

STATISTISCHES BUNDESAMT

BERICHT

über die

34. Tagung des Statistischen Beirats

2. Juni 1987 – Wiesbaden

STATISTISCHES BUNDESAMT

I A - 11/1/1/6

Bericht

über die 34. Tagung des Statistischen Beirats

am 2. Juni 1987

Vorsitz

Hölder	Statistisches Bundesamt	Wiesbaden
--------	-------------------------	-----------

Referenten

Prof. Dr. Krupp	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung	Berlin
Prof. Dr. van Suntum	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamt- wirtschaftlichen Entwicklung	Wiesbaden
Dr. Simon	Siemens AG	Erlangen

Vertreter der Bundesministerien und Bundesbehörden

Könecke	Bundeskanzleramt	Bonn
Dr. Groß	Bundesministerium des Innern	Bonn
Pohl	Bundesministerium des Innern	Bonn
Stoltenberg	Bundesministerium der Justiz	Bonn

Dr. Friebe	Bundesministerium der Finanzen	Bonn
Dr. Kolfenbach	Bundesministerium für Wirtschaft	Bonn
Dr. Brandkamp	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Bonn
Kremp	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung	Bonn
Dr. Dr. Juschka	Bundesministerium der Verteidigung	Bonn
Stahl	Bundesministerium der Verteidigung	Bonn
Frau Krämer	Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit	Bonn
Törkel	Bundesministerium für Verkehr	Bonn
Memmel	Posttechnisches Zentralamt	Darmstadt
Menge	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	Bonn
Dr. Bohne	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Bonn
Frau Dr. Rost	Bundesministerium für Forschung und Technologie	Bonn
Dr. Freund	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft	Bonn
Dr. Obermüller	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit	Bonn
Neureiter	Deutsche Bundesbahn	Frankfurt/Main

Dr. Hanau	Deutsche Bundesbank	Frankfurt/Main
Werner	Bundesbeauftragter für den Datenschutz	Bonn

Vertreter der Statistischen Landesämter

Dr. Mohr	Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein	Kiel
Dr. Hruschka	Statistisches Landesamt Hamburg	Hamburg
Dr. Koop	Niedersächsisches Landes- verwaltungsamt - Statistik	Hannover
Hannemann	Statistisches Landesamt Bremen	Bremen
Benker	Landesamt für Datenver- arbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Steppuhn	Hessisches Statistisches Landesamt	Wiesbaden
Dr. Weis	Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz	Bad Ems
Prof. Dr. Wingen	Statistisches Landesamt Baden-Württemberg	Stuttgart
Dr. Schiedermaier	Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung	München
Prof. Appel	Statistisches Landesamt Berlin	Berlin

Vertreter der Verbände und Organisationen

Trutzel	Deutscher Städtetag	Köln
Recker	Deutscher Landkreistag	Bonn

Dr. Freitag	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.	Köln
Dr. Vogt	Zentralverband des Deutschen Handwerks	Bonn
Backs	Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels	Köln
Mäcking	Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e.V.	Bonn
Frau Rave	Gesamtverband der Versicherungswirtschaft e.V.	Köln
Frau Dr. Edelmann	Arbeitsgemeinschaft Energie	Frankfurt/Main
Maaßen	Arbeitsgemeinschaft Energie	Bonn
Graf Pückler	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	Köln
Dr. Grabner	Bundesverband der freien Berufe	Bonn
Wergles	Ständige Konferenz der Hauptgeschäftsführer der Verbände des Verkehrs	Köln
Nienhaus	Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V.	Köln
Görlich	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes GmbH (WSI)	Düsseldorf
Schulz	Deutscher Beamtenbund	Bonn

Dr. Fratzscher	Verband der Landwirtschaftskammern	Bonn
Dr. Fahse	Universität Kaiserslautern	Kaiserslautern
Dr. Afflerbach	Wissenschaftsrat	Köln

ferner vom Statistischen Bundesamt

Dr. Hamer, Dr. Streit, Dr. Bürgin, Zindler, Lützel, Fr. Jäger, Schwenk, Guckes, Gerhardt, Prof. Herberger; Gruppenleiter und Referenten.

Einleitung	1
1. Zum Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke	2
2. Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag gemäß § 26 Abs. 4 Bundesstatistikgesetz	15
3. Das Zweite Gesetz zur Änderung statistischer Rechts- vorschriften	17
4. Verschiedenes	17

Anhang

Referate zum Tagesordnungspunkt 1

Berichte zu den Anforderungen an das Bundesstatistik-
gesetz im Hinblick auf die Weiterentwicklung der amt-
lichen Statistik

- aus der Sicht der Wissenschaft (Prof. Dr. Krupp)	1*
- aus der Sicht der Politikberatung (Prof. Dr. v. Suntum für Prof. Dr. Schneider)	15*
- aus der Sicht der Wirtschaft (Dr. Simon)	24*
Statement von Prof. Dr. Wingen	30*

Bericht

Herr Hölder eröffnet die 34. Tagung des Statistischen Beirats und begrüßt die Teilnehmer. Er berichtet zunächst über institutionelle Veränderungen im Statistischen Beirat seit der letzten Tagung.

Durch das Anfang des Jahres verkündete neue Bundesstatistikgesetz ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz in den Statistischen Beirat aufgenommen worden, ferner wurde der Beirat um das durch Beschluß der Bundesregierung eingerichtete Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erweitert. Das Umweltministerium wird im Beirat durch Herrn Regierungsdirektor Dr. Bohne vertreten.

Anschließend berichtet er über die personellen Veränderungen. Das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen wird anstelle von Herrn Ministerialrat Detjen durch Herrn Postdirektor Bluhm vertreten. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit entsendet anstelle von Herrn Regierungsdirektor Langerbein künftig Herrn Regierungsdirektor Dr. Obermüller. Den Bundesrechnungshof vertritt anstelle von Herrn Ministerialrat Hänsel nun Herr Regierungsdirektor Dr. Jungherr. Die Deutsche Bundesbahn vertritt anstelle von Herrn Ministerialrat Boecker jetzt Herr Ltd. Bundesbahndirektor Neureiter. Den Deutschen Städtetag vertritt Herr Ltd. Verwaltungsdirektor Trutzel, Leiter des Amtes für Stadtforschung und Statistik, Nürnberg, anstelle von Herrn Dezernent Wimmer. Herr Beigeordneter Cronauge wurde für den Deutschen Städte- und Gemeindebund als Nachfolger für den Ende letzten Jahres in den Ruhestand getretenen Herrn Ersten Beigeordneten Dr. Rehn in den Statistischen Beirat berufen.

Bei den ständigen Gästen ist Herr Dr. Freitag vom Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. an die Stelle von Herrn Dipl.-Volkswirt Petersen getreten, den Deutschen Beamtenbund vertritt Herr Dipl.-Volkswirt Schulz.

Ende letzten Jahres verstarb im Alter von 77 Jahren der frühere Abteilungsleiter im Statistischen Bundesamt Herr Dr. Kurt Horstmann.

Herr Hölder dankt allen Mitgliedern des Statistischen Beirats für ihre in den Fachausschüssen und Arbeitskreisen geleistete konstruktive Mitarbeit und für ihre Unterstützung der Anliegen der amtlichen Statistik, z.Z. insbesondere anlässlich der Volkszählung. Für viele Menschen sei die amtliche Statistik erst durch die Volkszählung ins Bewußtsein gerückt worden. Die mit viel Engagement betriebene Öffentlichkeitsarbeit habe zur besseren Einsicht der Bevölkerung beigetragen; im übrigen habe die Statistik auch als Ganzes davon profitiert. Diese positiven Effekte zu erhalten und zu verstärken, sieht er als wichtige gemeinsame Zukunftsaufgabe, damit statistische Arbeit in unserer demokratischen Gesellschaft weiterhin erfolgreich geleistet werden könne.

1. Zum Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke

Herr Hölder weist einleitend darauf hin, daß mit der Verkündung des neuen Bundesstatistikgesetzes Anfang des Jahres eine neue Ära für die amtliche Statistik begonnen habe. Für den Statistischen Beirat solle dies Anlaß sein, die Bestimmungen des Gesetzes auf Anwendungsmöglichkeiten für eine Weiterentwicklung der amtlichen Statistik zu untersuchen. Ebenso sollte man aber auch die ggf. mit manchen neuen Bestimmungen verbundenen Hemmnisse diskutieren. Er dankt den Sachverständigen, die sich bereiterklärt haben, über Anforderungen an ein Bundesstatistikgesetz aus der Sicht der Wissenschaft, der Politikberatung und der gewerblichen Wirtschaft vor dem Statistischen Beirat zu referieren¹⁾.

Nach Ansicht von Herrn Professor Krupp, der das Thema aus der Sicht der Wissenschaft beleuchtet, ist das neue Bundesstatistikgesetz ein durchaus geeignetes Instrument, die Interessen der Wissenschaft an der Nutzung der Statistik besser als bisher zu berücksichtigen. Hierzu trügen insbesondere die Regelungen bei, die eine verstärkte Aufbereitung von Daten aus dem Verwaltungsvollzug, Erhebungen für besondere Zwecke und die Weitergabe von faktisch anonymisierten Daten an die Wissenschaft ermöglichen.

1) Die Referate sind als Anlage beigelegt.

Er betont, daß die Wissenschaft nur an derartig faktisch anonymisierten Mikrodaten und nicht an Einzelangaben mit Personenbezug interessiert sei. Eine Reidentifizierungsgefahr setzt er bei der Wissenschaft als sehr gering an, da man davon ausgehen könne, daß in der Wissenschaft praktisch kein Zusatzwissen vorhanden sei. Vor allem komme es nun darauf an, über die Modalitäten der Datenweitergabe im einzelnen zu sprechen. Eindringlich weist er angesichts einer sensibilisierten Öffentlichkeit auf die besondere Verantwortung der Wissenschaft und Statistik im Umgang mit dem Datenschutz hin. Er stelle sich allerdings die Frage, wieweit die seiner Meinung nach speziell für natürliche Personen geschaffenen Schutzvorschriften auch auf Informationen von wirtschaftenden Einheiten anzuwenden seien.

Eine Behinderung der Wissenschaft sieht Herr Professor Krupp in den Löschungsvorschriften des § 16 Absatz 8 BStatG. Während im übrigen Bundesstatistikgesetz zum Ausdruck komme, daß die Statistik multifunktionale Aufgaben erfülle, ergäbe sich durch diese Bestimmung eine Unzahl unnötiger Datenoperationen für die Forschung, da diese häufig für unterschiedliche Untersuchungen auf die gleichen Grunddaten zurückgreifen müsse.

Auf die Anforderungen und Wünsche der Wissenschaft an die Qualität der amtlichen Statistik eingehend, warnt Herr Professor Krupp vor weiteren Einschnitten in die Wirtschaftsstatistiken durch einseitig betriebene Statistikbereinigung. Er vermißt Maßnahmen zur Modernisierung und zur Anpassung der Statistik an den wirtschaftlichen Strukturwandel, den er an einer Reihe von Beispielen demonstriert. In der Wissenschaft werde inzwischen zunehmend die Bedeutung der Frage nach den Ursachen und Folgen von Strukturveränderungen und damit der Notwendigkeit der Darstellung der Bewegungsvorgänge hinter diesen Veränderungen erkannt, die z.T. nur durch Längsschnittuntersuchungen sichtbar gemacht werden könnten. Wünschenswert wäre, wenn die amtliche Statistik hierzu vorhandene Datenbestände zur Verfügung stellen würde bzw. Vorarbeiten der Wissenschaft auf diesem Gebiet aufgreifen oder mitfinanzieren könnte. Alles dies seien Gedanken, die in die Zukunft weisen; allerdings habe die Vergangenheit gezeigt, wie schnell Zukunftsaspekte von der technischen Entwicklung eingeholt

würden. Für außerordentlich wichtig hält der Referent einen stetigen Kontakt zwischen Wissenschaft und Statistik, damit sich abzeichnende Entwicklungen zum Nutzen beider Seiten rechtzeitig erkannt und aufgenommen werden können.

Abschließend stellt Herr Professor Krupp die gegenwärtige Rechtsform der amtlichen Statistik zur Diskussion. Als ideal betrachtet er eine Rechtsform, die die vollständige Unabhängigkeit im Sinne der strikten Trennung von Statistik und Verwaltung dokumentiere und damit auch die entsprechenden Forderungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz respektiere.

Herr Professor van Suntum¹⁾ stellt bei dem Referat aus der Sicht der Politikberatung einleitend fest, daß der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung voll hinter der im Bundesstatistikgesetz zum Ausdruck kommenden Aussage des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz stehe, wonach eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik die ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hinnehmen dürfe, sondern als permanente Aufgabe zu verstehen habe. Unentbehrliche Handlungsgrundlage hierfür seien verlässliche Informationen, die umfassend, differenziert und - für die Arbeit des Sachverständigenrates besonders wichtig - aktuell und vielfältig kombinierbar seien.

Diese Anforderungen sieht er insbesondere in den Bestimmungen des Bundesstatistikgesetzes verwirklicht, die Beiträge zur Weiterentwicklung des statistischen Instrumentariums enthielten. Dazu gehöre z.B. die Möglichkeit, ohne besondere Rechtsgrundlage Bundesstatistiken mit Hilfe von Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu erstellen. Neben vielfältigen Vorteilen bei der Erhebung und vor allem der Auswertung könne

1) Das Referat von Herr Professor Dr. Schneider wird, da er selbst verhindert ist, vom neuen Generalsekretär des Sachverständigenrates für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Herrn Professor Dr. van Suntum, vorgetragen.

diese Bestimmung dazu beitragen, sowohl die Flut von speziellen Rechtsgrundlagen einzudämmen als auch Bürger und Unternehmen wirksam zu entlasten. Die Erhebungen für besondere Zwecke betrachtet Herr Professor van Suntum als hervorragendes Instrument zur Erfüllung kurzfristigen Datenbedarfs, mit dem die Statistik künftig ihrer Dienstleistungsfunktion in flexiblerer Weise gerecht werden könne. Er führt beispielhaft eine Reihe von Informationsfeldern an, die für die Arbeit des Sachverständigenrates von großem Interesse wären. Ansätze für eine fachliche Konzentration der statistischen Arbeiten begrüßt er in den Bestimmungen über die Aufbereitung von Daten aus dem Verwaltungsvollzug. Von den erweiterten Möglichkeiten zur Führung von Adreßdateien schließlich verspricht er sich eine bessere Basis für Stichprobenerhebungen und Hochrechnungen, u.a. auch im Zusammenhang mit den Erhebungen für besondere Zwecke, sowie Möglichkeiten einer besseren Zuordnung, Zusammenführung und Auswertung, vor allem in Bereichen, die bisher im Arbeitsprogramm der Bundesstatistik nicht genügend erfaßt sind.

