachnutzung von Daten, die Verknüpfung einer Vielzahl von Registern, die Nutzung von Daten, die in privaten Unternehmen (als Nebenprodukt) anfallen, für öffentliche Zwecke der amtlichen Statistik oder etwa die Zusammenführung unterschiedlicher Datenquellen, insbesondere im Bereich personenbezogener Daten.
- Diese Punkte bedürfen aus hiesiger Sicht auch vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte über Datenverknüpfungen anlässlich der Vorgänge um das soziale Netzwerk Facebook noch einer weiteren Prüfung. Das Gutachten stellt dabei noch keine ausreichende Grundlage dar und ist aus unserer Sicht in einigen Punkten kritisch zu hinterfragen.

Kommentar [Mei2]:

Ergänzung von Hr. Prof. Dr. Wilde per Mail im Nachgang der Beiratssitzung

Nebenprodukt des eigentlichen Kerngeschäfts) anfallen, für öffentliche Zwecke, d.h. für Zwecke der amtlichen Statistik, zugänglich sein sollten. Zur Nutzung neuer digitaler Daten für amtliche Statistikprodukte ist ein gesetzlicher Rahmen unabdingbar, der auch datenschutzrechtliche Anforderungen berücksichtigt. Die Produktion amtlicher Statistiken darf nicht abhängig sein von Unternehmensstrategien und/oder wechselnden Marktrahmenbedingungen sowie von Einflüssen der Globalisierung.³

4. Im Hinblick auf eine mögliche entsprechende gesetzliche Regelung begrüßt die AG, dass das Statistische Bundesamt und IT.NRW ein rechtsvergleichendes Gutachten über den Zugang zu neuen digitalen Daten für öffentliche Zwecke in Europa in Auftrag geben. So kann gewährleistet werden, dass die deutsche amtliche Statistik unter vergleichbaren Rahmenbedingungen wie die Partner im Europäischen Statistischen System (ESS) produzieren kann.
5. Sofern das rechtsvergleichende Gutachten keine andere Empfehlung nahe legt, sollte die Datenbereitstellung für die amtliche Statistik unabhängig vom Erhebungsweg und der Art der Daten wie bisher ohne Kostenerstattung erfolgen, d.h. auch neue digitale Daten sind von den Auskunftgebenden ohne Kostenerstattung bereitzustellen.
6. Das vollständige Potential der neuen digitalen Daten wird sich voraussichtlich erst in der Kombination mit Befragungs- und Verwaltungsdaten erschließen. Hierzu sollte der Gesetzgeber die notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen für die datenschutzgerechte Zusammenführung unterschiedlicher Datenquellen, insbesondere im Bereich der personenbezogenen Daten, schaffen.
7. Die Daten der amtlichen Statistik werden heute über die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, unter Beachtung der gesetzlichen Anforderungen des § 16 Absatz 2 Bundesstatistikgesetz, der Wissenschaft zur Verfügung gestellt. Dies muss künftig auch für die von der amtlichen Statistik verarbeiteten neuen digitalen Daten möglich sein. Ferner müssen die Ergebnisse der amtlichen Statistik einer wissenschaftlichen Überprüfbarkeit zugänglich bleiben.
8. Die amtliche Statistik sollte im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit ein Konzept entwickeln, welches transparent die Quellen, die Umsetzung und den Nutzen neuer digitaler Daten benennt. Ein entsprechendes Konzept ist hierbei auch für die interne Kommunikation zu entwickeln.
9. Der vermehrte Einsatz neuer digitaler Daten wird die Arbeitsweisen in den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder nachhaltig verändern. Eine Reihe heutiger Tätigkeiten, insbesondere im Befragungsbereich, werden künftig weniger benötigt. Auf der anderen Seite werden deutlich mehr methodische Fertigkeiten benötigt, die häufig erst in einer längeren akademischen Ausbildung vermittelt werden. Hiergegen steht die gegenwärtige Personalstruktur in den Ämtern. Teile der heutigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden über Weiterbildungsmaßnahmen an die neuen Aufgaben herangeführt werden können, für Teile wird dies ggf. nicht möglich sein. Hierzu sollten die statistischen Ämter transparente Verfahrensweisen, insbesondere Personalkonzepte, entwickeln.

³ Aus Sicht des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) kann zur Nutzung neuer digitaler Daten für amtliche Statistikprodukte ein gesetzlicher Zugang sinnvoll sein, ist aber nicht unabdingbar. Kooperationen zwischen privaten Unternehmen bzw. deren Interessenvertretungen und statistischen Ämtern (national und EU-weit) sollte laut GDV der Vorzug gegeben werden.

Kommentar [Mei3]:
Mitschrift der Geschäftsstelle zur Diskussion, die in der Beiratstagung 2018 geführt wurde:

Frau Jäger sieht die Formulierung „gesetzlichen Zugang“ als kritisch. Derzeit geht es „noch“ um Mobilfunkdaten, mittelfristig lässt sich dies auf Sach- und Maschinendaten erweitern, die sensible Bereiche darstellen und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten können. Hier ist die Kommunikation nach außen ein wichtiger Punkt.

Präsident Dr. Thiel weist darauf hin, dass im Rahmen des Workshops zur Digitalen Agenda im Verbund zu diesem Punkt ein Rechtsgutachten gefordert wurde. Außerdem erläutert Präsident Dr. Thiel, dass in den letzten 1 ½ Jahren mit privaten Datenhaltern intensive Gespräche geführt wurden, bei denen die privaten Dateneigner klar gesagt haben, dass sie die Daten nicht rausgeben, da es deren Kapital ist. Daher wird ohne ein Gesetz kein Datenzugang möglich sein. Präsident Dr. Thiel stimmt zu, dass die Kommunikation auch hinsichtlich der Vertraulichkeit der Daten ein wichtiger Aspekt ist.

