

DIE ROLLE DER AMTLICHEN STATISTIK INNERHALB DES DATENÖKOSYSTEMS

Dr. Daniel Vorgrimler, Jörg Decker

↳ **Schlüsselwörter:** Geschäftsstatistik – Datenökosystem – Qualitätssicherung – Datentransparenz – Objektivität – Neutralität – wissenschaftliche Unabhängigkeit – fachliche Konzentration

ZUSAMMENFASSUNG

Selten war der Bedarf an aussagekräftigen, aktuellen und qualitativ hochwertigen Daten aus Wirtschaft und Gesellschaft so groß wie in der derzeitigen COVID-19-Pandemie. Neben dem Statistischen Bundesamt als zuverlässiger und etablierter Statistikproduzent treten zunehmend auch andere Akteure in Erscheinung, um den Bedarf an relevanten Daten zu decken. Der Beitrag beschreibt Geschäftsstatistiken und Daten privater Anbieter, die zusammen mit der amtlichen Statistik ein Dreieck in einem Datenökosystem bilden. Er untersucht deren Unterschiede zur amtlichen Statistik und ob sie unter den Gesichtspunkten Neutralität, Qualität und fachliche Konzentration den an die amtliche Statistik gestellten Ansprüchen entsprechen.

↳ **Keywords:** *administrative statistics – data ecosystem – quality assurance – data transparency – objectivity – neutrality – scientific independence – functional centralisation*

ABSTRACT

The need for informative and up-to-date high-quality data on the economy and society has rarely been greater than during the ongoing COVID-19 pandemic. In addition to the Federal Statistical Office as a reliable and established statistics producer, other actors have increasingly become involved in meeting the need for relevant data. This article describes administrative statistics and data of private providers which, together with official statistics, form a triangle within a data ecosystem. It analyses their differences from official statistics and examines whether they meet the requirements in terms of neutrality, quality and functional centralisation that have to be satisfied by official statistics.



Dr. Daniel Vorgrimler

ist Volkswirt und leitet seit 2019 die Abteilung Strategie und Planung, Internationale Beziehungen, Forschung und Kommunikation des Statistischen Bundesamtes. Mit der Abteilungsleitung hat er auch die Schriftleitung von WISTA übernommen.



Jörg Decker

ist Diplom-Sozialwissenschaftler und leitet seit Februar 2021 die Gruppe Planung und Koordination, Internationale Beziehungen, Hauptstadtservice des Statistischen Bundesamtes.

1

Geschäftsstatistik, private Datenanbieter und amtliche Statistik als Dreieck des Datenökosystems

„Datenwüste Deutschland, Wirtschaftspolitik im Blindflug“, so titelte das Handelsblatt bei seiner Beurteilung der Datenlage in Deutschland während der Corona-Pandemie (Handelsblatt, 2020). In einer Zeit, in der es „scheinbar“ mühelos möglich ist, Informationen über sämtliche Lebenssachverhalte zu erhalten, überrascht diese Kritik. Ein Mangel an Daten kann eigentlich nicht das Problem sein. So produzieren – wie aktuell während der Corona-Pandemie – gerade Verwaltungen immer mehr sogenannte Geschäftsstatistiken, welche politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern als Grundlage für ihr Handeln dienen. Waren Geschäftsstatistiken früher lediglich ein Nebenprodukt von Verwaltungsprozessen in Behörden und staatlichen Organisationen, werden sie mittlerweile zunehmend zur Optimierung von Geschäftsprozessen genutzt. Durch die wachsende Bedeutung von Geschäftsstatistiken und die damit verbundenen Möglichkeiten für die Berichterstattung erhöht sich das öffentliche Interesse an ihnen. Geschäftsstatistiken treten verstärkt in die Rolle einer „quasi“ amtlichen Statistik, ohne amtliche Statistik im klassischen Sinne zu sein.