Ebenso wie Herrn Professor Krupp beschäftigt auch Herrn Professor van Suntum das Problem der Flexibilität, Arbeitsfähigkeit und Unabhängigkeit der amtlichen Statistik. Seine Bedenken kleidet er in die Frage, inwieweit die Grundsätze der Neutralität, Objektivität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit, auf die das Statistische Bundesamt gesetzlich verpflichtet sei, sich mit seiner Rechtsstellung als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern, die ihre Arbeiten nach den Anforderungen des jeweils fachlich zuständigen Ressorts durchzuführen habe, vereinbaren lasse.

Auf die Regelungen zur Abgrenzung der Bundes- und Länderkompetenzen eingehend, die nach seiner Meinung eine Stärkung der Länderposition beinhalten, betont Herr Professor van Suntum das Interesse des Sachverständigenrates an einer starken Stellung der Bundesstatistik. Ferner äußert er einige Wünsche und Anregungen an das Programm der Bundesstatistik, u.a. appelliert er an das Statistische Bundesamt und die Deutsche Bundesbank, sich über einheitliche Verfahren der Saisonbereinigung zu verständigen.

Herr Professor van Suntum beschließt seine Ausführungen mit dem Dank des Sachverständigenrates an das Statistische Bundesamt für die sehr gute Zusammenarbeit und der Bitte, dem Rat den Status eines Beobachters im Statistischen Beirat einzuräumen.

Die Beurteilung des Bundesstatistikgesetzes durch die gewerbliche Wirtschaft unterscheide sich wesentlich von der Beurteilung durch die Wissenschaft, da die Wirtschaft nicht nur Nutzer sondern gleichzeitig der größte Lieferant von Daten sei, führt Herr Dr. Simon einleitend aus. Die Meinungen gingen teilweise sogar innerhalb der Wirtschaft auseinander, da die Interessenlage einzelner Bereiche, wie Industrie, Handwerk oder Handel, sich genau so unterschieden, wie etwa diejenige kleinerer oder größerer Unternehmen bzw. die der Verbände.

Insgesamt gesehen wertet Herr Dr. Simon die Präzisierung, die das Gesetz für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung gebracht habe, positiv, wenn auch die Regelungen in einzelnen Punkten allzu perfektionistisch erschienen. Einhellig begrüßt werden in der Wirtschaft die Bemühungen des Gesetzgebers, die Geheimhaltung statistischer Auskünfte zu garantieren. Bedenken werden von Herrn Dr. Simon allerdings hinsichtlich der Bestimmung geäußert, daß faktisch anonymisierte Einzelangaben übermittelt werden dürfen, wenn sie nur mit verhältnismäßig großem Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft zugeordnet werden können. Das Gesetz enthalte keinerlei Anhaltspunkte für geeignete Maßstäbe, mit denen dieser Aufwand zu messen sei. Nicht geringer würden diese Bedenken, wenn z.B. Herr Professor Krupp daran denke, Mikrodaten für Unternehmen zu fordern.

Das im neuen Bundesstatistikgesetz stärker als bisher zum Ausdruck kommende föderalistische Prinzip wird von Herrn Dr. Simon respektiert, dürfe jedoch nicht dazu führen, methodisch übereinstimmende Ergebnisse und eine technisch und organisatorisch zügige Abwicklung der Statistik zu gefährden.

Der Auskunftspflicht stehe die Wirtschaft prinzipiell positiv gegenüber. Die Erfahrungen, die z.B. aus der Marktforschung vorlägen, zeigten, daß freiwillige Befragungen wegen des hohen

Unsicherheitsfaktors der Ergebnisse nur im Ausnahmefall sinnvoll seien. Der Aussagewert der Erhebungen dürfe aber nicht gefährdet werden.

Die Wirtschaft wünsche sich, wie Herr Dr. Simon weiter ausführt, bei der Einführung von Statistiken ein ausgeprägteres Kostenbewußtsein des Gesetzgebers. Eine Verminderung der Kostenbelastung der zu Befragenden könne u.a. auch durch verstärkten Rückgriff auf Repräsentativ- bzw. Stichprobenerhebungen erreicht werden.

Wie seine Vorredner begrüßt Herr Dr. Simon die Möglichkeiten, die das neue Gesetz für eine Weiterentwicklung der Bundesstatistik biete. Insbesondere von den Erhebungen für besondere Zwecke verspricht er sich wertvolle Impulse für die statistische Arbeit. Im Hinblick auf die anstehenden Änderungen einzelstatistischer Rechtsgrundlagen betont er ferner die Notwendigkeit verstärkter Koordinierung, die es ermöglichen sollte, Daten aus verschiedenen Statistiken zusammenzuführen, um einmal erhobene Daten im Sinne eines Baukastenprinzips für verschiedene Zwecke verwenden zu können. Diesem Aspekt komme große Bedeutung bei der Installierung von Statistiksystemen, wie etwa dem Komplex Dienstleistungsstatistik, zu.

Nach Ansicht von Herrn Dr. Simon decke das Bundesstatistikgesetz die Anforderungen und Wünsche der Wirtschaft ab; zur Motivation der Befragten trügen nicht zuletzt die Bestimmungen des § 17 BStatG über die Verpflichtung zur Unterrichtung der Betroffenen über die wesentlichen Elemente einer Erhebung und über ihre Rechte und Pflichten bei.

Die Diskussion wird von Herrn Professor Wingen mit einem Statement aus der Sicht eines Landesamtsleiters¹⁾ eröffnet. So wie viele kulturelle Leistungen ihre Entstehung Herausforderungen und Widerständen verdanken, so sollte auch der Auf- und Ausbau der öffentlichen informationellen Infrastruktur Impulse aus den Herausforderungen beziehen, die sich ihr im Gefolge der Volkszählung und durch das neue

1) Die Ausführungen von Herrn Professor Wingen sind im vollem Wortlaut als Anlage beigelegt.

Bundesstatistikgesetz stellen. Trotz der in das Gesetz aufgenommenen Funktionsbestimmung der amtlichen Statistik sieht Herr Professor Wingen Gefahren einer Schwächung der informationellen Infrastruktur, z.B. im Hinblick auf die Relativierung der Auskunftspflicht. Besondere Beachtung verdienen nach seiner Auffassung die von den Referenten geäußerten Gedanken zur organisatorischen Trennung der amtlichen Statistik von der politischen Administration. Nicht zuletzt der Eindruck in Teilen der Öffentlichkeit, die amtliche Statistik sei als Bestandteil der Verwaltung voll in diese integriert, habe dazu beigetragen, einen generellen Vertrauensschwund der Öffentlichkeit in die staatlichen Institutionen auf die Statistik zu übertragen. Tatsächlich sei der Charakter der statistischen Ämter durch ein Nebeneinander von wissenschaftlicher Dienstleistungseinrichtung und Behördenstrukturen gekennzeichnet. Einen Teil der Glaubwürdigkeitsprobleme lastet Herr Professor Wingen allerdings auch der amtlichen Statistik an, die die Volkszählung zu pauschal begründet habe und der es nicht gelungen sei, Mißtrauen gegen die statistische Geheimhaltung erst gar nicht aufkommen zu lassen. Er glaubt, Anhaltspunkte für eine größere Akzeptanz der Statistik dort zu sehen, wo sie Teil des wissenschaftlichen Forschungsbetriebs ist.

Herr Professor Wingen appelliert an die verantwortlichen Politiker und die gesellschaftlichen Kräfte, die Chancen, die die anstehenden Einführungen bzw. Novellierungen von Landesstatistikgesetzen hinsichtlich der Weiterentwicklung des Rechtsstatus und der Organisation der amtlichen Statistik bieten, nicht ungenutzt verstreichen zu lassen. Allen an der Statistik Interessierten müsse an einer allseitig akzeptierten und in ihrer wissenschaftlichen Unabhängigkeit unbestrittenen Informationsquelle gelegen sein.

Einen gewissen Widerspruch glaubt Herr Professor Appel darin zu erkennen, wenn die Referenten dem Gesetz zwar positiv gegenüberstehen, gleichzeitig jedoch eine seiner Grundaussagen für revisionsbedürftig halten. Auch er empfiehlt, über Formen der Unabhängigkeit der Statistik nachzudenken, glaubt allerdings

nicht, daß das Argument der Akzeptanz allein ausreicht. Seiner Ansicht nach sollte als Begründung der Systemcharakter der Statistik mehr in den Vordergrund gerückt werden. Niemand sei besser in der Lage als die statistischen Ämter selbst, ein abgerundetes Gesamtsystem vielseitig verwendbarer und miteinander kombinierbarer Statistiken zu schaffen, da die Auftraggeber jeweils nur ganz spezielle Interessen verfolgten. Diese Ansicht wird von Herrn Dr. Hruschka unterstützt. Seine Erfahrungen bestätigten, daß der bessere Überblick und die Neutralität der Statistiker in Politik und Öffentlichkeit durchaus anerkannt würden. Herr Hölder gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, daß sich die Statistiker auf diesem Wege leicht dem Vorwurf aussetzen, pro domo zu argumentieren. Für erfolgversprechender hält er Begründungen, die von der Wissenschaft und der Wirtschaft ausgingen. Das wichtigste Problem sei aber und darüber müsse vor allem nachgedacht werden, wie diese Anregungen an diejenigen herangebracht werden könnten, die sie umsetzen müssen.

Herr Professor Krupp unterstreicht noch einmal seine positive Grundeinschätzung des Bundesstatistikgesetzes. Angesichts der im Tenor des Volkszählungsurteils wenig klaren Aussage des Bundesverfassungsgerichts in der Frage der Unabhängigkeit der amtlichen Statistik sei vom Gesetzgeber nicht zu erwarten gewesen, daß er ein derart komplexes Problem in so kurzer Zeit regeln könne. Trotzdem müsse das Problem mittelfristig angepackt werden. Unlösbar damit verbunden seien auch Fragen der föderativen Struktur der Bundesstatistik. Unterschiedliche Zwischenlösungen in den Ländern könnten das Fernziel gefährden, zumindest die Lösung der Probleme wesentlich erschweren.

Herr Dr. Groß dankt den Referenten und hebt die große Bedeutung hervor, die ihre Ausführungen für die weiteren Überlegungen des Bundesinnenministeriums haben werden. Auf die angeschnittenen Fragen hinsichtlich der Rechtsform der Statistischen Ämter eingehend, erläutert er die Bemühungen sowohl des Gesetzgebers als auch des Bundesinnenministeriums, im Gesetzgebungsverfahren einen Mittelweg zu finden, der der amtlichen Statistik größere wissenschaftliche Unabhängigkeit, Objektivität und Neutralität garantiert, ohne in die althergebrachten Anforderungsbefugnisse der

Ressorts einzugreifen, die das Zusammenwirken zwischen Staat und Statistik bisher bestimmten. Ein Herauslösen der statistischen Ämter aus der Verwaltungshierarchie sei politisch nicht durchsetzbar gewesen. Das erreichte Ergebnis möchte Herr Dr. Groß als Signal sehen, das in die Zukunft hineinwirke.

Herr Dr. Hanau unterstützt die von Herrn Professor Krupp beispielhaft erwähnten Wünsche zum Ausbau der amtlichen Statistik und ergänzt sie um ein altes Anliegen der Deutschen Bundesbank, eine vierteljährliche Lagerstatistik. Hoffnungen setzt Herr Dr. Hanau in die Möglichkeiten, die der § 7 BStatG eröffnet. Sein Interesse gilt insbesondere Stichproben zur Erhebung von speziellen Fragestellungen hinsichtlich neuerer Arbeitszeitregelungen im Produzierenden Gewerbe, die andernfalls nur im Zuge einer Gesetzesnovellierung zu realisieren wären. Er knüpft daran allerdings Zweifel an die Bereitschaft der Unternehmen, freiwillig zusätzliche Auskünfte zu erteilen.

Das in den Ausführungen von Herrn Professor van Suntum angesprochene Problem unterschiedlicher Saisonbereinigungsverfahren des Statistischen Bundesamtes, der wirtschaftswissenschaftlichen Institute und der Deutschen Bundesbank hält Herr Dr. Hanau für nur schwer lösbar, da es keine allgemein akzeptierten objektiven Kriterien für die Anwendung des einen oder anderen Verfahrens gebe. Er richtet in diesem Zusammenhang die wiederholt erhobene Forderung an das Statistische Bundesamt, die Ergebnisse seiner Berechnungen durch Plausibilitätsuntersuchungen zu überprüfen.

Herr Dr. Brandkamp greift die Anregung von Herrn Professor Krupp zur verstärkten Ausrichtung der Statistik auf Längsschnittanalysen auf. Derartige Untersuchungen hält er insbesondere in den Bereichen, die in strukturellem Wandel begriffen sind, wie z.B. der Landwirtschaft, für notwendig. Dem Statistischen Bundesamt bietet er an, sich um Rechtsnormen zu bemühen, wenn die vorhandenen Rechtsgrundlagen dazu nicht ausreichen sollten. Herr Schwenk glaubt, daß im Bereich Landwirtschaft hierfür keine besonderen Erhebungen nötig sind. Verlaufsauswertungen seien früher schon und würden auch heute in einigen Statistischen Landesämtern vorgenommen. Im übrigen biete § 13 BStatG hinsicht-

lich der Möglichkeiten der Zusammenführung von Daten aus unterschiedlichen Erhebungen eine ausreichende Grundlage für verlaufsstatistische Auswertungen. Von Herrn Gerhardt wird an die Verlaufsstatistiken im Hochschulbereich erinnert.

Herr Hölder bittet die Beiratsmitglieder, dem Statistischen Bundesamt mitzuteilen, bei welchen Statistiken sie Verlaufsuntersuchungen für wünschenswert hielten. In einem weiteren Schritt sollten dann in jedem Einzelfall die bestehenden rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen geprüft werden.

Herr Dr. Vogt begrüßt die in der Diskussion angesprochenen Ansatzpunkte zur Verbesserung des Informationsangebots. Aus der Sicht des Handwerks würden darüber hinaus Informationen über die Investitionstätigkeit des Handwerks benötigt. Erwünscht wären ferner Auswertungen der Statistik im Produzierenden Gewerbe unter bestimmten, gewerbebezugsbezogenen Gesichtspunkten. Grundsätzlich erhofft sich Herr Dr. Vogt Fortschritte bei der flexibleren Auswertung vorhandener statistischer Ergebnisse, so daß neue Erhebungen mit weiteren Belastungen der Auskunftspflichtigen vermieden werden können. Dies sollte auch unter Wahrung datenschutzrechtlicher Gesichtspunkte möglich sein.

