

WIE STATISTIKEN HELFEN KÖNNEN – ÜBER COVID-19 HINAUS

Dr. Walter J. Radermacher

↘ **Schlüsselwörter:** amtliche Statistik – Coronakrise – statistisches Programm – Reformbedarf – Informationsinfrastruktur – nachhaltige Entwicklung

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Artikel basiert auf einem Blog-Beitrag für Data & Policy, einem Open-Access-Journal, das Forschungsergebnisse, Fallstudien und Diskussionen über die Auswirkungen von Data Science auf Politik und Führung veröffentlicht. Er nimmt die derzeitige Corona-Pandemie zum Anlass, wichtige Fragen zur Zukunft der amtlichen Statistik zu formulieren und in eine strategische und langfristige Sichtweise zu stellen: Welche Statistiken werden künftig in welcher Form von wem für wen produziert?

↘ **Keywords:** official statistics – corona crisis – statistical programme – need for reform – information infrastructure – sustainable development

ABSTRACT

This article is based on a blog post for Data & Policy, an open access journal publishing research, case studies, and discussion about the impact of data science on policy and governance. It takes the current corona pandemic as an opportunity to formulate important questions about the future of official statistics and to put them in a strategic and long-term perspective: which statistics will be produced in what form in the future by whom and for whom?



Dr. Walter J. Radermacher

war von 2008 bis 2016 Generaldirektor von Eurostat und damit Chefstatistiker der Europäischen Union. Zuvor war er 30 Jahre im Statistischen Bundesamt tätig, zuletzt als dessen Präsident und zudem als Bundeswahlleiter. Von 2005 bis 2008 war er der erste Vorsitzende des Expertenausschusses für Umweltökonomische Gesamtrechnung der Vereinten Nationen (UNCEEA). Seit 2017 ist er Wissenschaftler am Fachbereich für Statistische Wissenschaften der Sapienza Universität Rom und Präsident der Föderation der Europäischen Nationalen Statistischen Gesellschaften, FENStatS.

1

Einleitung

Zur Dokumentation und Einordnung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft sind weltweit verlässliche Statistiken wichtiger denn je und die wissenschaftliche Diskussion dazu ist im vollen Gange. Der Artikel untersucht in Kapitel 2, ob die amtliche Statistik ihrer Rolle als Rückgrat demokratischer Entscheidungen aktuell noch gerecht werden kann. Die folgenden Kapitel stellen die Fragen „Welche Krise?“, „Welche Statistiken?“ und „Welche Politik?“ und versuchen, darauf auch Antworten zu geben. Das Fazit im abschließenden Kapitel mahnt die Verantwortlichen an, offensichtliche Lücken in der öffentlichen Informationsinfrastruktur zu schließen.

2

„Statistik – Eine Frage des Vertrauens“ reloaded

Es wird zu Recht darauf hingewiesen, dass wir inmitten einer Krise von beispiellosem Ausmaß qualitativ hochwertige Statistiken mit äußerster Dringlichkeit benötigten, dass wir aber stattdessen Gefahr laufen, in einem Ozean von Daten und Informationen zu ertrinken (Zahurenc/Verhulst, 2020). Die Pandemie wird von einer Infodemie begleitet und verschlimmert (Department of Global Communications, 2020; Floridi, 2020). In diesem Moment und in dieser Verwirrung und bei der Suche nach Lösungen scheint es angebracht, sich von früheren Initiativen beraten zu lassen und daraus Lehren für die aktuelle Situation zu ziehen. Vor mehr als 20 Jahren legte der Bericht „Statistics: A Matter of Trust“ (Economic Secretary to the Treasury, 1998) im Vereinigten Königreich den Grundstein für die Überwindung der sich zuvor ausbreitenden Vertrauenskrise durch ein solide strukturiertes statistisches System. Dieser Bericht steht im internationalen Vergleich nicht allein. Vielmehr gehört er zu einer Reihe globaler, europäischer und nationaler Maßnahmen und Vereinbarungen, die seit dem Fall der Berliner Mauer 1989 die amtliche Statistik als Rückgrat der Politik in demokratischen Gesellschaften gestärkt haben. Unter diesen Vereinbarungen ragen