Neben den Verwaltungsstellen mit ihren Geschäftsstatistiken als Datenanbietern gibt es immer mehr Unternehmen, Journalistinnen und Journalisten oder Forschungsinstitute, die bei ihrer Arbeit Daten generieren und Statistiken erstellen. Diese privaten Datenanbieter tragen ebenfalls dazu bei, dass die Datenlandschaft in Deutschland vielfältiger wird, sodass die eingangs zitierte Schlagzeile noch mehr verwundert. Walter Radermacher, der frühere Generaldirektor der europäischen Statistikbehörde Eurostat und ehemaliger Präsident des Statistischen Bundesamtes, spricht in diesem Zusammenhang auch eher von einem „Ozean von Informationen“ (Radermacher, 2017).

Amtliche Statistik, Geschäftsstatistik und private Datenanbieter bilden ein Dreieck in einem Datenökosystem. Die Datenstrategie der Bundesregierung definiert ein Datenökosystem wie folgt: *«Datenökosysteme beschreiben die verschiedenen Akteurinnen und Akteure, Dienste*

und Anwendungen (Software), welche Daten nutzen, um sie ökonomisch oder gesellschaftlich zu teilen und zu verwerten» (Bundesregierung, 2021, hier: Seite 108).

Aber weder die Geschäftsstatistiken noch die privaten Datenanbieter sind amtliche Statistik, da ihnen häufig der gesetzliche Auftrag fehlt; Objektivität, Neutralität sowie wissenschaftliche Unabhängigkeit sind hierdurch nicht in gleichem Maße gesetzlich verankert wie in der amtlichen Statistik. Doch jegliche Form von statistischer Erhebung muss sich bei der Einschätzung ihrer Qualität an den Grundpfeilern der amtlichen Statistik messen lassen, zumindest dann, wenn sie im öffentlichen Interesse ist oder politische Handlungen daraus abgeleitet werden.

Ein Aspekt, der trotz der Datenvielfalt zu dem Bild der Datenwüste führen kann, ist die autarke Erhebung der Geschäftsstatistiken in den Behörden, in denen der Geschäftsprozess anfällt. Hierdurch bildet sich eine verstreute und nicht koordinierte Datenlandschaft in Deutschland aus. Ferner erfolgt die Erstellung der Daten bei den privaten Datenanbietern untereinander nicht koordiniert und abgestimmt. Die fehlende Datentransparenz verstärkt zusätzlich die kritische Wahrnehmung.

Der folgende Beitrag informiert über die mögliche Rolle der amtlichen Statistik im beschriebenen Datenökosystem. Er zeigt Wege der Qualitätssicherung auf mit dem Ziel, eine höhere Datentransparenz und damit eine Stärkung der Datenlage in Deutschland zu erreichen. Nach der Darstellung der Grundpfeiler amtlicher Statistik erläutert das darauffolgende Kapitel 3 zunächst das Verhältnis der Geschäftsstatistik zur Bundesstatistik. Die Rolle der privaten Datenanbieter beleuchtet Kapitel 4, bevor in einem weiteren Kapitel die Geschäftsstatistiken und die Statistiken der privaten Anbieter an den Grundpfeilern der amtlichen Statistik gemessen werden. Das Fazit fasst die Vorteile einer verstärkten Nutzung von Bundesstatistiken nicht nur mit Blick auf die Datenlage während der Corona-Pandemie zusammen.

2

Die Grundpfeiler der amtlichen Statistik

Politische Maßnahmen sollten auf Basis von Daten diskutiert werden, die objektiv, neutral und wissenschaftlich unabhängig sowie von hoher Qualität sind. Das Statistische Bundesamt hat den gesetzlichen Auftrag, Statistiken für Bundeszwecke (Bundesstatistiken) methodisch und technisch im Benehmen mit den Statistischen Ämtern der Länder vorzubereiten und weiterzuentwickeln (§ 3 Absatz 3 Bundesstatistikgesetz). Bundesstatistiken bilden demnach eine neutrale Grundlage zur Beurteilung gesellschaftlicher Phänomene und politischer Entscheidungen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, erfolgt die Erstellung von Bundesstatistiken auf der Basis von fünf Grundpfeilern: Gesetzmäßigkeit, Dezentralisierung, fachliche Konzentration, Neutralität und Qualität.