Auf die Anregungen von Herrn Professor van Suntum eingehend, berichtet Herr Dr. Friebe, daß mit der vorgesehenen Novellierung des Steuerstatistischen Gesetzes auch eine Verkürzung der Periodizität der Umsatzsteuerstatistik beabsichtigt sei.

In seiner Beurteilung der Möglichkeiten, die das Bundesstatistikgesetz zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik bietet, äußert sich Herr Törkel eher skeptisch. Sowohl bei den Erhebungen für besondere Zwecke nach § 7 BStatG als auch den Bestimmungen über die Weiterleitung faktisch anonymisierter Daten an die Wissenschaft nach § 16 Absatz 6 BStatG sei die Spannweite der Auslegung beträchtlich und erfordere noch intensive Diskussionen im Detail.

Ein weiteres Problem, das bei Weiterentwicklungsüberlegungen nicht außer acht gelassen werden dürfe, sieht Herr Törkel in der

bis Ende 1991 vorgesehenen Verwirklichung des Binnenmarktes in den Europäischen Gemeinschaften, von der insbesondere die Außenhandelsstatistik und Teile der Verkehrsstatistik empfindlich betroffen sein werden.

Nach Ansicht von Herrn Dr. Freitag sollte sich die Diskussion nicht in der Bekanntgabe von Wunschkatalogen erschöpfen, sondern sich mit grundsätzlichen Fragen befassen, die durch das neue Gesetz gestellt werden. Er denkt dabei insbesondere an die Verfahrensregeln der §§ 5 und 6 BStatG. Herr Dr. Freitag äußert zugleich Zweifel, ob das dem Statistischen Bundesamt mit dem neuen Bundesstatistikgesetz zur Verfügung stehende Instrumentarium ausreiche, die Komplexität der auf die amtliche Statistik zukommenden Probleme zu bewältigen oder ob sich nicht verstärkt die Frage der Arbeitsteilung zwischen amtlicher und nichtamtlicher Statistik stellen werde.

Herr Hölder stellt klar, daß er den Tagesordnungspunkt in keiner Weise einengen möchte. Im Statistischen Beirat sieht er das Forum, in dem alle Anliegen der vertretenen Institutionen diskutiert und nach Möglichkeiten ihrer Umsetzung gesucht werden sollen. Dazu gehören sowohl Überlegungen zur Methode, Organisation und Zusammenarbeit wie auch die Artikulierung von Anforderungen und Wünschen an das Programm der amtlichen Statistik.

Herr Professor Krupp berichtet von einer Studie über die Versorgung der Wirtschaft mit Informationen, die das DIW zusammen mit dem Ifo-Institut im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums angefertigt habe. Insgesamt sei die Studie zu dem für ihn erstaunlichen Ergebnis gekommen, daß die Wirtschaft mit dem vorhandenen Informationsangebot zufrieden sei. Herr Professor Krupp sieht hierin eine für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nicht unbedenkliche Entwicklung, da nach seiner Erfahrung Unternehmen in anderen Ländern statistische Daten wesentlich intensiver nutzen. Wenn eine solche Entwicklung auch in der Bundesrepublik Deutschland gefördert werden solle, müssen sich amtliche Statistik und Institute die Frage stellen, welchen Beitrag sie leisten können, um das Datenangebot zu erweitern. Auch auf diesem Gebiet sei eine intensivere Kooperation von amtlicher Statistik und Instituten geboten.

Herr Dr. Hruschka weist auf eine ganze Palette derzeit praktizierter Zusammenarbeit zwischen amtlicher Statistik und Wirtschaftswissenschaftlichen Instituten hin, angefangen bei gemeinsamen Überlegungen über methodische Fragen, über Feldarbeit und Datenverarbeitung bis hin zu partiellem personellem Austausch. Allerdings könne und solle diese Zusammenarbeit weiter ausgebaut werden.

Herr Werner geht auf einige der von den Referenten und in der Diskussion angesprochenen Fragen aus datenschutzrechtlicher Sicht ein. Im Prinzip beziehe sich die Zuständigkeit des Datenschutzbeauftragten auf natürliche Personen. Speziell bei den Wirtschaftsstatistiken mache es jedoch gelegentlich Schwierigkeiten zu entscheiden, ob die Informationen die natürliche Person oder die wirtschaftende Einheit beträfen. Ein derartiger Fall läge z.B. bei der Rechtsform des Einzelkaufmanns vor. Zu diesem Beispiel weist Herr Dr. Groß darauf hin, daß der Innenausschuß des Deutschen Bundestages entschieden habe, daß die statistischen Informationen den Einzelkaufmann in erster Linie als Teilnehmer am Wirtschaftsleben träfen und nicht als Person. Anders als der Bundesdatenschutzbeauftragte hält Herr Dr. Groß diese Frage damit für entschieden.

Zur Verknüpfung von personenbezogenen Einzelangaben aus dem Mikrozensus, der Volkszählung und der Beschäftigtenstatistik, wie sie als Wunschvorstellung angesprochen worden sei, weist Herr Werner darauf hin, daß sie nach Auffassung des BfD einzelstatistischer gesetzlicher Regelungen bedürfe, die eine solche Verknüpfung explizit gestatten.

Zur Diskussion um die faktisch anonymisierten Daten bittet Herr Werner, an den noch zu leistenden Arbeiten auch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz zu beteiligen.

Auf eine Frage von Herrn Professor Wingen nach dem Stand des in der Besprechungsunterlage des Statistischen Bundesamtes erwähnten Forschungsvorhabens zur Operationalisierung von Kriterien zur Bestimmung des unverhältnismäßig hohen Aufwandes einer Deanonymisierung wird darauf hingewiesen, daß die Verhandlungen mit dem Bundesministerium für Forschung und Techno-

logie hinsichtlich der Finanzierung noch nicht abgeschlossen seien. Herr Dr. Afflerbach regt an, in diesem Forschungsvorhaben auch der Frage nach der Datenversorgung der Monopolkommission, die er in einem im Gesetz nicht geregelten Bereich zwischen wissenschaftlicher Forschung und Ressortnutzung sieht, nachzugehen. Herr Professor Krupp ist allerdings der Meinung, daß dies keine Frage des Adressaten, sondern Teil der speziellen Problematik des Datenschutzes bei Unternehmensdaten sei, auf die er bereits in seinem Referat eingegangen sei, weil er sie für eines der beherrschenden Themen der kommenden Jahre hält.

Herr Dr. Hamer faßt die bisherigen Diskussionsbeiträge zum Tagesordnungspunkt 1 zusammen und macht den Vorschlag, auf der nächsten Beiratstagung darüber zu berichten, welche Fortschritte bei der Weiterverfolgung der auf der heutigen Tagung behandelten Fragen erzielt werden konnten. Diesem Vorschlag stimmt der Statistische Beirat zu.

Den Abschluß der Diskussion zum ersten Tagesordnungspunkt bildet die Erörterung der Vorschläge des Statistischen Bundesamtes zu einer Geschäftsordnung für den Beirat. Herr Dr. Bürgin stellt zunächst die Zusammenhänge zwischen den bereits im Gesetz getroffenen und den im vorgelegten Entwurf enthaltenen Regelungen dar. Die Diskussion konzentriert sich auf die Frage der Vertraulichkeit der Verhandlungen im Statistischen Beirat, die Frage einer Gastmitgliedschaft und auf die als Anlage der Geschäftsordnung beigefügte Liste der Beiratsgremien nach dem derzeitigen Stand.

Obwohl dieser Punkt im Gesetz nicht ausdrücklich angesprochen wird, ist sich der Statistische Beirat darin einig, die Vertraulichkeit der Verhandlungen zu wahren und in der Geschäftsordnung festzuschreiben. Dies entspricht nach Ansicht der Mitglieder dem Charakter des Beirats als nichtöffentlich arbeitendem Beratungsgremium und sei vor allem der sachlichen Zusammenarbeit förderlich.

Zur Frage der Gastmitgliedschaft weist das Statistische Bundesamt darauf hin, daß eine besondere Regelung nicht erforderlich sei, da in § 4 Absatz 7 BStatG die Hinzuziehung von Sachverständigen bereits geregelt sei und vom Statistischen Bundesamt nicht an eine Änderung der gegenwärtigen Praxis gedacht werde.

Zur Frage der Liste der Beiratsgremien beschließt der Statistische Beirat die Auflösung des Arbeitskreises "Regionale Güterverkehrsstatistik". Die vorgeschlagene Aufspaltung des Fachausschusses "Handels- und Verkehrsstatistik" in zwei getrennte Fachausschüsse wird wegen der Vielzahl der dabei auftretenden organisatorischen Probleme zurückgestellt.

Die Herren Dr. Hanau, Professor Krupp und Professor Wingen regen an, einen der beiden Vertreter der Hochschulen im Statistischen Beirat aus dem Vorstand der Deutschen Statistischen Gesellschaft zu benennen. Herr Dr. Groß steht dem Anliegen ebenfalls positiv gegenüber und sagt zu, dieser Frage zusammen mit dem zuständigen Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft nachzugehen. Wie Herr Hölder abschließend feststellt, soll die Geschäftsordnung nunmehr entsprechend überarbeitet und den Beiratsmitgliedern zur schriftlichen Abstimmung vorgelegt werden.

2. Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag gemäß § 26 Absatz 4 Bundesstatistikgesetz

§ 26 Absatz 4 des Bundesstatistikgesetzes verpflichtet die Bundesregierung, dem Bundestag bis zum 1.1.1988 einen Bericht zu den Fragen zu erstatten, bei welchen Statistiken eine gesetzliche Auskunftspflicht besteht und in welchem Umfang sie unter Bewertung des Zwecks der Statistik, der Interessen der Nutzer und der Belastung der Befragten fortbestehen sollte.

Herr Hölder bedauert, daß die umfangreiche Besprechungsunterlage, die das Statistische Bundesamt angefertigt hat, erst relativ spät versandt werden konnte. Eine erschöpfende Diskussion über inhaltliche Fragen könne deshalb in der heutigen Sitzung nicht erwartet werden. Er bittet diejenigen Beiratsmitglieder, die ergänzende Stellungnahmen zu den angeschnittenen Problemen abzugeben wünschen, sie dem Statistischen Bundesamt bis zum 30. Juni 1987 schriftlich zuzuleiten.

In der Diskussion erklärt Herr Dr. Freitag, daß es für den Bereich der Wirtschaftsstatistiken keine Alternative zur Auskunftspflicht gebe. Sie sei wichtigste Voraussetzung für die Erstellung verwertbarer Statistiken.

Herr Trutzel erläutert die vom Deutschen Städtetag verteilte ergänzende Unterlage zu diesem Tagesordnungspunkt. Nach Auffassung des Deutschen Städtetages sei eine stärkere Einbindung der Kommunen in die amtliche Statistik erforderlich. Nach Ansicht des Deutschen Städtetages könnte durch verstärkte Einschaltung der Kommunen in den Erhebungsweg die Qualität der Daten erheblich verbessert werden. Für die Kommunen gehe es aber auch darum, Einzeldatensätze zur selbständigen Aufbereitung zu bekommen und Zugang zu den Adreßdateien nach § 13 BStatG zu erhalten. Voraussetzung sei selbstverständlich, daß bei den Gemeinden die gleichen Sicherheitsvorkehrungen zur Wahrung des Statistikgeheimnisses bzw. des Datenschutzes getroffen würden, wie beim Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder.

Der Deutsche Städtetag bittet den Statistischen Beirat um Unterstützung seines Anliegens und Einbeziehung der Stellungnahme in den Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag, damit die verfolgten Ziele bei den bevorstehenden einzelstatistischen Regelungen berücksichtigt werden können.

Wie der Vertreter des Bundesinnenministeriums, Herr Dr. Groß, hierzu ausführt, sind die Forderungen des Deutschen Städtetages auf der Grundlage des geltenden Rechts nicht realisierbar. Denkbar sei jedoch eine künftige rechtliche Regelung; darüber könne jedoch nur der Gesetzgeber entscheiden. Unter Hinweis auf die Zuständigkeit des Bundesinnenministers auch für Kommunalangelegenheiten sagt Herr Dr. Groß zu, die Interessen des Deutschen Städtetages an geeigneter Stelle vorzutragen. Er hält es jedoch für unwahrscheinlich, daß der Innenausschuß des Deutschen Bundestages im Zeitpunkt der Beratung über den angeforderten Bericht auch über diese schwierigen Fragen entscheidet. Nach Ansicht von Herrn Hölder sollte zunächst die für den Bericht im Vordergrund stehende Frage der Auskunftspflicht verfolgt werden, die vom Deutschen Städtetag angeschnittenen Fragen bedürften noch eingehender Diskussionen. Er bittet Herrn Dr. Groß, das Anliegen des Deutschen Städtetages in geeigneter Weise weiterzuverfolgen.

3. Das Zweite Gesetz zur Änderung statistischer Rechtsvorschriften

Die vom Statistischen Bundesamt zur Unterrichtung der Beiratsmitglieder versandte Übersicht über die einzelnen Regelungen des 2. Statistikbereinigungsgesetzes einschließlich ihrer Begründung und weiterer Erläuterungen nimmt der Statistische Beirat zur Kenntnis.

4. Verschiedenes

4.1 Stand der Rechtsgrundlagen

Die vom Statistischen Bundesamt vorgelegte Besprechungsunterlage zum Stand der Rechtsgrundlagen nimmt der Statistische Beirat zur Kenntnis.

4.2 Beirats- und Fachausschußarbeit

Die in der Besprechungsunterlage dokumentierte Berichterstattung über die Beirats- und Fachausschußarbeit im abgelaufenen Jahr sowie die Übersicht über die im zweiten Halbjahr 1987 vorgesehenen Tagungen von Beiratsgremien nimmt der Statistische Beirat zur Kenntnis.

Herr Dr. Bürgin berichtet über die derzeitigen Bemühungen des Statistischen Bundesamtes, in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und den Statistischen Landesämtern ein umfassendes Berichtssystem über Dienstleistungen zu installieren, für das vorhandene Informationen der Bundesstatistik genutzt, bestehende Statistiken ergänzt und ggf. erforderliche neue Erhebungen eingeführt werden sollen.

