

Der Statistische Beirat¹

**– das Gremium der Nutzer, Befragten und Produzenten der Bundesstatistik –
wirbt für eine sachliche Diskussion beim Bürokratieabbau
und für mehr Freiraum bei der Gestaltung
eines zukunftsorientierten, innovativen,
aktuellen und effizienten statistischen Systems in Deutschland.**

Informiert sein, Statistik nutzen!

A: Ja zu Mittelstandsentlastung und Bürokratieabbau,
nein zu Regelungen, die niemandem nutzen,
aber neue Bürokratie hervorrufen

Das soeben verabschiedete (erste) Mittelstandsentlastungsgesetz bringt Klein- und Mittelbetrieben spürbare Erleichterungen durch eine Änderung, die von der amtlichen Statistik entwickelt und vorgeschlagen wurde: Dass nämlich künftig Betriebe mit 20 bis 50 Beschäftigten von der Meldepflicht zu den monatlichen Statistiken im Verarbeitenden Gewerbe befreit werden.

Für ein beabsichtigtes, zweites Mittelstandsentlastungsgesetz hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung um Prüfung weiterer – auf den ersten Blick –Entlastungen versprechender Maßnahmen gebeten. Darunter:

„Existenzgründer sollen in den ersten drei Jahren ihrer Geschäftstätigkeit von der Auskunftspflicht zu amtlichen statistischen Erhebungen befreit werden.“

¹ unter Beteiligung von Wirtschaftsverbänden, Tarifparteien, Wissenschaft und Kommunen: AG Energie und Wasser, BDA, BGA, BDI, BfB, Deutscher Bauernverband, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag, DGB, DIHK, DIW, FH Gelsenkirchen, GDV, HDE/BAG, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, RWI Essen, ver.di, Verband der Landwirtschaftskammern, ZDH

Diesen Vorschlag hält der Statistische Beirat aber nach näherer Prüfung nicht für geeignet, Bürokratie abzubauen und Unternehmen zu entlasten.

In den ersten beiden Jahren nach seiner Gründung kommt ein Unternehmen in der Regel nicht in den Kreis der Berichtspflichtigen. Voraussetzung dafür wäre nämlich eine Erfassung im statistischen Unternehmensregister. Das Unternehmensregister speist sich aber überwiegend aus Daten der Finanz- und Arbeitsverwaltungen, die erst einmal vorliegen und übermittelt sein müssen. Frühestens im dritten Jahr können die statistischen Ämter „jungen“ Unternehmen Erhebungsbögen zusenden. Weil aber Existenzgründer in der Regel klein anfangen und die meisten Statistiken Kleinunternehmen weitgehend aussparen, befragt die amtliche Statistik von den ihr aus dem Unternehmensregister bekannten mehr als 100 000 Existenzgründungen jährlich nur etwa 7 000.

Obwohl der Vorschlag somit kaum Entlastung verspricht, könnte die amtliche Statistik ihn verwirklichen – aber nur mit beträchtlichem zusätzlichem Aufwand. Das heißt, mehr Bürokratie statt weniger.

Nach der am 26. Juli 2006 vorgestellten Belastungsstudie des DIW und den Registerdaten der statistischen Ämter waren nur 15 %, das heißt knapp 529 000 der rund 3,5 Millionen Unternehmen in Deutschland, im Jahr 2004 überhaupt in Erhebungen der amtlichen Statistik einbezogen. Sie wendeten rund 6,7 Millionen Stunden auf, um Auskunftspflichten gegenüber der amtlichen Statistik nachzukommen. Das sind 12,7 Stunden pro Jahr und befragtem Unternehmen, bei Kleinstunternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten sogar nur 6,7 Stunden. Dies zeigt, dass die tatsächliche Belastung von Unternehmen durch amtliche Statistiken viel geringer ist als die „gefühlte“.