Der Verbund aus Statistischem Bundesamt und Statistischen Landesämtern (Statistischer Verbund) hat die originäre Aufgabe, Statistiken zu produzieren und bereitzustellen. Dies führt neben der [Gesetzmäßigkeit](#) und der [föderalen Organisationsstruktur](#) zum dritten Grundpfeiler, der [fachlichen Konzentration](#). Die statistischen Ämter können sich damit auf die Statistikproduktion konzentrieren und entsprechende Synergie- und Skaleneffekte erzielen.

Die [Neutralität](#) ist in § 1 Bundesstatistikgesetz verankert, sie garantiert dem Statistischen Verbund die Produktion und Veröffentlichung statistischer Ergebnisse ohne Einflussnahme Dritter. Darüber hinaus verpflichtet § 1 Bundesstatistikgesetz den Statistischen Verbund dazu, „Daten unter Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Einsatz der jeweils sachgerechten Methoden und Informationstechniken“ zu gewinnen. Hiermit ist die erste Basis des nächsten Grundpfeilers, der [Qualität](#), gelegt. Dies spiegelt sich in den nationalen Qualitätsstandards der amtlichen Statistik wider. Die Bundesstatistik ist darüber hinaus als zweite Basis für den Grundpfeiler Qualität in ein europäisches System der Statistiken eingebettet. Dieses verpflichtet den Statistischen Verbund, für die bereitgestellten Statistiken Qualitätskriterien im Sinne des [Verhaltenskodex für](#)

[Europäische Statistiken \(Code of Practice\)](#)¹ zu erfüllen. Den Erfüllungsgrad der Kriterien überprüft die Europäische Kommission regelmäßig im Zuge sogenannter Peer Reviews, deren Ergebnisse veröffentlicht werden.

3

Unterschiede zwischen Geschäftsstatistiken und Bundesstatistik

3.1 Definition und Entwicklung von Geschäftsstatistiken

Als Geschäftsstatistiken werden im Folgenden Statistiken bezeichnet, die aus einem Geschäftsprozess von Behörden und staatlichen Stellen entstehen und für die es keine fachstatistische Rechtsgrundlage im Sinne des § 5 Bundesstatistikgesetz gibt. Für alle Geschäftsstatistiken gilt: Die Daten werden im Verwaltungs- beziehungsweise Geschäftsprozess gewonnen und nicht von ausschließlich mit der Datenproduktion beauftragten Organisationen erstellt und bereitgestellt, wie es beim Statistischen Verbund der Fall ist.

Die Verwendung von Geschäftsstatistiken für die Berichterstattung ist nicht neu, gewinnt aber aufgrund der neuen technischen Möglichkeiten zur Integration externer Daten in die Statistikproduktion zunehmend an Bedeutung: So liefern Geschäftsstatistiken ergänzend zu den Daten des Statistischen Verbunds häufig wichtige Informationen, beispielsweise in der aktuellen Lage die Angaben zu den Corona-Fallzahlen des Robert Koch-Instituts.

Der technische Fortschritt führt dazu, dass Geschäftsprozesse zunehmend automatisiert und digitalisiert ablaufen. Statistiken werden nicht nur permanent produziert und schneller verarbeitet, sondern verstärkt Teil der genuinen geschäftlichen Aufgaben. Mit den zunehmenden Möglichkeiten, Daten in Geschäftsprozessen zu erzeugen und zu nutzen, entstehen auch Daten von öffentlichem Interesse in den Verwaltungsstellen. Hinzu kommt, dass Gesetze immer häufiger den Auftrag der

¹ Zur Bedeutung des Code of Practice als Absicherung der Relevanz der amtlichen europäischen Statistiken siehe auch Central Statistics Office Ireland (2021).