Informationen über Dienstleistungen, insbesondere im Zusammenhang mit modernen unternehmensorientierten Leistungen seien in letzter Zeit zunehmend in den Blickpunkt des Interesses gerückt. Die dabei auftretenden Fragen würden grundsätzlich jeweils in den im Einzelfall zuständigen Gremien behandelt. Inzwischen habe sich aber gezeigt, daß ein Gremium fehle, das querschnittsartig über die Fachausschüsse hinweg die koordinierenden Aspekte eines umfassenden Berichtssystems über Dienstleistungen verfolgt.

Das Statistische Bundesamt schlägt deshalb dem Statistischen Beirat die Einrichtung eines entsprechenden fachübergreifenden Arbeitskreises vor.

Nach verschiedenen Diskussionsbeiträgen, in denen u.a. auf die erforderlichen umfangreichen methodischen Vorarbeiten und den vielfältigen Abstimmungsbedarf hingewiesen wird, beschließt der Statistische Beirat die Einsetzung eines Ad-hoc-Arbeitskreises "Dienstleistungsstatistik". Für die Mitarbeit stellen sich die Vertreter folgender Institutionen zur Verfügung:

Bundesministerium für Wirtschaft,

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung,

Bundesministerium für Verkehr,

Bundesministerium für Forschung und Technologie,

Deutsche Bundesbank,

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik
Nordrhein-Westfalen,

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg,

Statistisches Landesamt Berlin,

Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder",

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.,

Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V.,

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Vorsitzender ist der Präsident des Statistischen Bundesamtes, die Geschäfte werden von der Gruppe I A des Statistischen Bundesamtes geführt.

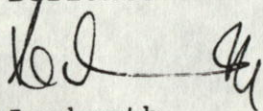
4.3 Standardtabellen auf Disketten

Herr Dr. Afflerbach gibt eine Anregung zur besseren Nutzung statistischer Unterlagen. Nach seiner Meinung könnte dem Benutzer die Erschließung wesentlich erleichtert werden, wenn ihm die Daten besser bzw. in leichter zu verarbeitender Form

zugänglich gemacht würden. Er bittet das Statistische Bundesamt zu prüfen, ob z.B. Standardtabellen, die bisher nur in gedruckter Form vorliegen, auf Diskette herausgegeben werden könnten.

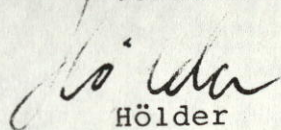
Mit dem Dank an die Beiratsmitglieder für ihre Teilnahme, die rege Beteiligung an der Diskussion sowie für die vielfältigen Anregungen, die nun vom Statistischen Bundesamt weiterverfolgt werden, schließt Herr Hölder die 34. Tagung des Statistischen Beirats.

Berichterstatter



Lachmuth

Vorsitzender



Hölder

Anhang

Referate zum Tagesordnungspunkt 1

Professor Dr. Hans-Jürgen Krupp

Anforderungen an das Bundesstatistikgesetz
im Hinblick auf die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik
aus der Sicht der Wissenschaft

Vortrag anlässlich der 34. Tagung des Statistischen Beirats
im Statistischen Bundesamt, Wiesbaden,
am 2. Juni 1987

Mit dem Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke vom 22.1.1987, dessen Verabschiedung zwischenzeitlich alles andere als sicher war, ist ein wichtiger Schritt getan, um die Interessen der Wissenschaft an der Nutzung der Statistik besser als bisher zu berücksichtigen.

Hier sind zunächst all jene Regelungen zu erwähnen, die die Arbeit der Statistik verbessern, die mittelbar auch den Nutzern zugute kommen werden. Hierzu zählen die Möglichkeiten der Aufbereitung von Daten aus dem Verwaltungsvorzug und die Erhebungen für besondere Zwecke, auch wenn man sich bei den prozeßproduzierten Daten zwingendere Regelungen gewünscht hätte. Hierzu zählen auch all jene Regelungen, die schwierige Stellen der statistischen Arbeit neu ordnen, selbst wenn hierbei an manchen Stellen durch das Gesetz Erschwerungen eingeführt werden. Insgesamt dürfte sich die höhere rechtliche Klarheit positiv auswirken.

Besonders hervorzuheben sind die Regelungen zur Datenweitergabe an die Wissenschaft, die einen erfreulichen Durchbruch in einer seit langem währenden Diskussion darstellen. Das nun auch gesetzlich festgeschriebene Konzept der faktischen Anonymisierung ist letztendlich die einzige Möglichkeit, um ohne großen Informationsverlust der Wissenschaft Mikrodaten zu überlassen¹.

Dabei sollte noch einmal betont werden, gerade weil das Gesetz dieses nicht explizit darstellt, daß die Wissenschaft nur an anonymisierten Mikrodaten interessiert ist, nicht jedoch an Einzelangaben mit Personenbezug. Insofern trifft die jetzt getroffene Regelung den Bedarf der Wissenschaft.

Nicht ausdrücklich angesprochen ist das Problem des Zusatzwissens. Es sollte aber nicht in Vergessenheit geraten, daß jede sinnvolle Diskussion

der Unverhältnismäßigkeit des Aufwandes von Reidentifizierungsversuchen die Prüfung der Fragen einbeziehen muß, von welchem Zusatzwissen auszugehen ist. Insofern sei an dieser Stelle schon darauf hingewiesen, daß die Ergebnisse der in den Sitzungsunterlagen angesprochenen GMD-Studie nur sehr partiell übernommen werden können². In dieser Studie wurde praktisch uneingeschränktes Zusatzwissen unterstellt, eine Annahme, die in der Regel unrealistisch sein dürfte. In der Mehrzahl der Fälle wird man davon ausgehen können, daß kein oder nur sehr begrenztes Zusatzwissen im Bereich der Wissenschaft gegeben ist, so daß die Reidentifizierungsgefahr ohnehin nur sehr gering ist. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß der Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft, der notwendig ist, um die Einzelangaben Personen zuzuordnen, im wesentlichen von dem Umfang des verfügbaren Zusatzwissens abhängt.

Für die nahe Zukunft kommt es nun darauf an, daß Statistik und Wissenschaft in ein Gespräch darüber eintreten, wie die Regelungen des Paragraphen 16, Absatz 6 zu operationalisieren sind. Nach dem die Kooperation von Statistik und Wissenschaft bei der Gesetzgebung so erfreuliche Ergebnisse erzielt hat, kann man davon ausgehen, daß auch die hier liegenden Probleme in vertrauensvoller Zusammenarbeit gelöst werden können.

Probleme wird in diesem Zusammenhang auch die föderale Struktur der Statistik bereiten. Soweit ein Einzeldatensatz nicht zentral beim Statistischen Bundesamt vorliegt, sondern aus den bei den statistischen Landesämtern verfügbaren Einzeldaten zusammengesetzt werden muß, müssen Lösungen gefunden werden, die sicherstellen, daß der Wissenschaftler mit einem Ansprechpartner zu tun hat. Die föderale Struktur der Statistik stellt an dieser Stelle Herausforderung und Verpflichtung dar, Lösungen zu finden, die für alle Beteiligten tragbar sind.

Für die amtliche Statistik ist an dieser Stelle schon ein Wermuthstropfen zu erwähnen: Die Vorstellung, daß man die Prüfung der Möglichkeit der Datenübermittlung für einen bestimmten Datenbestand ein für alle mal abschließend vornehmen kann, ist durch diese Regelung nicht abgedeckt. Es mag zwar sein, und wir hoffen, daß dieses bald so vorgelegt wird, daß es bestimmte Datenbestände gibt, die als "public use file" zur Verfügung gestellt werden. Die Übermittlungsvorschrift des Gesetzes erlaubt allerdings mehr. Für jeden Einzelfall der Datenübermittlung kann geprüft werden, ob eine faktische Anonymisierung ausreichend ist oder nicht. Diese Einzelprüfung kann je nach Datenempfänger unterschiedliche Ergebnisse haben. Das Amt wird in diesem Fall auch mit der Aufgabe der Einzelprüfung belastet. Letztendlich ist dies allerdings auch ein Bereich der Datenproduktion. Nur auf diese Art und Weise werden die erhobenen, kostbaren Daten einer breiten Verwendung zugeführt.

Als eher problematisch sind die Löschungsvorschriften des Absatzes 8 anzusehen. Zunehmend wird erkannt, daß Statistik niemals eine nur für einen einzigen Zweck bestimmte Sammlung von Informationen ist. Die Multifunktionalität der Statistik zieht sich auch durch das novellierte Statistikgesetz. Der besondere Vorteil der Verfügbarkeit von anonymisierten Mikrodaten liegt gerade darin, daß eine derartige Datei für eine ganze Anzahl von Zwecken brauchbar ist. In Stätten stetiger Forschung wird es daher immer wieder neue Forschungsgegenstände geben, für die bestimmte Grunddateien erforderlich sind. So ist z.B. die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe als Statistik für sehr unterschiedliche Verwendungszwecke ausgelegt. In vielen Fällen wird eine bestimmte Datei zunächst für einen gegebenen Forschungszweck angefordert werden. Ist das hierdurch bestimmte Forschungsvorhaben beendet, ist es eher wahrscheinlich, daß ein neues Forschungsvorhaben derselben Institution auf dieselben Datenbestände zurückgreift. Diese

müßten aber bei sehr strikter Auslegung von Absatz 8 zwischenzeitlich gelöscht werden. So sehr im Prinzip der Forderung nach Löschung nicht mehr benötigter Daten zuzustimmen ist, so sehr gilt auf der anderen Seite, daß im geschilderten Beispiel eine Anzahl unnötiger Datenoperationen anfallen würde. Es wird daher darauf ankommen, gemeinsam die Art und Weise zu erarbeiten, in der die Zwecke nach Paragraph 16, Absatz 8 zu bestimmen sind. Auch hier ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit von Wissenschaft und Statistik gefordert.

So erfreulich die geschilderte Entwicklung letztendlich ist, so muß man sich darüber im Klaren sein, daß ihre Realisierung sehr weitgehend davon abhängen wird, in welchem politischen Klima sich die Statistik in den nächsten Jahren bewegen wird. Die Volkszählungsdiskussion zeigt, wie stark Emotionen selbst bei schlechten Argumenten geweckt werden können. Eine einzige Panne im Umgang von Wissenschaft und Statistik kann de facto alles infrage stellen, was an vernünftigen Neuansätzen im Statistikgesetz vorgesehen ist. Wissenschaft und Statistik tragen an dieser Stelle besondere Verantwortung. Datenschutz ist ein Problem, das man nicht ernst genug nehmen kann. Man muß sich auch darüber im Klaren sein, daß Datenschutz beim heutigen Stand der Technik nicht vom Himmel fällt, sondern sorgfältig erarbeitet und immer wieder erneut gewährleistet werden muß.

Langfristig wird sich übrigens auch die Frage stellen, inwieweit Paragraph 16, Absatz 6, auf Unternehmensdaten anzuwenden ist, oder welche andere Lösungen an dieser Stelle zu finden sind. In dem Moment, wo die betriebswirtschaftliche Forschung sich stärker zu einer Industrieökonomik hin erweitert, in dem auf der anderen Seite die volkswirtschaftliche Forschung, die sich mit dem Unternehmenssektor beschäftigt, stärker auf mikroanalytische Ansätze zurückgreift, wird der Bedarf an derartigen

Daten steigen. In diesem Falle würden sich ganz neue Aufgaben für die Anonymisierung von Daten stellen. Die Diskussion, die zur Zeit zwischen Monopolkommission und Statistischem Bundesamt stattfindet, bei der es übrigens gar nicht um Angaben für einzelne Firmen geht, ist ein erstes Zeichen für die Probleme, die an dieser Stelle mit der Intensivierung diesen Typs von Forschung zu erwarten sind. Es wäre wünschenswert, wenn sich alle Beteiligten rechtzeitig um eine Lösung dieser Probleme bemühen würden³.

Die Zugänglichkeit von Daten ist freilich nur eine Dimension des Problems der Datenversorgung der Wissenschaft. Eine Verbesserung der Zugänglichkeit von Daten hat nur dann eine positive Wirkung, wenn die zugänglich gemachten Daten auch über die gewünschte Qualität verfügen.

Lassen Sie mich daher nun einiges zu der Frage der Anforderungen sagen, die die Wissenschaft an die Qualität der Daten der amtlichen Statistik zu stellen hat. Neben den Verbesserungen, die das Statistikgesetz bringt, stehen die Verschlechterungen der statistischen Situation, die durch das Statistikbereinigungsgesetz, das ja nicht das erste ist, bewirkt werden. Es soll darauf verwiesen werden, daß die Statistik zu unrecht in die Deregulierungs- und Entbürokratisierungsdiskussion geraten ist. Das Sammeln statistischer Informationen ist gerade kein staatlicher Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Wirtschaft. Der Staat, der sich auf das Erheben von Statistik beschränkt, verzichtet auf die Intervention. Statistikbereinigung sollte daher nur unter dem Gesichtspunkt erfolgen, welche Informationen in Zukunft benötigt werden. Dabei ist durchaus zuzugeben, daß durch das Statistikbereinigungsgesetz eine Anzahl alter Zöpfe beseitigt wurden, wobei auch nicht behauptet werden soll, daß nicht weitere Möglichkeiten der Bereinigung der Statistik in bestimmten Feldern, insbesondere im Agrarbereich, gegeben wären. Dessen ungeachtet

enthält auch dieses Gesetz Einschnitte, die die Wirtschaftsstatistik beeinträchtigen.

Viel gravierender ist jedoch der Tatbestand, daß das Gesetz keine Maßnahmen zur Modernisierung der Statistik, keine Maßnahmen zur Anpassung der Statistik an den wirtschaftlichen Strukturwandel vorsieht. Auf dem Bausektor gibt es eine Kontroverse darüber, inwieweit nicht Maßnahmen im Bestand sehr viel stärker berücksichtigt werden müßten als Neubaumaßnahmen. Die Zeit ist absehbar, wo man ohne Erfassung der Maßnahmen im Bestand kein zuverlässiges Bild der Bautätigkeit mehr zeichnen kann. Ähnliches gilt für die Erfassung des Dienstleistungssektors in allen seinen Dimensionen⁴. Wir wissen viel zu wenig über die hier wichtigen Entwicklungen, wir wissen im übrigen auch zu wenig über die Verhältnisse auf den Teilarbeitsmärkten, die die unterschiedlichen Dienstleistungen betreffen. Wahrscheinlich ist schon die Definition der "tätigen Personen", wie wir sie jetzt wieder in der Volkszählung finden, für viele Zweige des neuen Dienstleistungssektors ungeeignet. Nebentätigkeiten, die in Form von Werkverträgen abgewickelt werden, Existenzen, die aus verschiedenen derartigen Nebentätigkeiten zusammengesetzt werden, all diese neuen Arbeitsformen, die wir mit unseren traditionellen Vorstellungen vom Arbeitsvertrag nicht erfassen, die aber unter vielfältigen Gesichtspunkten von großer Bedeutung wären. Wir müßten hierüber mehr wissen, wenn wir die arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen und die Probleme, die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit dadurch entstehen, diskutieren wollen. Auch die Tatsache, daß inzwischen etwa 7 % unserer Bevölkerung zu den Ausländern zählt, haben wir nicht so recht zur Kenntnis genommen. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe wird nach wie vor ohne Ausländer durchgeführt. Im

Mikrozensus werden die Sprachprobleme eher klein geschrieben. So stellt sich die Frage, ob die Qualität des Mikrozensus nicht durch vorher übersetzte Fragebögen verbessert werden könnte.