Hr. Ketzler verweist auf die Fußnote und erläutert, dass der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) nicht ausschließt, dass es einen gesetzlichen Zugang geben soll, aber Kooperationen soll Vorrang gegeben werden. Hr. Ketzler stimmt Fr. Jäger zu, dass es zu Wettbewerbsverzerrungen kommen könnte, wenn den Statistischen Ämtern Zugang zu Daten privater Unternehmen gewährt wird.

Hr. Fischer weist darauf hin, dass amtliche Statistiken auf Gesetzesgrundlagen fußen und damit der Zweck einer Erhebung und die statistische Geheimhaltung gesetzlich festgeschrieben sind. Dies darf bei der Nutzung digitaler Daten nicht verwässert werden und es darf kein Missverständnis über eine mögliche „Datensammelwut“ entstehen, sondern es muss klar der Erhebungszweck definiert werden. Hr. Fischer erläutert, dass ein Zugang zu digitalen Daten, die in privater Hand liegen, nur über eine gesetzlich angeordnete Auskunftspflicht ermöglicht wird. Daher wird ein rechtsvergleichendes Gutachten aufgesetzt um zu sehen wie der Zugang zu Daten privater Anbieter in Europa geregelt ist. Auch könnte so ein datenschutzkonformer Zugang zu Daten privater Anbieter für die Wissenschaft ermöglicht werden. Es geht nicht darum mittels einer Generalklausel den Statistischen Ämtern einen ungebremsen Zugang auf die Daten privater Anbieter zu ermöglichen. Dies sollte ggf. in der Empfehlung deutlicher präzisiert werden.

Stichwortsammlung für die kommende Tagung des Statistischen Beirats

Hintergrund

Die 65. Tagung des Statistischen Beirats hat 2018 ihren Fokus auf die Ausarbeitung von Empfehlungen zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik gelegt. Der Statistische Beirat sieht für die 19. Legislaturperiode 3 prioritäre Handlungsfelder, die die amtliche Statistik mit Nachdruck verfolgen sollte:

- I. Infrastruktur für registerbasierte Statistik/Verwaltungsdaten
- II. Zensus-post 2021: Integrierter Registerzensus
- III. Neue digitale Daten in der amtlichen Statistik

Zu zwei weiteren Handlungsfeldern „Weiterentwicklung des Statistikprogramms“ und „Verbesserung der Informationsangebote für Nutzerinnen und Nutzer“ haben die Beiratsmitglieder erste Stichwörter für mögliche Empfehlungen ausgearbeitet, die nicht weiter konkretisiert worden sind. Damit diese Gedanken nicht verloren gehen, sollten die hier unten aufgeführten Stichwörter im Rahmen der kommenden Tagung des Statistischen Beirats in 2019 zusammen mit dem TOP „Lücken im Programm der amtlichen Statistik“ erneut aufgegriffen werden.

Stichwörter: Weiterentwicklung des Statistikprogramms

- Stichworte von Hr. Haußmann: „bessere Versorgung der Kommunen mit aktuellen, kleinräumigen Planungsdaten“ und „verbesserte Kohärenz und Vergleichbarkeit von Statistiken“.
- Stichworte von Hr. Kirchner: „Datenaustausch sollte im internationalen Kontext behandelt werden und internationale Identifikatoren wie der Legal Identity Identifier für rechtliche Einheiten sollten als Basis für den Austausch von Daten und einer Registermodernisierung dienen und damit Deutschland ermöglichen sich in einen internationalen Kontext zu stellen.“
- Hr. Kirchner hat außerdem einen Prüfauftrag an den Gesetzesgeber formuliert, die Mehrfachnutzung von Daten in die Geschäftsordnung der Bundesministerien sowie in die Richtlinien zur Gesetzgebung auf EU-Ebene „better regulation“ aufzunehmen.
- Hr. Prof. Dr. Bauer regt an, eine Verbesserung der Partnerschaft der Wissenschaft mit dem Statistischen Bundesamt auszuarbeiten. So könnten beispielsweise Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für ein bis zwei Jahre in das Statistische Bundesamt wechseln, um so Zugriff auf Daten zu bekommen, die sie sonst nicht bekämen (wie es in den USA der Fall ist). Anschließend ist eine Rückkehr an den Lehrstuhl denkbar. Ein Austausch von Doktoranden könnte Vorteile sowohl für das Statistische Bundesamt als auch für den entsprechenden Lehrstuhl bringen. Hr. Kirchner schlägt ergänzend vor, in diesem Kontext auch den European Master in Official Statistics (EMOS) einzubringen.
- Weiter regt Hr. Prof. Dr. Bauer an, dass der Statistische Beirat sich enger mit der Wissenschaft und dem Statistischen Bundesamt verzahnen könnte hinsichtlich des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz in der amtlichen Statistik. Am Ende könnte hierbei ein Gutachten entstehen. Präsident Dr. Thiel regt hierbei Folgendes an: Derzeit wird im Statistischen Verbund die Vergabe eines rechtsvergleichenden Gutachtens vorbereitet, mit dem

insbesondere die Möglichkeiten des Einsatzes Künstlicher Intelligenz in der Bundesstatistik und zur Nutzung von Daten privater Dritter geprüft werden sollen.

- Hr. Kirchner regt an, eine Empfehlung zur Aufnahme internationaler Unternehmensidentifikatoren zu formulieren (insbesondere der Global Legal Entity Identifier).

Stichwörter: Verbesserung der Informationsangebote für Nutzerinnen und Nutzer

- Hr. Prof. Dr. Weihs betont die Wichtigkeit, „Statistical Literacy“ zu fördern.
- Hr. Prof. Dr. Münnich verweist auf „Data Literacy“.