Evaluation oder zumindest der Berichterstattung über die Auswirkungen des Gesetzes enthalten. Auch diese Evaluationsaufträge generieren neue Daten mit weiteren Nutzungsmöglichkeiten. Beispiele hierfür sind die Evaluation von Maßnahmen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge oder die Berichterstattung über die Ausweitung der privaten Altersvorsorge im Bereich der Rentenpolitik.

Haben Behörden die Erstellung von Statistiken dem Statistischen Bundesamt übertragen, so sind diese ebenfalls als Geschäftsstatistiken zu bezeichnen. Viele Geschäftsstatistiken erstellen allerdings direkt die jeweiligen Verwaltungsbehörden. Daher unterscheidet dieser Beitrag – neben den bereits erwähnten Bundesstatistiken – in zwei Arten von Geschäftsstatistiken: originäre und übertragene Geschäftsstatistiken.

Bei **originären** Geschäftsstatistiken erfolgt die Datenbereitstellung durch die Verwaltungsstellen, diese stehen entsprechend in der Verantwortung für die Ergebnisse der Statistiken und das Statistische Bundesamt ist nicht in den Prozess eingebunden.

Bei **übertragenen** Geschäftsstatistiken kann die auftraggebende Stelle nur eine Verwaltungsstelle des Bundes sein. Dazu übermittelt sie ihre in ihrem Geschäftsbereich regelmäßig anfallenden eigenen Daten an die amtliche Statistik, mit dem Ziel, diese originär nicht für statistische Zwecke erhobenen Daten aufzubereiten und statistisch nutzbar zu machen. Rechtlich erfolgt die Übertragung entweder durch das Bundesstatistikgesetz oder eine separate gesetzliche Regelung. Das Bundesstatistikgesetz eröffnet der Verwaltung in § 8 die grundsätzliche Möglichkeit, ihre Daten einer statistischen Aufbereitung durch das Statistische Bundesamt zuzuführen. Alternativ dazu kann die Erstellung einer Geschäftsstatistik in einem Gesetz ausdrücklich angeordnet werden.² Eine übertragene Geschäftsstatistik ist damit eine gesetzlich festgeschriebene Datenverarbeitung im Auftrag. Dabei kann bestimmt werden, dass die Daten der einzelnen Berichtsstellen direkt an das Statistische Bundesamt zu melden sind, das die Datenaufbereitung und -auswertung zentral übernimmt. Ausgewiesen werden in der Regel nur Bundesergebnisse ohne tiefergehende regionale Gliederungen.

2 Beispiele dafür finden sich unter anderem in § 66 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, § 34 Tabaksteuergesetz, § 157 Branntweinmonopolgesetz, § 27 Biersteuergesetz, § 63 Energiesteuergesetz oder § 15 Luftverkehrssteuergesetz.

Historisch betrachtet übertrugen Behörden die statistische Aufbereitung ihrer Daten dem Statistischen Bundesamt, da sie aufgrund fehlender technischer Möglichkeiten hochwertige Statistiken aus ihren eigenen Verwaltungsdaten nicht ohne Weiteres erstellen konnten. Heute ist weniger die im Statistischen Bundesamt vorhandene technische Infrastruktur ausschlaggebend; vielmehr machen der eintretende Entlastungseffekt und die Nutzung der Fachkompetenzen die Anordnung einer übertragenen Geschäftsstatistik für Verwaltungsstellen attraktiv. Sie müssen die Datenaufbereitung zur gewünschten Informationsgewinnung nicht selbst vornehmen und folglich auch nicht das nötige Knowhow beziehungsweise die notwendigen Personal- und Sachmittel für Statistikproduktionen vorhalten.