An dieser Stelle sollen die Probleme der Wirtschaftsstatistik im engeren Sinne zunächst ausgeklammert werden, da ich davon ausgehe, daß Professor van Suntum hierauf im einzelnen eingehen wird. Ganz global will ich aber nicht verhehlen, daß mir die Entwicklung in diesem Bereich Sorge bereitet. Die zunehmende Ausdünnung unseres statistischen Instrumentariums macht es immer schwieriger, zutreffende Einschätzungen der wirtschaftlichen Lage vorzunehmen. Der Streit um die wirtschaftliche Entwicklung im dritten Quartal 1986, der überwiegend darin begründet war, daß man für eine ganze Anzahl wichtiger Bereiche auf Schätzungen angewiesen war, hat weder dem Ansehen der beteiligten Institutionen genützt, noch zur Versachlichung der wirtschaftspolitischen Diskussion beigetragen. Hier helfen nur bessere Primärinformationen.

Noch schwieriger wird es immer dann, wenn es um die Nachzeichnung von Strukturveränderungen geht. Hier verfügen wir einfach nicht über genügend Informationen, um wichtige Entwicklungslinien nachzuzeichnen. Allerdings ist einzuräumen, daß im Zusammenhang mit der Strukturberichterstattung vom Statistischen Bundesamt erhebliche Bemühungen gemacht wurden, die Informationssituation zu verbessern. Auch hier bleibt letztlich das Problem bestehen, daß die zur Verfügung gestellten Informationen grundsätzlich nicht besser sein können, als die Daten, auf die sie sich stützen.

Mit dem Thema des Strukturwandels ist ein Bereich angesprochen, der für die Statistik zunehmend wichtiger wird. Es geht nicht mehr primär darum, bestimmte Zustände zu erfassen, die Veränderungen sind das, was

interessiert. Gerade aus aggregierten Daten kann man aber nur auf Nettoveränderungen schließen, die Bruttoveränderungen bleiben unsichtbar. Dies ist besonders gravierend bei allen Untersuchungen des Sektors private Haushalte, er spielt aber auch im Unternehmenssektor eine wichtige Rolle.

Selbst bei der Interpretation von Querschnitten kann man sich irren, wenn man die Zeitdimension nicht berücksichtigt. So hat Stahl jüngst untersucht, daß das weit verbreitete - durch Studien in den USA bestätigte - Vorurteil, daß kleinere Unternehmen in höherem Maße Arbeitsplätze schufen als große Unternehmen, sich als Artefact erweist⁵. Dieses Ergebnis läßt sich zwar auch mit deutschen Daten nachweisen. Es läßt sich aber auch ohne Schwierigkeiten dahingehend modifizieren, daß es nicht die kleinen, sondern die jungen Unternehmen sind, in denen Beschäftigung entsteht. Nur aufgrund des Tatbestandes, daß junge Unternehmen auch klein sind, läßt sich die beschäftigungsschöpfende Wirkung kleiner Unternehmen nachweisen. Ähnliche Probleme ergeben sich bei der Arbeitslosigkeit-Statistik. Wer nimmt schon zur Kenntnis, welche Bewegungsvorgänge hinter der Veränderung von Strukturen liegen, die aus Arbeitslosenquerschnitten abgeleitet werden. Für das Verständnis des Arbeitsmarktes ist es aber viel wichtiger, die Bewegungsvorgänge zu kennen. Wer verliert wann seinen Arbeitsplatz aus welchen Gründen, wer wird neu eingestellt, wie lange dauern neu begründete Beschäftigungsverhältnisse. Fragen, die mit Hilfe einfacher Querschnitte nicht beantwortet werden können, die aber für das Verständnis der den Arbeitsmarkt prägenden Vorgänge entscheidend sind.

Derartige Informationen kann man nur aus Längsschnittdaten gewinnen, die sich auf einzelne Individuen, Haushalte oder Unternehmen beziehen. Hier kann man für das Einzelindividuum ermitteln, wie sich seine

Situation verändert, welches die Determinanten der beobachteten Veränderungen sind. Letztlich läßt sich kausale Theorie nur auf derartige Daten stützen. Will man die Situation eines einzelnen Haushalts verfolgen, versteht es sich von selbst, daß Mikrodaten, wenn auch in anonymisierter Form, verfügbar sein müssen.

Auch das Statistische Bundesamt verfügt übrigens über derartige Datenbestände, wertet sie jedoch relativ selten als Längsschnitte aus. Die Rotation des Mikrozensus führt dazu, daß zumindest für eine bestimmte Zeitperiode immer wieder erneut dieselben Haushalte gefragt werden. Hier könnte man mit einer ausreichend großen Stichprobe Veränderungen analysieren. Zu den Wünschen der Wissenschaft an die Statistik gehört sicher entweder, derartige Längsschnittdaten der Wissenschaft zur Verfügung zu stellen oder zumindest, derartige Auswertungen selber vorzunehmen. Vielleicht ließen sich gerade in diesem Bereich auch Kooperationen zwischen Statistik und Wissenschaft denken. Ohne Zweifel liegen hier die interessantesten Möglichkeiten neuer statistischer Ansätze. Die Ergebnisse würden darüber hinaus auf hohes Interesse stoßen, insbesondere im Bereich der Erwerbstätigkeit.

Der Sonderforschungsbereich 3 der Universitäten Frankfurt und Mannheim und das DIW haben in einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten gemeinsamen Projekt ein sozio-ökonomisches Panel begründet, in dem zur Zeit regelmäßig jährlich etwa 6.000 Haushalte und 12.000 Personen befragt werden⁶. Der größte Teil der gestellten Fragen wird jährlich wiederholt, wobei bei Veränderungen Informationen über den Grund der Veränderungen eingeholt werden. Daneben gibt es Jahr für Jahr besondere Schwerpunkte der Erhebung, in denen die wichtigsten Hintergrundvariablen für die Haushalte, aber auch Schwerpunktvariablen, die für die jeweilige Situation besonders wichtig sind, erhoben werden.

Die erste Welle des sozio-ökonomischen Panels wurde 1984 erhoben. Sie enthielt einige Informationen auch über das Jahr 1983. Inzwischen ist die vierte Welle im Feld. In der ersten und zweiten Welle wurde eine Erwerbs- und eine Familienbiographie erfragt, so daß auch Informationen über die Lebensgeschichte vorhanden sind. Diese konnten z. B. eingesetzt werden, als es darum ging, Betroffenheit und Kosten eines Babyjahres abzuschätzen. Inzwischen gibt es etwa 20 Nutzer, denen die Panel-Daten als Mikrodatsätze zur Verfügung gestellt wurden. Schon an dieser Zahl kann man das große Interesse erkennen, das in der Wissenschaft für derartige Mikrolängsschnittdatsätze existiert.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat sich bereit erklärt, zunächst fünf Wellen des Panels zu finanzieren. Wir bemühen uns zur Zeit um die Sicherstellung der Finanzierung der darauf folgenden Quellen.

Bei diesem Bericht stellt sich die Frage, warum eine derartige Informationsquelle nicht von der amtlichen Statistik angeboten wird. Es ist schwer, diese Frage in eindeutiger Weise zu beantworten. Die Wissenschaft hat als Pionier gezeigt, daß eine derartige Erhebung möglich und sinnvoll ist. Es wäre durchaus denkbar, daß nun die amtliche Statistik eine solche Stichprobe auf Dauer übernimmt. Auf der anderen Seite ist eine derartige, nicht gerade billige Stichprobe nur sinnvoll nutzbar, wenn die Mikrodaten weitergegeben werden können. Nur die Verknüpfung über die Zeit auf Personen- oder Haushaltsebene erlaubt es, die Besonderheiten des Datensatzes auszunutzen. Sinnvoll wäre eine Ansiedlung einer derartigen Längsschnittstichprobe bei der amtlichen Statistik also nur, wenn die Weitergabe der Mikrodaten auf Dauer sichergestellt wäre. Die vielfältigen Diskussionen um die amtliche Statistik lassen es aber mehr als fraglich erscheinen, daß dieses möglich ist. Darüber hinaus muß bedacht werden, ob nicht inzwischen auch die Antwortbereitschaft davon abhängt,

wer der Träger einer derartigen Befragung ist. Auf diese Fragen gibt es keine eindeutige Antwort. Allerdings führen die Diskussionen der letzten Jahre an dieser Stelle eher zu einer vorsichtigen Beurteilung.

Andererseits stellt sich hier auch die Frage, ob nicht Erhebungen, die nicht direkt durch die amtliche Statistik durchgeführt werden, von dieser mitfinanziert und genutzt werden könnten. Auch hier würde es sich lohnen, über unterschiedliche Formen der Arbeitsteilung zwischen amtlicher Statistik, Wissenschaft und Umfrageinstituten nachzudenken. Dabei könnte die amtliche Statistik die Arbeit anderer Institutionen durch Bereitstellung entsprechender Erhebungsrahmen erleichtern. So wäre es z. B. sehr förderlich, wenn für die Stimmbezirke der Wahlstatistik aktuelle Einwohnerzahlen verfügbar wären. Auch andere Hilfen bei der Stichprobenziehung könnte man sich vorstellen. Vermeiden sollte man allerdings in der heutigen Situation eine Adressenweitergabe.

Dies alles sind Anregungen für die Arbeit der amtlichen Statistik, die angesichts der Fortschritte, die mit dem Bundesstatistikgesetz gemacht worden sind, als unbescheiden erscheinen mögen. Sie belegen die schnelle Entwicklung, der die Statistik und die Nutzung der Statistik durch die Wissenschaft aufgrund der rapiden Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung ausgesetzt ist. Dieser Prozeß wird nicht aufhören, sondern sich wahrscheinlich weiter beschleunigen. Die Statistik muß lernen, daß sie als einer der Grundelemente des Informationssektors in einer Gesellschaft, die zur Informationsgesellschaft wird, zunehmende Bedeutung erhält. Vor wenigen Jahren haben wir noch miteinander diskutiert, ob denn überhaupt ein Bedarf an Mikrodaten bestünde. Heute würde man zumindest in Kreisen der Wissenschaft eher mitleidiges Kopfschütteln ernten, wenn man diese Frage aufgriffe. Und die Mitarbeiter der amtlichen Statistik haben gelernt, sich mit dieser

Problematik auseinanderzusetzen. Nun diskutieren wir über die Notwendigkeit von Mikro-Längsschnittdaten. Erneut wird es eine Weile dauern, bis die Möglichkeiten erkannt sind, die in derartigen Daten liegen. Und in der Analyse des Unternehmenssektors werden derartige Entwicklungen noch mehr Gewicht gewinnen. Umso wichtiger ist das stetige Gespräch zwischen Wissenschaft und Statistik, um die sich abzeichnenden Entwicklungen rechtzeitig miteinander zu erarbeiten.

Hierfür wäre es freilich erforderlich, die Frage der Rechtsform, in der amtliche Statistik veranstaltet wird, zu diskutieren⁷. Die Wissenschaft wünscht sich einen unabhängigen Partner, der nicht weisungsgebundene nachgeordnete Behörde, sondern unabhängige Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, deren Aufgabe es nicht primär ist, die Regierung mit Informationen zu versorgen, sondern der Öffentlichkeit all jene Informationen zur Verfügung zu stellen, die sie zu einer angemessenen Diskussion der Angelegenheiten dieses Staatswesens benötigt. Die Frage der Unabhängigkeit der amtlichen Statistik stellt sich im übrigen nicht nur unter theoretisch-systematischen Gesichtspunkten. Sie hat auch eine immense praktische Bedeutung. Gerade eine amtliche Statistik, die sich gegen Eingriffe der Politik zu wehren weiß, hat einen Anspruch darauf, vor Einflußnahme durch Regierung und Politik geschützt zu werden. Leider gibt es immer wieder konkrete Beispiele, in denen diese Unabhängigkeit einzufordern ist. Ein derartiges Beispiel wurde oben erwähnt. Wiederholungen sind nicht auszuschließen. Nur eine unabhängige Statistik kann sicherstellen, daß jenes Vertrauen in die Ergebnisse der Statistik erhalten bleibt, das notwendig ist, damit Information die ihr gedachte Rolle in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung wahrnehmen kann. Vertrauen des Bürgers in die Unabhängigkeit der amtlichen Statistik ist aber auch notwendig, wenn der Bürger Auskünfte geben soll. Eigentlich ist eine derartige Unabhängigkeit nichts anderes als eine angemessene

Interpretation des Volkszählungsurteils, wenn eine solche Bemerkung einem Nicht-Juristen erlaubt ist, eine Dokumentation der strikten Trennung von Statistik und Verwaltung, eine Einsicht in die Notwendigkeit einer unabhängigen Informationsversorgung einer modernen Gesellschaft.