die statistischen Grundprinzipien der Vereinten Nationen (United Nations Statistics Division, 2014) und der Verhaltenskodex für europäische Statistiken (Code of Practice; Eurostat, 2017) als weit verbreitete Beispiele heraus. Wenn wir uns also mit unseren gegenwärtigen Schwierigkeiten auseinandersetzen wollen, sollten wir mit den folgenden drei Fragen genau die Punkte ansprechen, die sich als bestimmende Faktoren für die Qualität der Statistik herauskristallisiert haben: Was (statistische Produkte, Qualitätsprofil)? Wie (Methoden)? Wer (Institutionen)? Ziel muss es sein, sicherzustellen, dass die statistischen Informationen geeignet sind, die Lösung von Konflikten zu erleichtern, indem nicht mehr über die Fakten, sondern nur noch über die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen gestritten werden muss.

In der Vergangenheit hätte diese Aufgabe relativ schnell dazu geführt, dass der Informationsbedarf auf die amtliche Statistik als bevorzugten Anbieter gelenkt worden wäre; dies hat sich in letzter Zeit aus vielen Gründen geändert. Zum einen besteht die Gefahr, dass die viel zitierte Datenrevolution und lernende Algorithmen (sogenannte KI – Künstliche Intelligenz) als Alternative zur amtlichen Statistik (die als zu langsam, zu unflexibel und zu teuer empfunden wird) dargestellt werden, anstatt mögliche Gemeinsamkeiten und Befruchtungsmöglichkeiten zu betonen. Zum anderen befindet sich die amtliche Statistik nach Jahrzehnten der Sparpolitik in vielerlei Hinsicht und in vielen Ländern in einer ähnlich defensiven Situation wie das öffentliche Gesundheitswesen: Es mangelt an finanziellen Reserven, Personal und Know-how für die jetzt so dringend benötigte neue und innovative Arbeit.

Es ist daher erforderlich, wie in den 1990er-Jahren wieder die grundsätzliche Frage zu stellen: Benötigen wir (immer noch und immer wieder) wirklich die amtliche Statistik als Rückgrat demokratischer Entscheidungsfindung, und wenn ja, was sollen ihre Aufgaben sein, wie soll sie finanziert und im politischen System verankert werden? Um diese Frage umfassend zu beantworten, ist es notwendig, das Feld der Wechselwirkungen zwischen der Welt der Daten, Fakten, Informationen, Indikatoren und so weiter einerseits und der Welt der Meinungsbildung, Entscheidungsfindung, Medien und so weiter andererseits mit einer etwas präziseren und differenzierteren Sichtweise zu analysieren (Radermacher, 2020). Es ist wichtig zu verstehen, wie Statistik und Gesellschaft co-konstruiert und co-produziert werden,

einschließlich insbesondere der „Governance durch Zahlen“ (wie steuert und regiert man mittels Informationen?) und der „informationellen Governance“ (welcher Steuerung und Politik bedarf es für die Informationen?) (Official Statistics, 2019).

3

Welche Krise?

Angesichts der Dringlichkeit und des Stresses der aktuellen Situation scheint es naheliegend, die statistischen Fragen der Coronakrise auf die unmittelbar anstehenden Entscheidungen zu konzentrieren. In diesem Beitrag wird jedoch ein breiterer Blickwinkel eingenommen und ein längerer Horizont befürwortet (Official Statistics, 2020). Warum erscheint eine strategischere und langfristige Sichtweise gerade jetzt so wichtig, wo wir kaum Zeit für die dramatischsten Fragen haben?