B: Zukunftsorientiertes, innovatives, aktuelles, effizientes und belastungsarmes Statistiksistem entwickeln

Es geht um das umfassende Bild unserer Wirtschaft und unserer Gesellschaft. Was leistet die Wirtschaft? Wie leben und arbeiten die Menschen? Hierzu gibt es keine zuverlässigeren Daten als die der amtlichen Statistik. Die statistischen Ämter sind neutral und wahren strikt das Statistikgeheimnis. Deshalb genießen sie das Vertrauen der Befragten und deshalb akzeptieren diese auch die gesetzliche Auskunftspflicht. Und weil die Wirtschaftsstatistiken

zu einem System entwickelt werden sollen, das sich ergänzt und das so eine Menge Auskünfte spart: An der Spitze das Bruttoinlandsprodukt als Gradmesser für Wirtschaftsleistung und Konjunktorentwicklung unseres Landes. Das Bruttoinlandsprodukt errechnen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf der Basis einer Vielzahl harter Fakten, und wo diese fehlen, mit Schätzungen und Annahmen. Wer deren Datenbasis weiter erodieren lässt, nimmt in Kauf, dass die Bundesergebnisse unschärfer werden und regionale oder fachlich gegliederte Daten nicht mehr errechnet werden können. Für die Statistik-Nutzer in den 16 Ländern, in den Wirtschaftszweigen und Verbänden befürchtet der Statistische Beirat als unabhängiges Gremium der Nutzer, Befragten und Produzenten der Bundesstatistik schon jetzt eine Erosion der Datenbasis durch punktuelle Streichungen von Merkmalen oder Verlängerungen von Periodizitäten.

Stattdessen plädiert der Statistische Beirat für eine Statistik, die belastungsarm ist, aber zugleich innovativ, aktuell, zukunftsorientiert und effizient. Bei guten Rahmenbedingungen fördert jedes dieser Ziele die anderen. Für diese Rahmenbedingungen machen wir als Statistischer Beirat konkrete Vorschläge, zum Beispiel für eine mittelfristige politische Aufgabenplanung für die amtliche Statistik. Der Gesetzesvorbehalt für Statistiken sichert zwar die Kontrolle des Gesetzgebers, macht die amtliche Statistik jedoch unbeweglich. Die amtliche Statistik muss aber ständig ihr Erhebungsprogramm am dynamischen Wandel der Gesellschaft und der Nutzeranforderungen ausrichten. Die EU ist Deutschland hier um einiges voraus. Die 5-Jahres-Statistikprogramme der EU sind Konsequenzen der Erkenntnis, dass es nicht reicht, zu wissen, welche Daten heute benötigt werden. Wer das tut, hinkt dem Bedarf dauerhaft hinterher. Auch in Deutschland muss sich die amtliche Statistik schon heute auf die Fragen vorbereiten, welche Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in fünf oder sieben Jahren stellen werden. Deshalb braucht es eine dynamische Planung, um statistische Produkte sorgfältig entwickeln zu können. Eine einseitige Diskussion über Belastungsminderungen lähmt die amtliche Statistik, friert ihr Programm ein und mindert ihren Nutzen. Die Entlastungsdiskussion kann helfen, Statistiken über Sachverhalte, die an Bedeutung verloren haben, zurückzuführen. Gleichzeitig muss es möglich sein, durch neue Bundesstatistiken neue Fragen zu beantworten. Beispiele sind die schon eingeführte Erhebung über Einkommens- und Lebensbedingungen (EU-SILC), die geplante Kulturstatistik oder die statistische Erfassung der wirtschaftlichen Erfolgsfaktoren in der Wissensgesellschaft.

Die Belastung der Auskunftsgewährenden zu mindern, ist ein Ziel, das sich die Bundesstatistik selbst gesetzt hat, auch im eigenen Interesse. Wer wenig belastet und den Nutzen der statistischen Informationen deutlich macht, stößt auf größere Akzeptanz. Die im ersten Mittelstandsentlastungsgesetz enthaltenen Maßnahmen zur Entlastung der Befragten sind nur die jüngsten Positionen einer eindrucksvollen Liste von Entlastungsmaßnahmen, die wir diesem Appell beilegen.² Um diesen Weg weiter zu gehen und den Mittelstand effektiver zu entlasten als es die zum zweiten Mittelstandsentlastungsgesetz erwogenen Vorschläge versprechen, fordern wir die statistischen Ämter in Bund und Ländern auf, die Möglichkeiten der Stichprobenrotation voll auszuschöpfen und so jene Unternehmen zu entlasten, die durch mehrere Erhebungen belastet werden. Diese Belastung hängt ja nicht allein von der Zahl der Erhebungen ab, zu denen ein Unternehmen berichtspflichtig ist. Entscheidend ist der individuelle Aufwand beim Unternehmen. Damit der Erfolg dieser Entlastungsstrategie verfolgt werden kann, ist es wichtig, die DIW-Studie in angemessenem Zeitabstand fortzuschreiben. Zugleich muss die Statistik um mehr Akzeptanz bei den Befragten werben – etwa indem Sie den Befragten direkt Ergebnisse zurückmeldet, die auf der Befragung basieren.