Fußnoten

1. Einen Einstieg in die Probleme des Datenschutzes in der Wissenschaft enthält der Sammelband Max Kaase, Hans-Jürgen Krupp, Manfred Pflanz, Erwin K. Scheuch und Spiros Simitis: Datenzugang und Datenschutz, Konsequenzen für die Forschung. Athenäum-Verlag, Königstein/Ts. 1980.
2. Gerhard Paaß, Udo Wauschkuhn: Datenzugang, Datenschutz und Anonymisierung, Analysepotential und Identifizierbarkeit von anonymisierten Individualdaten. GMD-Bericht Nr. 148, R. Oldenbourg-Verlag, München, Wien 1985.
3. Vergleiche hierzu: Monopolkommission: Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgrößen, Hauptgutachten 1984/85, Baden-Baden 1986, insbesondere die Textziffern 147 und 191-193.
4. Dankenswerterweise hat sich die Statistische Gesellschaft bei ihrer Jahresversammlung 1986 mit der Erfassung von Dienstleistungen beschäftigt. Die Beiträge wurden im Allgemeinen Statistischen Archiv, Heft 1/1987, veröffentlicht. Hier finden sich Beiträge von Wolfgang Gerstenberger, Hans-Jürgen Krupp, Heinrich Lützel, Wolfgang Simon und Peter Zweifel.
5. Hierzu liegt bisher nur ein Arbeitspapier vor: Wolfgang Eckert, Eberhart von Einem und Konrad Stahl: Dynamik der Arbeitsplatzentwicklung. Regionalvergleich Ruhrgebiet - Frankfurt. Arbeitspapiere in Wirtschaftstheorie und Stadtökonomie. Abteilung Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Dortmund, April 1986, Revision Februar 1987.
6. Vergleiche hierzu: Ute Hanefeld: Das Sozio-ökonomische Panel. Eine Längsschnittstudie für die Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung Heft 1/1984, S.391-406, und die anderen in diesem Heft enthaltenen Beiträge.
7. Zur Rolle der Statistik im Übergang zur Informationsgesellschaft und zur Frage ihrer Unabhängigkeit habe ich mich in der Festschrift für Heinz Grohmann geäußert. Vergleiche hierzu: Zur Rolle der Statistik auf dem Wege in die Informationsgesellschaft, in: Klaus Hanau, Reinhard Hujer, Werner Neubauer (Hrsg.), Wirtschafts- und Sozialstatistik. Empirische Grundlagen politischer Entscheidungen. Heinz Grohmann zum 65. Geburtstag. Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen 1986, S.15-35.

Professor Dr. Hans Karl Schneider
(vorgetragen von Professor Dr. Ulrich van Suntum)

Anforderungen an das Bundesstatistikgesetz
im Hinblick auf die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik
aus der Sicht der Politikberatung

Vortrag anlässlich der 34. Tagung des Statistischen Beirats
im Statistischen Bundesamt, Wiesbaden,
am 2. Juni 1987

Der Sachverständigenrat ist gerne der Einladung gefolgt, über das neue Bundesstatistikgesetz aus seiner Sicht zu referieren. In Vertretung des Vorsitzenden des Sachverständigenrates, Herrn Professor Schneider, möchte ich im folgenden zu einigen der statistischen Fragen und Probleme Stellung nehmen sowie einige Wünsche und Anregungen, die der Rat an die amtliche Statistik hat, vortragen.

Nach dem Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 soll der Rat in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Er soll dabei untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Rat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die genannten Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu ihrer Vermeidung oder ihrer Beseitigung aufzeigen. Diesen gesetzlichen Auftrag erfüllt der Sachverständigenrat vor allem in seinen Gutachten, den Jahresgutachten und fallweisen Sondergutachten. Sie kennen diese Gutachten und wissen von daher, welch' große Bedeutung die amtliche Statistik für unsere Analysen hat und wie intensiv und fruchtbar die Zusammenarbeit mit den Dienststellen des Amtes sich gestaltet. Es war eine glückliche Entscheidung des Gesetzgebers, den Sitz des Rates in das Amt nach Wiesbaden zu legen und das Statistische Bundesamt mit den Aufgaben einer Geschäftsstelle des Sachverständigenrates zu betrauen. Die Haupttätigkeit der Geschäftsstelle besteht in der Vermittlung und Zusammenstellung von Quellenmaterial und der Kommunikation mit dem Amt. Sie unterstützt damit den Sachverständigenrat gewissermaßen an der Basis seiner Arbeit. Für diese seit dem Bestehen des Sachverständigenrates geleistete Arbeit und die hervorragende Zusammenarbeit mit dem Amt möchte ich auf diesem Wege dem Statisti-

schen Bundesamt, seinen "Datenlieferanten" in den Bundesländern und den anderen Institutionen, die im Statistischen Beirat ebenfalls vertreten sind, den aufrichtigen Dank des Rates übermitteln.

Die Gutachten des Rates dokumentieren in vielfältiger Weise seine enge Verbindung zur amtlichen Statistik. In unsere Analysen der gesamtwirtschaftlichen Lage und unsere Prognosen fließen Daten aus fast allen Gebieten der Statistik ein: Daten des Statistischen Bundesamtes, der Bundesbank und der Bundesanstalt für Arbeit, außerdem aber auch Daten der verschiedenen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute. Immer wiederkehrende Schwerpunkte sind die Statistiken im produzierenden Gewerbe und im Baugewerbe, die Preisstatistiken, die Außenhandelsstatistiken, die Lohn- und Einkommenstatistiken, die Bevölkerungs- und Arbeitsmarktstatistiken sowie Statistiken über die öffentlichen Finanzen. Einen besonderen Schwerpunkt für die Zusammenfassung der vielen Einzelinformationen bieten natürlich die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Übrigens kommt die gute Zusammenarbeit zwischen dem Rat und dem Bundesamt auch darin zum Ausdruck, daß das Amt manche Anregungen des Rates für die Fortentwicklung des statistischen Datenmaterials gerade in diesem Bereich - der VGR - aufgegriffen und umgesetzt hat. Aus jüngster Zeit möchte ich als Beispiel die Berechnungen zum Realeinkommen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erwähnen, welche das Statistische Bundesamt im Frühjahr 1987 erstmals - auch auf Anregung des Sachverständigenrates - veröffentlicht hat. Der Rat würde es begrüßen, wenn diese Daten in das regelmäßige Veröffentlichungsprogramm aufgenommen würden.

Nun zum Bundesstatistikgesetz und den Anregungen, die der Rat hier geben möchte. Zunächst sei gesagt, daß der Sachverständigenrat sich voll dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung aus dem Jahre 1983 anschließt, wonach eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik die ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hinnehmen darf, sondern als permanente Aufgabe zu verstehen hat. Unentbehrliche Handlungsgrundlage hierfür sind aber verlässliche Informationen, die umfassend, differenziert und - was für die Arbeit des Sachverständigenrates besonders wichtig ist - aktuell sowie vielfältig kombinierbar sind.

Das neue Bundesstatistikgesetz leistet nach unserer Auffassung hierzu einen Beitrag. Bekanntlich verfolgt dieses Gesetz insbesondere die Zielsetzung, das alte Bundesstatistikgesetz aus dem Jahre 1980 an die Vorgaben aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts anzupassen. Das Bundesverfassungsgericht hat allgemeine Grundsätze für die Durchführung von Volkszählungen aufgestellt, die von wesentlicher Bedeutung für alle Bundesstatistiken sind. Es hat diese Grundsätze im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einerseits und unter dem Gesichtspunkt der besonderen Schutzwürdigkeit der Bundesstatistik (Artikel 73 Nr. 11 GG) entwickelt. Durch das neue Gesetz werden nunmehr auch für die übrigen Bundesstatistiken Folgerungen aus diesem Urteil gezogen. Da die neuen Regelungen (§§ 5, 6, 10, 12, 14, 16, 17) Ihnen im einzelnen bekannt sind, gehe ich nicht auf sie ein. Für die Arbeit des Sachverständigenrates sind sie auch nur von untergeordneter Bedeutung.

Mit dem neuen Bundesstatistikgesetz wird die Forderung des Verfassungsgerichts aufgegriffen, das statistische Instrumentarium weiterzuentwickeln. Diese Aufforderung wird erstmalig und ausdrücklich in das Aufgabenprogramm des Statistischen Bundesamtes aufgenommen. Folgende Regelungen sind hier zu nennen:

- Die Möglichkeit, ohne Gesetz oder Rechtsverordnung Bundesstatistiken mit Hilfe von Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen sowie aus öffentlichen Registern zu erstellen (§ 5 Abs. 5.).
- Die Möglichkeit zu Erhebungen für besondere Zwecke (§ 7).
- Die Regelungen zur Aufbereitung von Daten aus dem Verwaltungsvollzug (§ 8) sowie zur Führung von Adreßdateien (§ 13).

Alle genannten Punkte sind aus der Sicht des Sachverständigenrates sinnvoll und notwendig im Sinne der Aufgabenstellung der Bundesstatistik. Lassen Sie mich dies kurz näher erläutern.

- (1) Der in § 5 durch förmliches Gesetz für zulässig erklärte geregelte Zugang zu Daten aus allgemeinen Quellen und aus öffentlichen Registern bietet u.E. für die amtliche Statistik in der praktischen Erhebungsarbeit sowie auch im Auswertungsbereich durch die zulässige Verknüpfung mit anderen Daten vielfältige

Vorteile. Daneben trägt die Vorschrift auch zur Eindämmung des schier unumfassenden Umfangs statistischer Rechtsgrundlagen und zur Entlastung der Bürger und Unternehmungen bei, ein Gesichtspunkt, den man als "hauptberuflicher Statistiker" vielleicht manchmal in Gefahr ist aus dem Auge zu verlieren.

- (2) Mit § 7 (Erhebung für besondere Zwecke) erhält das Statistische Bundesamt erstmalig ein Instrument zur Erfüllung eines kurzfristig auftretenden Datenbedarfs. Es können künftig auf Anforderung Oberster Bundesbehörden sowie zur Klärung wissenschaftlich-methodischer Fragestellungen statistische Erhebungen ohne spezielle gesetzliche Rechtsgrundlagen auf freiwilliger Basis bei einer begrenzten Zahl von Erhebungseinheiten (10 000) durchgeführt werden. Damit wird der Bundesstatistik die Möglichkeit eröffnet - so sieht es auch der Sachverständigenrat - ihrer Dienstleistungsfunktion auf dem Gebiet besonderen Datenbedarfs, z.B. zur Schließung von kleineren Lücken im statistischen Informationsangebot, in flexiblerer Weise als bisher gerecht zu werden. In der offiziellen Begründung zu diesem Paragraphen heißt es, daß die amtliche Statistik damit keine Aufgaben der Markt- und Meinungsforschung übernehme, vielmehr im Tätigkeitsfeld der Bundesstatistik verbleibe. Wie dies in der statistischen Realität aussieht, wenn man zur flexiblen und schnellen Durchführung solcher Vorhaben auch die stichprobenmethodischen Instrumente und Erfahrungen der Markt- und Meinungsforschung heranziehen muß, wird sich wohl erst zeigen müssen.

Wichtig ist auch, daß die Erhebungen nach § 7 auf keinen bestimmten Erhebungsbereich bzw. auch nicht auf bestimmte Erhebungseinheiten oder Erhebungsinhalte festgelegt sind. Deshalb können mit diesem Instrumentarium sowohl im Bereich der Wirtschaft und bei staatlichen Stellen als auch bei der Bevölkerung solche Stichprobenerhebungen durchgeführt werden. Vielfältige Möglichkeiten sind vorstellbar, für deren Nutzung aus der Sicht des Sachverständigenrates zwei große Bereiche unterschieden werden können:

- Zum einen besteht häufig ein Bedarf an aktuellen Daten, der von den bestehenden Statistiken nicht erfüllt werden kann. Vorschläge hierzu von Seiten des Rates werden insbesondere von den aktuellen Schwerpunkten unserer Arbeit geprägt. Beispiel-

haft seien genannt: Stichproben zur Umsetzung der jüngeren Arbeitszeitregelungen in der Privatwirtschaft, aber auch beim Staat (Brückentage, Wochenarbeitszeit, Monatsarbeitszeit), Erhebungen zur Produktivitätsentwicklung, zur Verlagerung von Produktionen ins Ausland, zu Sachanlageninvestitionen deutscher Unternehmungen im Ausland, zur regionalen Wirtschaftsförderung des Bundes und der einzelnen Bundesländer, zur Sozialplanregelung, zu den Ladenschlußzeiten, dem Investitionsverhalten im Dienstleistungssektor (neben den schon bekannten Befragungen des Ifo-Instituts), der Beschäftigtenentwicklung in "untererfaßten" Bereichen, wie z.B. den sonstigen Dienstleistungen, zur Verbesserung der monatlichen Erwerbstätigenschätzungen usw.

- Zum zweiten gibt es auch einen grundsätzlichen Bedarf an "gewissen Strukturdaten" zur Schließung von Informationslücken. Wichtig für unsere Arbeit ist vor allem die Verbesserung der Statistik der personellen Einkommensverteilung, Stichproben etwa über den Personenkreis, der innerhalb der Einkommens- und Verbrauchsstichproben bzw. der Lohn- und Einkommensteuerstatistiken nur unzureichend erfaßt wird. Aber auch Stichproben in ausgewählten Dienstleistungsbereichen (insbesondere im Anschluß an die Arbeitsstättenzählung 1987) sowie Stichproben zur Durchleuchtung des Wohnungsmarktes, insbesondere des sogenannten Gebrauchtwohnungsmarktes (Preisentwicklung, Bautätigkeit), auch hier im Anschluß an die Gebäude- und Wohnungszählung 1987, wären für die Arbeit des Rates sehr hilfreich.

- (3) Die Vorschriften des § 8 bieten dem Statistischen Bundesamt die Möglichkeit, Daten aus dem Geschäftsgang der Verwaltungsstellen aufzubereiten und diese Daten mit Einwilligung der jeweiligen Verwaltungsstelle für allgemeine Zwecke darzustellen und zu veröffentlichen. Genannt werden insbesondere die Beschäftigtenstatistik, die von der Bundesanstalt für Arbeit geführt wird, sowie bestimmte Verbrauchsteuerstatistiken. Erstere müßte nach Auffassung des Rates noch ausgebaut und aktueller werden. Auch ausgewählte Bundeseinrichtungen wie etwa Bahn und Post, auf die zusammen immerhin etwa 4 % der Bruttowertschöpfung entfallen,

könnten eventuell dazu angehalten werden, aktuellere Daten als bisher (etwa Vierteljahreszahlen) zur Verfügung zu stellen. Grundsätzlich begrüßt der Sachverständigenrat jedenfalls die Möglichkeit der fachlichen Konzentration statistischer Arbeiten im Statistischen Bundesamt. Mit einem Ausbau des Instrumentariums könnte das statistische Gesamtsystem komplettiert und ergänzt, zugleich aber auch eventuell durch Streichung von Erhebungen vereinfacht bzw. entlastet werden.