Dafür gibt es zwei wichtige Argumente:

Erstens sind die drängendsten Risiken, die das Weltwirtschaftsforum im Januar 2020 (World Economic Forum, 2020) identifiziert hat, nicht einfach verschwunden, weil wir jetzt gegen eine Pandemie kämpfen: «*Misserfolg der Eindämmung und Anpassung des Klimawandels, extreme Wetterereignisse, Naturkatastrophen, Wasserkrisen, Verlust der biologischen Vielfalt und Zusammenbruch des Ökosystems, Cyber-Angriffe usw.*». Es stellt sich daher die Frage, inwieweit es möglich ist, die Maßnahmen für den Ausstieg aus der COVID-19-Krise so zu gestalten, dass sie uns nicht zu einer vermeintlichen Normalität vor der Krise zurückführen und wir damit die Chance verpassen, eine neue Normalität besser mit der globalen Strategie der nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen (United Nations, 2020). Dies ist natürlich keine statistische, sondern eine wissenschaftliche (Tooze, 2020) oder politische (Larger und andere, 2020) Debatte.

Zweitens ist zu bedenken, dass wesentlichere Änderungen, Erweiterungen oder Beschleunigungen der amtlichen Statistik nicht von heute auf morgen realisiert werden können. Die amtliche Statistik ist eine Art Ozeandampfer, dessen Kurs nur mit erheblicher Vorausplanung und Vorbereitung geändert werden kann. Es ist daher an der Zeit, jetzt weit vorauszuschauen, um sich auf die Informationsbedürfnisse der Zukunft, in zwei bis fünf Jahren, einstellen zu können.

4

Welche Statistiken?

Nähern wir uns der Frage nach der Zukunft der amtlichen Statistik so, dass wir die Dreieinigkeit der statistischen Qualität entfalten und mit dem statistischen Programm beginnen, das heißt dem Was, dem Wie und dem Wer.

Was: Die traditionellen Bereiche der Wirtschafts- und Sozialstatistik werden auch künftig stark nachgefragt, jedoch in einer Weise, die ihre traditionelle Einteilung in spezialisierte Bereiche infrage stellt. Dies kann am Beispiel der Agrarstatistik veranschaulicht werden: Während es in der Vergangenheit darum ging, die Produktionsleistung der Landwirte möglichst rasch und genau zu quantifizieren, wird es nun darum gehen, die nachhaltige Nahrungsmittelproduktion gleichsam von der Wiege bis zur Bahre statistisch beleuchten zu können, einschließlich der landwirtschaftlichen Produktion im Zusammenhang mit ihren Inputs, Outputs sowie ihren Auswirkungen auf die biologische Vielfalt, den Gewässerschutz und so weiter sowie den internationalen Handel mit landwirtschaftlichen Gütern. Nähern wir uns dem COVID-Ausstieg mit einem zweiten Beispiel, indem wir uns fragen, welche Auswirkungen die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen nicht nur auf die öffentlichen Finanzen, die Arbeitslosigkeit oder die Inflation haben, sondern auch auf die Übereinstimmung der industriellen Produktion und des Konsums mit den Zielen des Klimaschutzes. Darüber hinaus wird es aber auch um Bereiche gehen müssen, die noch nicht zum Programm der amtlichen Statistik gehören oder die in ihr eine höhere Priorität erhalten werden. Aktuelle Beispiele hierfür sind Migration (Entwicklung vor allem seit 2015), Gesundheit (aktuelle Pandemie) und Biodiversität (hochgradig als Risiko eingestuft), für die neue Statistiken oder Statistiken mit verbesserter Qualität (Schnelligkeit, Detaillierungsgrad, Repräsentativität und so weiter) eindeutig benötigt werden.¹

Wie: Der Reformbedarf für die statistischen Produktionsprozesse ist im Bukarester Memorandum der Europäischen Statistik von 2018 (ESSC, 2018) sehr klar zusammengefasst. Darin heißt es unter anderem: «*Die Vielfalt der neuen Datenquellen, Berechnungsparadig-*