Um das System der amtlichen Statistiken effizient, zukunftsorientiert, innovativ und aktuell zu machen, halten wir folgende weitere Maßnahmen für erforderlich:

1. Online-Meldungen gehören seit Jahren zum Instrumentarium der amtlichen Statistik. Um sie weiter zu erleichtern, führen die statistischen Ämter derzeit die leistungsfähige neue Software IDEV flächendeckend ein. Des Weiteren können Unternehmen seit Ende 2005 mit dem Softwaremodul eSTATISTIK.core statistische Daten automatisiert aus ihrem betrieblichen Rechnungswesen an einen zentralen Statistikserver übermitteln. Ausgehend von der Lohnstatistik wird dieser Meldeweg Schritt für Schritt auf weitere Fachstatistiken ausgedehnt. Diese Erhebungsverfahren per Internet sind so ausgereift und die Geheimhaltung gesichert, dass Fragebögen aus Papier heute oft schon überholt sind. In vielen Bereichen außerhalb der amtlichen Statistik werden Daten ausschließlich elektronisch übermittelt. Unter dem Aspekt der Effizienz appellieren wir deshalb an Wirtschaft wie Verwaltung, die elektronischen Übermittlungswege zu nutzen.

² Bürokratieabbau in der Bundesstatistik (15. und 16. Legislaturperiode). Stand: Oktober 2006. Abrufbar unter: <http://www.destatis.de/buerokratieabbau/buerokratieabbau.pdf>

2. Amtliche Statistik effizienter zu machen heißt, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder erproben: Ein wichtiger Ansatz ist das Prinzip „Einer für Alle“. Das Gesetz zur Änderung des Statistikregistergesetzes und sonstiger Statistikgesetze vom 9. Juni 2005 hat die Grundlage für die Arbeitsteilung zwischen den statistischen Ämtern nach diesem Prinzip geschaffen. In Verbindung mit § 16 Abs. 2 Satz 2 (neu) Bundesstatistikgesetz ist es nun möglich, Einzelangaben zwischen den statistischen Ämtern zu übermitteln und zentral zu speichern. Wir begrüßen eine solche – auch institutionelle – Fortentwicklung der amtlichen Statistik. Wir beobachten ähnliche Entwicklungen in der Europäischen Union, die unter dem Stichwort „Centres and Networks of Excellence“ nach effizienteren Wegen der Statistikproduktion sucht.
3. Effizienzsteigerung heißt auch, die fachliche und technische Kompetenz der statistischen Ämter auszuschöpfen. Viele Statistiken, die heute an anderen Stellen – vor allem in Bundesministerien und -behörden – Ressourcen für eine fachliche und technische Infrastruktur binden, könnten die statistischen Ämter mit Synergieeffekten produzieren. Mehrfachbelastungen bei den Befragten ließen sich vermeiden, indem Erhebungsergebnisse für verschiedene Informationszwecke ausgewertet werden. Die entstehenden Daten kämen nutzerfreundlich aus einer Hand und genossen zudem das Vertrauen in jene Objektivität und Neutralität, die nur die amtliche Statistik bieten kann.
4. Eine akzeptable Datenqualität vorausgesetzt, bietet die Nutzung von Verwaltungsdaten großes Entlastungspotenzial. Die amtliche Statistik muss beurteilen, wo die Qualität der Verwaltungsdaten ausreicht, um die Anforderungen der Nutzer auch auf europäischer Ebene zu erfüllen. Wir ermutigen ausdrücklich zur Nutzung von Verwaltungsdaten und würdigen das Beispiel der Landwirtschaftsstatistik, welche Daten aus der von den Ländern veranlassten und von Bayern betriebenen Datenbank „HIT“ (Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere) übernehmen will, anstatt Landwirte zusätzlich zu befragen. Wir unterstützen auch ein geplantes Mixmodell für die Erhebung der Konjunkturdaten im Dienstleistungsbereich, welches unter dem Motto, „soviel Verwaltungsdaten wie möglich“ bei kleinen und mittleren Unternehmen weitgehend auf Verwaltungsdaten zurückgreift, große Unternehmen der Datenqualität halber aber weiter in Primärerhebungen einbezieht.