- (4) Mit den erweiterten Möglichkeiten zur Führung von Adreßdateien (§ 13) ist es nunmehr für die Bundesstatistik zulässig, die Einrichtung und Führung dieser Dateien allgemein für Wirtschafts- und Umweltstatistiken bei Unternehmungen, Betrieben und Arbeitsstätten durchzuführen, nicht wie bisher nur für den Bereich Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe. Die erweiterte Basis zur Führung solcher Adreßdateien dient nicht nur der Entlastung der Befragten und der gerechteren Verteilung der Auskunftslasten durch verbesserte Möglichkeiten der Rotation, sondern hat auch für die statistische Arbeit selbst vielfältige Vorteile. Sie gewährleistet eine verbesserte Basis für Stichprobenerhebungen und Hochrechnungen, insbesondere in Anwendung des § 7, sowie Möglichkeiten für die statistische Zuordnung, Zusammenführung und Auswertung auch für Bereiche, die in der amtlichen Statistik noch "untererfaßt" werden, wie z.B. der Dienstleistungsbereich. Gerade der letztgenannte Punkt ist für die Arbeit des Rates von besonderer Bedeutung, denn der Dienstleistungssektor ist mit mehr als einem Viertel an der volkswirtschaftlichen Bruttowertschöpfung beteiligt, und sein Anteil steigt ständig - im Gegensatz zu dem Wissen, welches wir über ihn haben.

Beim Studium des Gesetzes und bei der Diskussion im Sachverständigenrat sind uns auch einige problematische Punkte aufgefallen, die ich gerne hier in diesem Gremium zur Diskussion stellen möchte. Sie betreffen in besonderem Maße die Flexibilität, Arbeitsfähigkeit und Unabhängigkeit der amtlichen Statistik. In § 1 des Gesetzes wird die Bundesstatistik und damit das Statistische Bundesamt auf die Grundsätze der Neutralität, Objektivität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit verpflichtet. Als statistischer Laie bzw. als bloßer Anwender von Statistik fragt man sich, inwieweit diese Grundsätze mit § 2 des Gesetzes zu

vereinbaren sind, in dem die Stellung des Statistischen Bundesamtes als selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern festgelegt ist, das Statistische Bundesamt nach den Anforderungen der fachlich zuständigen Bundesminister seine Aufgaben durchführt und der Präsident des Statistischen Bundesamtes dem jeweils fachlich zuständigen Bundesminister für die ordnungsgemäße fachliche Durchführung der Arbeit verantwortlich ist. Ungeklärt erscheint auch die Vereinbarkeit mit verschiedenen anderen Bestimmungen des Gesetzes, nach denen die Bundesstatistik im Auftrag bzw. nach Anforderungen von Obersten Bundesbehörden zu erstellen ist. Auch bei der Präsentation der Ergebnisse, insbesondere was die Bewertung derselben angeht, wird schon vom Gesetz her der Bundesstatistik nicht das Maß an Unabhängigkeit eingeräumt, welches man sich als Außenstehender vorstellen könnte.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung braucht primär aggregierte Bundeszahlen und hat deshalb ein besonderes Interesse an einer starken Stellung der Bundesstatistik. Wichtig für uns ist daher auch das Verhältnis zwischen Bundesstatistik einerseits und Länder- sowie Gemeindestatistik andererseits. Natürlich muß sich auch die Bundesstatistik in unseren föderativ gegliederten Staat einordnen. Erfordert dies aber die im neuen Gesetz festgeschriebenen Regelungen zur Abgrenzung der Bundes- und Länderkompetenzen mit einer eindeutigen Stärkung der Stellung der Länder, und für wen sind diese hilfreich? Dazu möchte ich einen Punkt herausgreifen: Im neuen § 7 (Erhebungen für besondere Zwecke) wird in Absatz 3 geregelt, daß das Statistische Bundesamt nur dann berechtigt ist, die in den Absätzen 1 und 2 angeführten Statistiken als Bundesstatistiken durchzuführen, sofern diese Erhebungen nicht von den Statistischen Landesämtern innerhalb der von den Obersten Bundesbehörden gesetzten Fristen durchgeführt werden. Es stellt sich aus unserer Sicht die Frage, ob die damit gemachte Einschränkung wirklich der Sache dienlich ist. Dies muß wohl letztlich die Praxis zeigen.

Lassen Sie mich zum Schluß einige Wünsche bzw. Anregungen vortragen, die sich nicht den einzelnen Paragraphen des Bundesstatistikgesetzes zuordnen lassen, die uns jedoch im Umgang mit statistischen Ergebnissen bei unserer Arbeit aufgefallen sind. Neben der Verbesserung der Berichtssysteme des Dienstleistungssektors, auf die ich schon hingewiesen habe, würden wir uns wünschen:

- Die Verkürzung des Turnus bei den Umsatzsteuerstatistiken von zwei Jahren auf ein Jahr;
- eine "flächendeckende" Erfassung des Dienstleistungsbereichs im Rahmen der Kostenstrukturstatistiken;
- die einheitliche Behandlung der sogenannten Anstalteneinrichtungen wie Krankenhäuser, Altenheime usw. in öffentlicher und privater Trägerschaft in den verschiedenen Statistiken;
- aus dem Bereich der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen die Schließung noch bestehender Lücken bei den amtlichen vierteljährlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen;
- eine schnellere Anpassung der gebräuchlichen Warensystematiken (Güterverzeichnis für Produktionsstatistiken/Warenverzeichnis Außenhandel);
- zeitnähere Unterteilung bzw. Aufspaltung der Größe "Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen" innerhalb der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen;
- aktuellere Unterlagen zum Investitionsverhalten in den einzelnen Wirtschaftszweigen.

Eng mit § 1 des Bundesstatistikgesetzes verbunden ist ein Punkt, der die Präsentation von Daten betrifft. In § 1 heißt es u.a., daß die Bundesstatistik (die des Statistischen Bundesamtes sowie die anderer Institutionen wie der Deutschen Bundesbank) unter Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnis und unter Einsatz der jeweils sachgerechten Methoden und Informationstechniken ihre Daten gewinnt. Angewandt auf die Gewinnung von saisonbereinigten Daten stellt sich für die Konjunkturanalyse die Frage, wie die Präsentation von saisonbereinigten Daten für den Benutzer verbessert, d.h. die Interpretation der veröffentlichten Ergebnisse erleichtert werden kann. Es ist dem Benutzer

nicht gedient, wenn ihm z.B. zu wichtigen Bereichen wie dem Arbeitsmarkt (hier vor allem bei der Arbeitslosenstatistik), der Industrieproduktion oder der industriellen Nachfrage (hier vor allem beim Auftragseingang) von Monat zu Monat von unterschiedlichen Stellen jeweils unterschiedliche Ergebnisse präsentiert werden. In diesem Bereich müßte also der "Einsatz der jeweils sachgerechten Methoden" auch unter dem Gesichtspunkt der Benutzer und der Eindeutigkeit der Information gesehen werden. Ähnliche Probleme treten übrigens auch bei der Präsentation von Daten der öffentlichen Haushalte (z.B. Subventionen) hinsichtlich der Abgrenzung zwischen der Finanzstatistik und Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf.

In meinen Ausführungen habe ich vieles erwähnt, was Ihnen bekannt ist, außerdem konnte ich nur an einigen Stellen konkret werden, für Sie vielleicht zuwenig konkret. Ich hoffe jedoch, Ihnen einige Anregungen vermittelt zu haben. Der Wunsch des Sachverständigenrates an die amtliche Statistik geht insbesondere dahin, die neue Flexibilität, die das Bundesstatistikgesetz eröffnet hat, zu nutzen und nach einem hoffentlich erfolgreichen Abschluß der Volkszählung 1987 auch umzusetzen. Der Sachverständigenrat wird auch in Zukunft die Arbeit der statistischen Institutionen mit großem Interesse begleiten und sie, wo immer es geht, unterstützen. Er wird, wie in den vergangenen Jahren, versuchen, hier und da auch Anregungen zu geben. Der Rat hat keinen Zweifel an der Fortsetzung der sehr guten Zusammenarbeit mit dem Amt, und der Wunsch des Rates geht noch weiter: Es wäre für seine Arbeit hilfreich, wenn er die Gelegenheit hätte, über eine Mitarbeit im Statistischen Beirat seine statistischen Sorgen und Wünsche flexibler in die Diskussion einzubringen. Ideal wäre es für den Rat, wenn ihm der Status eines Beobachters im Beirat eingeräumt werden könnte.

Mit dieser im Namen des Rates vorgetragenen Anregung möchte ich meine Ausführungen beschließen und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Wolfgang Simon

Anforderungen an das Bundesstatistikgesetz
im Hinblick auf die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik
aus der Sicht der Wirtschaft

Vortrag anlässlich der 34. Tagung des Statistischen Beirats
im Statistischen Bundesamt, Wiesbaden,
am 2. Juni 1987

I. Vorbemerkungen

Die Wirtschaft ist um Beurteilung des Gesetzes aus Sicht der Nutzer gebeten worden. Das Produzierende Gewerbe ist jedoch der größte Lieferant von Daten für die amtliche Statistik. Man kann beides kaum voneinander trennen.

Anforderungen an das Gesetz im Hinblick auf die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik können wegen der großen Streuung des Informationsbedarfes in der Wirtschaft schwerlich anhand eines "Mittelwertes" definiert werden und wenn, dann nur auf der Basis eines meist sehr kleinen gemeinsamen Nenners. Einzelwirtschaftliche Interessen an der amtlichen Statistik sind in der Wirtschaft völlig andere als in der Wissenschaft. An Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind z.B. nur große Unternehmen interessiert.

II. Grundsätzliche Wertung des Gesetzes

1. Umfassender als bisher steckt das Gesetz den Rahmen für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung für Einzelstatistiken ab, insbesondere im Vergleich zu früheren Gesetzen. Das sollte positiv gewertet werden, wenngleich das Gesetz in einzelnen Punkten zu perfektionistisch erscheint (z.B. §§ 10 - 16), sicher eine Folge des "Volkszählungsurteils", das den Gesetzgeber und die Verwaltung aufgeschreckt hat. Alles in allem ein sehr guter Rahmen für die Regelung einzelstatistischer Rechtsnormen.
2. Der Geheimhaltung wird - dem Zeitgeist entsprechend - breiter Raum gewidmet. Das ist durchaus im Sinne der Wirtschaft; denn die Ergebnisse statistischer Auskünfte sind nur so gut wie die Garantie der Geheimhaltung ihrer einzelnen Angaben. Aber so ganz wohl ist den Meldepflichtigen immer noch nicht, wenn es z.B. um die Weiterleitung von Einzelangaben an Hochschulen oder sonstige Einrichtungen für die Durchführung wissenschaftlicher Vorhaben geht (§ 16, Absatz 6). Was ist denn in diesem Zusammenhang

die Meßlatte für "einen unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft"? Und worin besteht die "besondere Verpflichtung" zur Geheimhaltung derjenigen Empfänger, die nicht Amtsträger sind (§ 16, Absatz 7)? Wenn z.B. Herr Krupp Mikrodaten für einzelne Unternehmen fordert, werden die Bedenken der Wirtschaft nicht geringer. Trotzdem: Im Geheimhaltungsparagrafen hat der Gesetzgeber durchaus den Vorstellungen der Wirtschaft Rechnung getragen (vgl. Stellungnahme des BDI/DIHT vom 28.10.1986, Anlage).

3. Das Gesetz betont das föderalistische Prinzip stärker als bisher. Aus der Sicht der Wirtschaft ist es unstrittig, daß es zum Zwecke der regionalen Analyse der Konjunktur- und Strukturentwicklung auch ein Angebot an geeigneten regionalen Statistiken geben muß und zwar zusätzlich zu der fachlichen Gliederung der Daten.

Wir sind uns darüber im klaren, daß dies für die Auskunftspflichtigen wie für die statistischen Dienste natürlich mehr Aufwand mit sich bringt. Deshalb muß die Pflicht zur ständigen, kritischen Durchleuchtung im Sinne der Statistik-Entlastung betont werden. Die Wirtschaft kann verständlicherweise in puncto Regionalstatistik keine einheitliche Auffassung bekunden. Es ist besonders darauf hinzuweisen, daß die Unternehmen je nach Größe (insbesondere Mehrbetriebsunternehmen) und verschiedene Wirtschaftsorganisationen zum Teil stark voneinander abweichende Informationsbedürfnisse haben und logischerweise auch unterschiedliche Positionen zu Regionalstatistiken einnehmen.

Bei voller Respektierung der heterogenen regionalen Informationswünsche soll aber die grundsätzlich einhellige Auffassung der Wirtschaft hervorgehoben werden, den zweckorientierten organisatorischen Aufbau der amtlichen Statistik als Prüfstein für eine methodisch übereinstimmende und technisch zügige Abwicklung der Statistik zu betrachten. Das seit langem gebräuchliche Bild vom Geleitzug, dessen langsamstes Schiff sein Tempo bestimmt, verdeutlicht das Problem.

4. Die Auskunftspflicht (§ 15) wird von den Unternehmen prinzipiell nicht als unangemessener Zwang empfunden. Diese Feststellung mag vielleicht überraschend sein, ist aber eigentlich nichts anderes als eine logische Schlußfolgerung; denn Freiwilligkeit bei der Meldung ist sicher eine feine Sache, allein die Beteiligungs- oder Rücklaufquoten lassen aber ein solches Erhebungskonzept - wie man z.B. von der Feldarbeit in der Marktforschung weiß - doch nur im Ausnahmefall sinnvoll und zweckmäßig erscheinen (z.B. § 7). Ansonsten ist der Aussagewert von Erhebungen ohne Auskunftspflicht immer mit erheblichen Fragezeichen zu versehen. Und letztlich wird dann Geld zum Fenster hinausgeworfen.

III. Wünsche an den Gesetzgeber

Der BDI hat keinen großen Wunschkatalog, wenngleich Datenlieferung und Datennutzung oft recht weit auseinanderliegen. Diese Diskrepanz wird dann zu einem besonderen Problem, wenn es um die Kostenbelastung geht. Für die amtliche Statistik wird im Gesetz bis hin zur Portofreiheit von abzugebenden Meldungen (§ 15, Absatz 3) die Kostenfrage zumindest teilweise geregelt. Die Belastung der zu Befragenden ist dagegen nur ganz allgemein und zudem noch begrenzt auf Rechtsverordnungen angesprochen worden. Die Formulierung (§ 5, Absatz 3) "Ferner soll auf die Belastung der zu Befragenden eingegangen werden" ist doch nicht viel mehr als ein juristisches Feigenblatt. Was im Grunde fehlt, ist eine Verpflichtung zur Abschätzung aller Kosten für alle Bundesstatistiken - freilich eine Maximalforderung. Zumindest sollte die "Unternehmensbelastung durch Bundesstatistiken" nach der Untersuchung im Jahr 1979 wieder einmal auf die Tagesordnung. Ich plädiere allerdings nicht dafür, die Untersuchung zu wiederholen. In diesem Zusammenhang sollte im Gesetz auch stärker die Möglichkeit der Repräsentativ- bzw. Stichprobenerhebungen verankert werden.