Weder von den Behörden selbst erstellt noch an das Statistische Bundesamt übertragene Geschäftsstatistiken sind Bundesstatistiken. Daher gelten die juristisch verbrieften Grundsätze, die durch das Bundesstatistikgesetz für Bundesstatistiken aufgestellt werden, nicht für sie. Eine Geschäftsstatistik muss grundsätzlich nicht die strengen Anforderungen an Neutralität, Objektivität und fachliche Unabhängigkeit erfüllen. Es fehlt aber auch der Vorteil, dass Regelungen für die Gewinnung zusätzlicher statistischer Erkenntnisse anwendbar sind – beispielsweise der Zugriff auf das Statistikregister nach § 13 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz.

3.2 Nutzung von Geschäftsstatistiken für den eigenen Informationsbedarf

Geschäftsstatistiken werden nur für spezielle Verwaltungsaufgaben erstellt. Sie dienen dem Auftraggeber für seine Planungen oder tragen dazu bei, Erkenntnisse für Folgenabschätzungen von konkreten Gesetzesvorhaben zu erlangen. Zielgruppe für die Nutzung von Geschäftsstatistiken sind zunächst ausschließlich die Verwaltungsstellen, in deren Geschäftsprozessen die Daten entstehen. Über eine Geschäftsstatistik erhalten sie aktuellere Zahlen und spezifischere Daten als über die üblichen Veröffentlichungsreihen des Statistischen Bundesamtes.³ Geschäftsstatistiken werden vornehm-

3 Von 2004 bis 2011 wurde beispielsweise neben der dreijährlich als Bundesstatistik durchgeführten Gewerbesteuerstatistik zusätzlich eine jährliche Geschäftsstatistik für das Bundesministerium der Finanzen erstellt. Nach der Änderung des Gesetzes über Steuerstatistiken vom 25. Juli 2014 (BGBl. I Seite 1266) wird die Gewerbesteuerstatistik nun jährlich als Bundesstatistik erstellt. Die Erstellung einer zusätzlichen Geschäftsstatistik ist damit entfallen.

lich als Steuerungselement genutzt. Zum Beispiel kann das Bundesministerium der Finanzen mithilfe der für das Ministerium erstellten Steuergeschäftsstatistiken die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen auf den öffentlichen Haushalt besser abschätzen und steuernd eingreifen (Zifonun-Kopp, 2012).

Mit den speziellen Aufgaben, aus denen die Statistiken für sehr begrenzte Zwecke entstehen, gehen jedoch mit Blick auf deren Qualität und Nutzbarkeit einige Nachteile einher: Der eng begrenzte Verwendungszweck gibt eine ebenso enge Definition des Sachverhalts und der vorliegenden Information vor. Definitionen jedoch können sich ändern und ändern sich auch häufig. So können Gesetzesänderungen, entfallene und neue Prozesse sowie neue Kategorien, zum Beispiel von zu evaluierenden Maßnahmen, der (kurzfristigen) Optimierung von Geschäftsprozessen dienen. Aber für die Nutzung außerhalb der Behörde, die diese Geschäftsstatistik erstellt hat, ergeben sich daraus mitunter große Herausforderungen, wenn es um die Bereitstellung von Zeitreihen, Datengrundlagen für Evaluationen oder die wissenschaftliche Verwendung geht.

Dagegen besteht die Hauptaufgabe einer Bundesstatistik darin, Informationen über gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Zusammenhänge für den Staat und die Gesellschaft zu genau diesem Zweck und in der entsprechenden Kontinuität, Detailliertheit und Qualität bereitzustellen (§ 1 Bundesstatistikgesetz). Die Bundesstatistik dient damit stets dem öffentlichen Interesse und ist deshalb unerlässliche Informationsquelle für die politische Willensbildung.