5. Um die Verwaltungsdaten zur Entlastung der Befragten zu nutzen, muss die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer eingeführt werden. Je schneller die Finanzverwaltung die „Wirtschaftsidentifikationsnummer nach § 139c AO“ einführt und je schneller die Bundesagentur für Arbeit und das Bundeszentralamt für Steuern ihre betreffenden Daten synchronisieren, desto eher kommt die Zeit der registergestützten – und damit belastungsärmeren – Unternehmensstatistik.
6. Die Unternehmenslandschaft wandelt sich. Durch Beteiligungsnetzwerke sind Unternehmen zunehmend mit anderen Unternehmen verbunden und somit Teil einer Unternehmensgruppe. Mit einer Pilotstudie hat die amtliche Statistik untersucht, ob dieses Phänomen statistisch erfasst werden kann. Die nun vorliegenden Informationen müssen in das statistische Unternehmensregister übernommen werden, um Verflechtungen von Unternehmen und ihre Zugehörigkeit zu Unternehmensgruppen darzustellen. Dadurch lassen sich kleine und mittlere Unternehmen präziser abgrenzen, aussagekräftigere Konzentrationsstatistiken erstellen und internationale Verflechtungen abbilden.
7. Über 500 000 Unternehmen in Deutschland betreiben Außenhandel mit EU-Ländern; über 66 000 davon müssen detaillierte Angaben zur Statistik des Außenhandels mit den EU-Ländern (Intrahandelsstatistik) machen, weil ihre Ein- und Ausfuhren bestimmte Werte übertreffen. Würde das auf EU-Ebene diskutierte „Einstromverfahren“ eingeführt, meldeten die Unternehmen nur noch ihre Versendungen ins Ausland. Weil die Ausfuhren des einen Landes die Einfuhren des anderen sind, ließen sich die fehlenden Werte errechnen. Das könnte etwa 22 000 Unternehmen von der Meldepflicht befreien. Für eine Einführung des Verfahrens auf EU-Ebene ist die Zeit wegen zu großer Differenzen in den nationalen Außenhandelsstatistiken noch nicht reif. Voraussetzung für das Einstromverfahren sind einheitliche Qualitätsstandards für die Intrahandelsstatistiken der Mitgliedstaaten, wie sie die Novellierung der EG-Intrastat-Grundverordnung ja auch anstrebt. Wir empfehlen, alternative Varianten zum bisher diskutierten Einstromverfahren zu untersuchen, die auf der Eingangsseite weiter eine nationale eigenständige Qualitätssicherung ermöglichen. Unabhängig davon müssen auch andere Wege geprüft werden, die Meldepflichtigen zur Außenhandelsstatistik zu entlasten, indem zum Beispiel die gegenwärtig meldepflichtigen Sachverhalte sowie die bisherige Gliederungstiefe der Angaben in Frage gestellt werden.

8. Wie amtliche Statistik den aktuellen Bedarf decken und gleichzeitig belastungsarm sein kann, zeigt der Entwurf des neuen Verdienststatistikgesetzes, der sich in der parlamentarischen Beratung befindet (BR-Drucksache 557/06 v. 11.8.2006). Der Statistische Beirat hofft, dass das neue Gesetz 2007 in Kraft tritt. Deshalb begrüßen wir ein zügiges Gesetzgebungsverfahren parallel zu den methodischen und technischen Vorbereitungen.
9. Der Dienstleistungssektor ist eine Säule der Gesellschaft. Ein System der Dienstleistungsstatistiken ist in Deutschland erst im Aufbau. Die ersten Berichtsjahre der Konjunktur- und Strukturstatistiken im Dienstleistungsbereich sind daraufhin zu prüfen, ob sich ihre Erhebungskonzepte verbessern lassen. Im Zusammenhang damit sollten bald für die Erzeugerpreise der Dienstleistungsbranchen Messkonzepte vorliegen.