IV. Thesen zur Weiterentwicklung von Einzelstatistiken

1. Das Gesetz gibt Raum für neue Möglichkeiten der Weiterentwicklung der amtlichen Statistik. Es ist zu begrüßen, daß in Zukunft ohne spezielle Rechtsgrundlagen sogenannte kleine Stichproben ohne Auskunftspflicht durchgeführt werden dürfen. Hieraus resultieren für die bisher oft recht unflexible amtliche Statistik neue Möglichkeiten der Anpassung an den aktuellen Datenbedarf. Es ergeben sich auch neue Wege für Probeerhebungen, kurz ein verbessertes Instrumentarium. Die Bemühungen um eine verbesserte Energiestatistik liegen auf dieser Linie.

2. Herr Hölder schrieb mir am 20.1.1987: "Rechtzeitig zum Beginn der neuen Legislaturperiode sollten auch im Hinblick auf die notwendigen Änderungen einzelner statistischer Vorschriften Konzeptionen entwickelt werden, die dem Informationsbedarf und der Wirtschaftlichkeit durch Betonung der Systemzusammenhänge und der intensiven Nutzung einmal gewonnener Informationen entsprechen."
Wenn ich das so deuten darf, ist das ein Startschuß in die Richtung "was müssen wir denn tun, wo müssen wir ansetzen, um im Rahmen der amtlichen Statistik noch stärker darauf zu achten, was für Informationen wir haben, wie wir sie in ein System einbetten können, um sie möglichst schnell nutzen zu können." Als Beispiel kann hier das Thema "Dienstleistungen verändern die Wertschöpfungsstruktur" herangezogen werden. Es sollte gelingen, eine Konzeption zu erarbeiten, um auf der Basis einer zeitgemäßen Berufsklassifizierung, z.B. die Daten des Mikrozensus und der Volkszählung, der Kostenstrukturerhebung, der Sozialversicherungs- und der Umsatzsteuerstatistik zusammenzuführen. Es sollten also im Sinne eines Baukastenprinzipes die vorhandenen Informationen genutzt werden, d.h. es müssen z.B. Statistiken über Beschäftigte mit anderen Merkmalen zusammenpassen, so daß die Durchlässigkeit einmal erhobener Daten für verschiedene Aussagen verbessert wird. Vielleicht könnte sich ein Arbeitskreis des Statistischen Beirats dieses Themas einmal annehmen.

Allein die überfällige generelle Neuordnung der Berufsbezeichnungen und Tätigkeitsmerkmale müßte dazu Anlaß genug sein. Ich erinnere daran, daß es im Metallbereich acht Jahre gedauert hat, bis man - auch wieder nur auf einem Teilgebiet - zu einer Berufsordnung kam, die nun am 1. August 1987 eingeführt werden kann. Es geht aber auch darum, die zahlreichen weißen Flächen in der statistischen Dienstleistungslandschaft zu reduzieren. Jedenfalls bleiben aus meiner Sicht die jüngsten Strukturberichte nach wie vor mit ihren Ergebnissen an der Oberfläche, was die z.T. dramatischen Veränderungen der industriellen Wertschöpfungsstruktur betrifft.

Wir sehen nicht, welche tiefschürfenden, geradezu dramatischen Wandlungen innerhalb der Industrie sich vollziehen zugunsten von Dienstleistungen, die ja nichts anderes sind, als die gleichen Dienstleistungen, die außerhalb der Industrie erfaßt und vermarktet werden. Software der Firma Siemens ist nicht anderes als Software einer beliebigen Firma, die unter der Rubrik "sonstige Dienstleistungen" in der Statistik erfaßt wird. Hier meine ich, müssen wir Schritte weiter tun, und die Strukturberichterstattung - auch die jüngsten Berichte - können gar nicht diese Aussagen bringen, weil die Daten dazu weitgehend nicht vorhanden sind.

V. Schlußbemerkung

Die Wirtschaft wird mit dem Bundesstatistikgesetz sicher gut zurechtkommen. Hervorzuheben ist vor allem § 17 - und das ist wichtig, gerade für die Firmen, die laufend melden -, der viel zur "Motivation" beitragen kann. Der Wirtschaft fällt es dadurch leichter, voll mitzuziehen. Andererseits ist ein ständiges Durchforsten von Einzelstatistiken angeraten, denn Datenlieferung und Datenbedarf liegen in der Wirtschaft oft zu weit auseinander - sicher ein Hauptgrund dafür, weshalb sich eine statistische "Subkultur" entwickeln konnte, wo Datenlieferung und -nutzung auf einer Ebene liegen.

An den

Vorsitzenden des Innenausschusses des Deutschen Bundestages:

"Die in den Gesetzen über die Statistik für Bundeszwecke von 1953 und 1980 geregelte Geheimhaltung hat sich aus Sicht der Wirtschaft bewährt. Sie garantierte die Auskunftsbereitschaft der Meldepflichtigen und die Auskunftsqualität der Antworten.

Die gegenwärtig zu beobachtende Zunahme von Informationsmöglichkeiten über Unternehmen stellt den Gesetzgeber bei der Novellierung des Bundesstatistikgesetzes vor die besondere Aufgabe, die Anonymität von Einzelangaben bei statistischen Meldungen zu sichern. Nach uns vorliegenden Informationen sollen Bestrebungen bestehen, die Weiterleitung von Einzelangaben über die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen hinaus auszudehnen.

Eine Weiterleitung von Einzelangaben z. B. auch an Gemeinden - selbst bei Absicherung über Amtsträger, für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete oder bei Einrichtung statistischer Abteilungen ('abgeschottete Räume') - würde über die bisher geübte Weiterleitungspraxis weit hinausgehen. In einer städtisch orientierten Regionalisierung von Einzelangaben muß ein Gefährdungspotential gesehen werden (z. B. Automobilindustrie/Köln = Ford AG), welches der Bemühung des Gesetzgebers, dem Karlsruher Urteil Rechnung zu tragen, widerspricht.

Einer Gefährdung des über Jahre selbstverständlichen Vertrauens in die Geheimhaltung amtlicher statistischer Angaben von seiten meldepflichtiger Unternehmen kann nur durch eine Bestätigung der bisherigen restriktiven Gesetzesregelung entgegengewirkt werden. (Dies muß daher auch bei der

Novellierung der Einzelstatistikgesetze bedacht werden)

Außerdem bitten wir im Anschluß an die im Hearing des BT.-Innenausschusses geführte Diskussion über Auskunftspflicht/Freiwilligkeit sicherzustellen, daß die Auskunftspflicht in wirtschaftsstatistischen Rechtsgrundlagen wie bisher erhalten bleibt."

Professor Dr. Max Wingen

Statement in der Grundsatzdiskussion
zum Bundesstatistikgesetz

Gehalten anlässlich der 34. Tagung des Statistischen Beirats
im Statistischen Bundesamt, Wiesbaden,
am 2. Juni 1987

Zu den vorausgegangenen Referaten aus der Sicht der Wissenschaft, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der Wirtschaft sei - ohne daß auf die zahlreichen angesprochenen Fragen im einzelnen eingegangen werden kann - folgendes festgehalten.

1. Die Volkszählung 1987 war und ist eine sehr große Herausforderung an die amtliche Statistik, auf die die eigentliche Antwort noch keineswegs voll gegeben ist. Nicht nur kulturelle Leistungen verdanken ihre Entstehung Widerständen und Herausforderungen; auch der Auf- und Ausbau einer von statistischer Information getragenen öffentlichen informationellen Infrastruktur kann und sollte von Herausforderungen Impulse beziehen ("challenge and response"-Muster). Insofern kann auch das neue Bundesstatistikgesetz (BStatG) nicht das letzte Wort sein. Trotz eines bemerkenswerten (neuen) Eingangsparagrafen zur Funktions- und Standortbestimmung der amtlichen Statistik sind Relativierungen von konstitutiven Elementen der deutschen amtlichen Statistik wie z.B. der Auskunftspflicht (§ 15) unverkennbar und damit mögliche Schwächungen der öffentlichen informationellen Infrastruktur in unserem Gemeinwesen nicht auszuschließen. Hier kann eher gegengehalten werden, wenn der Träger der amtlichen Statistik sich in etwas größerer Distanz zur politischen Administration befindet. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß das Bundesverfassungsgericht in besonderer Weise die Trennung zwischen dem allgemeinen Verwaltungshandeln und der amtlichen Statistik unterstrichen hat. Es ist nicht uninteressant, daß in dem Beitrag des Vertreters des Sachverständigenrats der neue § 1 BStatG in durchaus kritischer Sicht in eine gewisse Gegenposition zum § 2 des Gesetzes gebracht wurde.
2. Die Volkszählungsdiskussion hat die amtliche Statistik sehr nahe an eine Glaubwürdigkeitslücke gerückt. Diese betrifft zwar in erster Linie die staatlichen Institutionen generell und nicht eigentlich die amtliche Statistik und ist insoweit schon gar nicht von letzterer verursacht. Aber in der objektiven Wirkung ist manches an Vertrauensschwund auch an der amtlichen Statistik hängen geblieben; sie war und ist zu sehr integraler Bestandteil der öffentlichen Verwaltung - jedenfalls im allgemeinen Bewußtsein. Auch hier zählt keineswegs nur und vielleicht nicht einmal in

erster Linie, was wirklich ist, sondern was man in der Öffentlichkeit glaubt, das sei. Tatsächlich haben die Statistischen Ämter einen für sie typischen Mischcharakter, der durch ein Nebeneinander von Strukturen einer wissenschaftlichen Dienstleistungseinrichtung und Behördenstrukturen gekennzeichnet ist (wie dies schon vor einigen Jahren die Forschungskommission Baden-Württemberg in ihrem Bericht von 1982 festgehalten hat). Von daher kann es auch durchaus mißverständlich sein, wenn in der Diskussion über die Durchführung des neuen BStatG häufig - auch in dem Referat von Herrn Professor Krupp klang dies an - von der amtlichen Statistik hier und "der Wissenschaft" dort gesprochen wird, ohne daß dabei ausreichend deutlich wird, daß eben diese teils betont analytisch ausgerichteten Arbeiten der amtlichen Statistik (s. auch die Formulierungen in § 1 BStatG sowie im Aufgabenkatalog des Statistischen Bundesamtes) einen Teil des wissenschaftlichen Arbeitsfeldes (im außeruniversitären Bereich) ausmacht.

3. Die amtliche Statistik hat - auch dies sollte durchaus selbstkritisch überdacht werden - in mancher Hinsicht selbst Glaubwürdigkeitsprobleme mit geschaffen, so etwa durch aufgrund einer ihr zugefallenen Beweispflicht verständliche, aber nicht immer überzeugende recht pauschale Berufungen auf die Volkszählung als die Grundlage für die verschiedensten politischen Planungen und Entscheidungen. Es ist der amtlichen Statistik im übrigen nicht allseits überzeugend gelungen, Mißtrauen gegenüber der Einhaltung des Statistikgeheimnisses gar nicht erst aufkommen zu lassen. Umfragen deuten bei aller Zustimmung zur Volkszählung als solche darauf hin, daß bis zu einem Drittel der Bevölkerung nicht davon überzeugt ist, daß kein Mißbrauch mit den Daten getrieben werde. Gerade hierzu gibt es nun Anhaltspunkte dafür, daß die Akzeptanz der amtlichen Statistik dort größer ist, wo diese als Teil des (außeruniversitären) wissenschaftlichen Forschungsbetriebs gesehen wird. Auch der Beitrag von Professor Krupp zeigt, daß auch das Interesse des weiten Feldes von Wissenschaft und Forschung jenseits der Statistischen Ämter an der Kooperation mit den Trägern der amtlichen Statistik in diese Richtung weist. Der hier dann sicherlich gegebenen anderen Gefahr der Abstempelung der u.a. dem Grundsatz der Neutralität verpflichteten Statistischen Ämter in Richtung auf gewisse "vorwissenschaftliche" Grundpositionen

kann dadurch begegnet werden, daß sich die amtliche Statistik in den weiterführenden Analysetätigkeiten weise Selbstbeschränkungen auferlegt. Insofern bildet die sinnvolle Arbeitsteilung zwischen dem wissenschaftlichen Dienst der Statistischen Ämter und den universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen beim Ausbau der informationellen Infrastruktur eine wichtige und noch keineswegs ausreichend überdachte Aufgabe.

4. Die in verschiedenen Bundesländern anstehenden Neuschaffungen oder Novellierungen von Landesstatistikgesetzen bieten eine Gelegenheit, über eine Weiterentwicklung des Rechtsstatus und der Organisation der amtlichen Statistik nachzudenken. Die Verantwortlichen in Politik und Gesellschaft, gerade auch die Repräsentanten der Konsumenten der amtlichen Statistik sollten die hier liegende historische Chance nicht ungenutzt verstreichen lassen. Die Statistischen Ämter selbst können allein den Zirkel der gegebenen Rahmenbedingungen nicht durchbrechen. Die angesprochenen Konsumenten, wie sie gerade in diesem Statistischen Beirat vertreten sind, sollten ihren Teil dazu beitragen. Es liegt längerfristig in ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse. Dies gilt auch für die obersten Bundes- und Landesbehörden, denen letztlich nur an einer allseitig akzeptierten und in ihrer wissenschaftlichen Unabhängigkeit unbestrittenen statistischen Informationsquelle mit Systemzusammenhang gelegen sein kann (s. dazu auch die Hinweise in dem Referat von Dr. Simon aus der Sicht der Wirtschaft). Das systematische Denken muß eigentlich ganz besonders von den Trägern der amtlichen Statistik geleistet werden. Darauf hat z.B. aus dem Kreis der Amtsleiter in der Vergangenheit Herr Kollege Appel mehrfach hingewiesen.
5. Die angesprochene Grundsatzfrage sollte nun keineswegs auf mehr abstrakter Ebene zu lösen versucht werden, vielmehr bietet es sich an, aus der oben angesprochenen Kooperation heraus neue Wege sich entwickeln zu lassen. Entscheidend ist dabei aber die Bereitschaft, über neue Formen auch hinsichtlich der rechtlichen und organisatorischen Position der amtlichen Statistik nachzudenken. Die "Inkubationszeit" neuer Ideen kann auch in der amtlichen Statistik oft sehr lang sein. Das sollte uns aber nicht entmutigen, beharrlich am Problem zu bleiben - auch in diesem Statistischen Beirat.