3.3 Pflicht zur Veröffentlichung

Ein weiterer Unterschied zwischen Bundesstatistiken und Geschäftsstatistiken liegt in der Pflicht zur Veröffentlichung. Für Bundesstatistiken besteht ein gesetzlicher Auftrag, die Ergebnisse der Datenaufbereitung für allgemeine Zwecke zu veröffentlichen und darzustellen (§ 3 Absatz 1 Nummer 3 Bundesstatistikgesetz). Die Selbstbestimmung über die Art und Weise der Veröffentlichung, ausgerichtet an fachlich-statistischen Kriterien, ist das tragende Fundament für die Neutralität, Objektivität und fachliche Unabhängigkeit der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Für Geschäftsstatistiken obliegt die Entscheidung über die Veröffentlichung

der Ergebnisse hingegen der jeweiligen Verwaltungsstelle, soweit keine ausdrücklichen Regelungen in Bezug auf die Veröffentlichung bestehen (§ 8 Absatz 1 Satz 2 Bundesstatistikgesetz). Geschäftsstatistiken stehen daher nicht ohne Weiteres der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung. Sind die Statistiken von geringer Relevanz für die Öffentlichkeit, ist dies nicht zu beanstanden. Ist aber ein öffentliches Interesse gegeben, wäre eine Veröffentlichung dringend geboten. Als Beispiel sei hier die Gleichstellungsstatistik des Bundes genannt, für die es eine ausdrückliche Erlaubnis zur Veröffentlichung gibt. Hier dürfen die Ergebnisse zur Erstellung eines Index für eine regelmäßige Veröffentlichung auf der Internetseite des Statistischen Bundesamtes verwendet werden.¹⁴

↳ Exkurs

Neben dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Landesämtern wirken auch andere nationale Institutionen als sogenannte andere nationale Datenproduzenten (Other National Authorities/ONAs) an der Erstellung von europäischen Statistiken mit. Dazu zählen unter anderem die Deutsche Bundesbank und die Bundesagentur für Arbeit. Das Statistische Bundesamt nimmt hierbei als „nationale statistische Stelle“ eine Koordinierungsfunktion wahr und fungiert gemäß Artikel 5 der Verordnung 223/2009 als einzige Kontaktstelle zum Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat). Das Statistische Bundesamt und die ONAs arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und Verpflichtungen hinsichtlich der Entwicklung, Erstellung und Verbreitung europäischer Statistiken, für die eine geteilte Verantwortung besteht, partnerschaftlich und vertrauensvoll zusammen. Die ONAs sind wichtige Partner des Statistischen Bundesamtes bei der Umsetzung des Europäischen Statistischen Programms auf nationaler Ebene, insbesondere hinsichtlich der Qualität, Methodik, der Datenübermittlung und der Kommunikation. Statistiken, die auf Basis dieser Partnerschaft erstellt werden, zählen somit ebenfalls zur amtlichen Statistik und sind ansonsten nicht Teil der Betrachtung (ec.europa.eu).

4 Der Bericht zum Gleichstellungsindex wird regelmäßig im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellt. Der Index misst jährlich zum 30. Juni die Umsetzungserfolge einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in den obersten Bundesbehörden: www.destatis.de

4

Unterschiede zwischen privaten Datenanbietern und amtlicher Statistik

Private Datenanbieter sind alle Anbieter von Daten außerhalb staatlicher Institutionen. Dabei ist das Spektrum groß und reicht von Meinungsforschungsinstituten, die ausschließlich Daten produzieren, über Forschungsinstitutionen, für deren Forschung Datenerhebungen essenziell sind, bis hin zu Unternehmen, in deren Geschäftsprozessen Daten entstehen. Die zunehmende Digitalisierung der Geschäftsprozesse ist ein Grund dafür, dass immer mehr private Akteure in den Markt der Datenanbieter eintreten. Hinzu kommt, dass die Fortschritte im Bereich der Informationstechnologie sowohl die Erhebung von Daten als auch deren Auswertung deutlich vereinfacht haben. Eine Onlineumfrage zu konzipieren, ist mittlerweile für fast jede und jeden möglich. War es früher Expertinnen und Experten überlassen, Regressions- oder noch komplexere Modelle zu berechnen, werden solche Verfahren mittlerweile in jeder gängigen Statistik-Software angeboten. Anders formuliert, die Kosten der Erstellung von Statistiken sind in den letzten Jahrzehnten deutlich gesunken und somit auch die Markteintrittsschranken. Dies führte zu einem deutlichen Anstieg an Anbietern von Daten (Decentralised Information Asset, 2020). Mit den Datenjournalistinnen und -journalisten ist in den letzten Jahren sogar eine neue Berufssparte innerhalb der Datenanbieter entstanden (Lowrey und andere, 2019).