1 Für die kurzfristige Kartierung des Informationsbedarfs siehe Zahuranec/Verhulst (2020).

men und -werkzeuge erfordert Änderungen der statistischen Unternehmensarchitektur, der Prozesse, der Produktionsmodelle, der IT-Infrastrukturen, der methodischen und qualitativen Rahmenbedingungen sowie der entsprechenden Governance-Strukturen». Darüber hinaus wird es auch darum gehen, dass die amtliche Statistik zunehmend nicht nur als Informationsproduzent, sondern auch als Dienstleister auftreten wird. Solche Dienstleistungen sollten generell mit den vorhandenen Kompetenzen, Stärken und Erfahrungen zu tun haben: Man könnte generell helfen, die Qualität der Statistiken zu managen, auch wenn sie außerhalb der Fabrikmauern der amtlichen Statistik produziert werden. Beispielsweise könnten Statistiker bei der Gestaltung von Messkonzepten [insbesondere Erhebungen, wie zum Beispiel eine „geschichtete Zufallsstichprobe der Biodiversität über Raum und Taxa“ (Dornelas/Daskalova, 2020)] ebenso hilfreich sein wie bei der Anwendung von Imputations- und Schätzmethoden oder bei der Anwendung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf andere Themenbereiche [zum Beispiel durch die Berechnung von Handel mit Wertschöpfung (Trade in Value Added; OECD, 2020) oder die Verbesserung der Indikatoren für den ökologischen Fußabdruck (Ecological Footprint; Global Footprint Network, 2020)]. Sie könnten bei der Verbesserung der Kommunikation und der Bereitstellung von Informationen helfen. Sie könnten die Rolle eines Standardsetzers und Zertifizierers von statistischen Standards übernehmen.

Wer: Die Institutionen der amtlichen Statistik sind Teil der öffentlichen Verwaltung ihres Landes (auf supranationaler beziehungsweise internationaler Ebene). Sie genießen einen Status der fachlichen Unabhängigkeit, der durch die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen und die Regierungen (mehr oder weniger) gewährleistet ist. Aus einer Sicht der Bürgerinnen und Bürger sowie Nutzerinnen und Nutzer ist jedoch ebenso die Verpflichtung der amtlichen Statistik auf die Grundprinzipien einer guten öffentlichen Verwaltung von großer Bedeutung, zum Beispiel im Hinblick auf Bürgerbeteiligung, Rechenschaftspflicht und so weiter. In naher Zukunft kommt es daher darauf an, diese Stärken einer öffentlichen Institution hervorzuheben, durch die das Vertrauen gestärkt und erhalten werden kann. Gleichzeitig sollten die Vernetzung mit der Wissenschaft und Partnerschaften mit anderen Statistikproduzenten weiter intensiviert, ein offener Datenzugang für alle geschaffen und gleichzeitig die Vertraulichkeit der individuel-

len Daten gewahrt werden. Schließlich ist es dringend erforderlich, mehr in die allgemeine Ausbildung von Verständnis, Fertigkeiten und Fähigkeiten im Umgang mit Fakten, Grafiken und Karten zu investieren. Nur wenn sich die Bevölkerung (und natürlich insbesondere die politische Szene) der Unterschiede in der Qualität der statistischen Informationen ausreichend bewusst ist, wenn die Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, zwischen gefälschten und tatsächlichen Daten zu unterscheiden, dann kann eine Vertrauensbasis wachsen und gedeihen.


5

Welche Politik?

Wenn es Daten für die Politik gibt, gibt es auch eine Politik für Daten (und Statistiken). Im Prinzip muss von den politischen Entscheidungsträgern erwartet werden, dass sie jetzt schnell handeln und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass sich die statistische Infrastruktur in den kommenden Monaten und Jahren wie oben beschrieben entwickeln kann. Es geht im Wesentlichen darum, dem Status der Generierung entscheidungsrelevanter Evidenz im öffentlichen Sektor den Stellenwert einzuräumen, den dieser im privaten Sektor längst erhalten hat. Die Stäbe und Teams für die Bearbeitung aktueller und zukünftiger Krisen werden sich aus Fachleuten verschiedenster Disziplinen zusammensetzen; Statistikerinnen und Statistiker dürfen in diesem Zusammenhang nicht (weiter) fehlen. Statistiken sind unerlässlich, wenn die oben beschriebene Infodemie und Datenwucherung vermieden werden soll. Die Schaffung von Vertrauen, Effizienz und Effektivität im öffentlichen Informationssektor wird nur mit der amtlichen Statistik als einflussreichem Akteur gelingen. Damit die amtliche Statistik eine so rasche und radikale Entwicklung ihrer Rolle erfolgreich bewältigen kann, müssen jedoch die entsprechenden Voraussetzungen in Bezug auf Governance, Finanzen, Personal geschaffen werden.