Unterjährige Informationen über Immobilienpreise gehören heute zum Standard einer statistischen Infrastruktur. Wir begrüßen deshalb die Arbeit des Statistischen Bundesamtes, das derzeit – auf der Basis vorhandener Daten – einen Häuserpreisindex entwickelt.

10. Der Informationsbedarf der Steuerpolitik hat sich gewandelt. Um die Folgen von Steuerrechtsänderungen abschätzen zu können, sieht das Steuerrechtsänderungsgesetz 2007 vom 19.7.2006 für die Körperschafts- und Gewerbesteuer jährliche Statistiken vor. Die amtliche Statistik wertet dazu Daten aus, die ohnehin beim Besteuerungsverfahren anfallen. Ebenfalls benötigte jährliche Statistiken zu Umsatzsteuer (Veranlagungen), Erbschaft- und Schenkungsteuer stehen noch aus. Wir empfehlen, den veränderten Bedarf mit einem effizienten Gesamtsystem amtlicher Steuerstatistiken zu decken, welches die statistischen Ämter in Bund und Ländern in Abstimmung mit den Nutzern kurzfristig entwickeln.
11. Statistische Informationen zum Kulturleben liegen bislang eher unsystematisch vor. Wir empfehlen, vorhandene Kultur-Informationen zu einem Berichtssystem Kulturstatistik zu verknüpfen. Weil die Darstellung der Beschäftigungswirkungen von Kultur besonders wichtig ist, sehen wir in einem Kulturwirtschaftsbericht eine wichtige Aufgabe. Bei alledem soll es um die intelligente Kombination vorhandener Daten gehen, nicht um Mehrbelastung durch weitere Erhebungen.

12. Schließlich ist eine Statistik der betrieblichen Altersversorgung wünschenswert, die weitere Informationen darüber liefert, wie die Bürgerinnen und Bürger auf ihre Alterssicherung vorbereitet sind. Hier ist ein intelligentes Konzept gefragt, das nicht zu neuen Belastungen für die Unternehmen führt.
13. Mikrodaten für Forschungseinrichtungen und Wissenschaft gehören heute zum Standardprogramm der amtlichen Statistik. Die Forschungsdatenzentren des Bundes und der Länder sollten deshalb Daueraufgabe der amtlichen Statistik werden.
14. Die fachliche Harmonisierung der laufenden Wirtschaftsrechnungen mit den Einkommens- und Verbrauchsstichproben ist ein gelungenes Beispiel für die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik. Die technische Harmonisierung sollte umgehend folgen. Die Haushaltsstichproben in Deutschland sollten insgesamt zu einem geschlossenen Ganzen fortentwickelt werden.
15. Mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende vom 1.8.2006 erhalten die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder Zugang zu den Einzelangaben der Bundesagentur für Arbeit über die Grundsicherung für Arbeitssuchende. Wir empfehlen den statistischen Ämtern, daraus eine Sozialberichterstattung zu entwickeln, welche das gesamte sozialstaatliche Transfersystem im Zeitablauf und im Querschnitt darstellt.
16. Das Paradigma der Statistik des 21. Jahrhunderts lautet „Daten auswerten, statt neu zu erheben“. Der 2010/2011 anstehende registergestützte Zensus folgt diesem Prinzip. Dieser Zensus wird bisher nur fortgeschriebene oder geschätzte Daten bestätigen oder falsifizieren; auf jeden Fall wird er einen drohenden Blindflug staatlichen Handelns verhindern helfen. Die deutsche Teilnahme an der anstehenden EU-Zensus-Runde besitzt deshalb hohe politische Priorität. Mit dem Beschluss des Bundeskabinetts vom 29. August 2006 zum registergestützten Zensus ist ein wichtiger Fortschritt bei diesem zentralen Projekt der amtlichen Statistik erreicht.

Wiesbaden, im November 2006

Der Statistische Beirat