6

Schlussfolgerung

Selten war der Mangel an adäquaten Statistiken, um wesentliche politische Entscheidungen zu treffen und die Unterstützung der Bevölkerung für deren Folgen zu gewinnen, so sichtbar und schmerzhaft wie jetzt, während der Corona-Pandemie. Selten wurden von den Regierungen so viele öffentliche Gelder investiert, um die gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen einer Krise zu bekämpfen. Die Frage ist, ob mit diesen monumentalen finanziellen Unterstützungsprogrammen eine Richtung oder ein Auftrag verbunden wird, ob die Investitionen für Innovationen im Sinne und für die Ziele von „Unternehmerstaaten“ (Mazzucato, 2020) verwendet werden. Es wäre jedoch fatal, wenn nicht zumindest ein kleiner Teil dieser Gelder dazu verwendet würde, die offensichtlichen Lücken in der öffentlichen Informationsinfrastruktur zu füllen. 

LITERATURVERZEICHNIS

Department of Global Communications. *UN tackles “infodemic” of misinformation and cybercrime in COVID-19 crisis*. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: www.un.org

Dornelas, Maria/Daskalova, Gergana N. *Nuanced changes in insect abundance*. In: Science Magazine. Band 368. Ausgabe 6489, April 2020, Seite 368 f.

Economic Secretary to the Treasury. *Statistics: A Matter of Trust*. 1998. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: <https://assets.publishing.service.gov.uk>

European Statistical System Committee (ESSC). *Bucharest Memorandum on Official Statistics in a Datafied Society (Trusted Smart Statistics)*. 2018. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>

Eurostat. *Verhaltenskodex für europäische Statistiken*. 2017. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu>

Floridi, Luciano. *Information, Knowledge, Science, and AI*. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: www.youtube.com

Global Footprint Network. *Ecological Footprint*. 2020. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: www.footprintnetwork.org

Larger, Thibault/Saeed, Saim/Posaner, Joshua. *Bailout Europe’s chance to go green is in danger*. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: www.politico.eu

Mazzucato, Mariana. *Coronavirus and capitalism: How will the virus change the way the world works?* 2020. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: www.weforum.org

OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). *Trade in Value Added*. 2018. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: www.oecd.org

Official Statistics. *Why should there still be a need for elaborate official statistics in the future?* 2019. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: <https://officialstatistics.com>

Official Statistics. *Crises, politics and statistics*. 2020. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: <https://officialstatistics.com>

Radermacher, Walter J. *Official Statistics 4.0. Verified Facts for People in the 21st Century*. 2020. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: <https://link.springer.com>

Tooze, Adam. *We are living through the first economic crisis of the Anthropocene*. 2020. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: www.theguardian.com

United Nations. *Sustainable Development Goals*. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: <https://sustainabledevelopment.un.org>

United Nations Statistics Division. *Fundamental Principles of National Official Statistics*. 2014. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: <https://unstats.un.org>

LITERATURVERZEICHNIS

World Economic Forum. *The Global Risks Report 2020. 15th Edition*. 2020. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: www3.weforum.org

Zahuranec, Andrew J./Verhulst, Stefaan G. *Mapping how data can help address COVID-19*. [Zugriff am 22. Juni 2020]. Verfügbar unter: <https://medium.com>

Herausgeber

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung

Dr. Daniel Vorgrimler

Redaktionsleitung: Juliane Gude

Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns

www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge

zweimonatlich, erschienen im August 2020

Das Archiv älterer Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de

Artikelnummer: 1010200-20004-4, ISSN 1619-2907

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.