Die privaten Datenanbieter lassen sich demnach analog zu den staatlichen Institutionen in zwei Gruppen unterscheiden: Die erste Gruppe bilden Institutionen, deren Erwerbszweck die Erhebung von Daten und die Erstellung von Statistiken ist. Sie sind das Pendant zur amtlichen Statistik in der privaten Wirtschaft. Es herrscht eine fachliche Konzentration bezüglich der Datenerhebung und -auswertung. Sie sind zwar nicht gesetzlich zur Unabhängigkeit verpflichtet, allerdings ist die Positionierung als unabhängiger Datenanbieter, der qualitativ hochwertige Statistiken veröffentlicht, ein Wettbewerbsvorteil und wird daher oft angestrebt.

In die zweite Gruppe sind die Unternehmen beziehungsweise Institutionen einzuordnen, in deren Geschäftsprozesse Daten entstehen und für die die Erstellung

von Statistiken ein Nebenprodukt zum eigentlichen Geschäftsbetrieb darstellt. Diese Gruppe ähnelt den Behörden, die aus ihren Geschäftsprozessen heraus die oben beschriebenen Geschäftsstatistiken erstellen. Für die Unterschiede zur amtlichen Statistik gelten die Ausführungen für diese Gruppe daher analog.

5

Geschäftsstatistiken und Statistiken privater Datenanbieter gemessen an den Grundpfeilern der amtlichen Statistik

Zur Beurteilung, inwieweit sich Geschäftsstatistiken und Statistiken privater Anbieter zur Darstellung und Beurteilung politischer Handlungen eignen, müssen sie sich an den Grundpfeilern der amtlichen Statistik messen lassen.

5.1 Neutralität

Die Neutralität der Bundesstatistik ist zum einen im Bundesstatistikgesetz geregelt. Zum anderen erklärt sie sich durch den Arbeitsprozess der Bundesstatistik, die sich mit Fragestellungen beschäftigt, die die zuständigen statistischen Behörden des Bundes und der Länder nicht selbst beeinflussen. So misst und veröffentlicht das Statistische Bundesamt die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, entscheidet aber nicht über konjunkturpolitische Maßnahmen. Dies minimiert die Gefahr von Interessenskonflikten. Entscheidet eine Behörde über bestimmte Maßnahmen in sensiblen Bereichen und erstellt zu diesen Maßnahmen aus ihren Geschäftsprozessen eigene Statistiken, so sind Interessenskonflikte nicht ausgeschlossen. Damit sind Neutralität und Unabhängigkeit gefährdet, selbst wenn diese in einem Gesetz verankert sein sollten.

Bereits die bloße Existenz potenzieller Interessenskonflikte kann die Glaubwürdigkeit von Geschäftsstatistiken in der Öffentlichkeit beschädigen, selbst wenn die zuständigen Verwaltungsstellen die Daten zuverlässig und mit hoher Qualität erheben.¹⁵ Das „Siegel“ eines unbeteiligten Dritten fehlt und Zweifel an den Ergebnissen bleiben. Die Bundesstatistik übernimmt demgegenüber diese Rolle des neutralen Dritten und steigert so die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse.

Bei privaten Datenanbietern aus dem Forschungsbereich kann in der Regel ebenso davon ausgegangen werden, dass bei ihnen kein Interessenkonflikt zwischen der Datenproduktion und ihrer sonstigen Tätigkeit besteht. Darüber hinaus ist die Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre in Artikel 5 des Grundgesetzes fest verankert. Probleme mit dieser Unabhängigkeit können aber entstehen, wenn die privaten Datenanbieter finanziell von einem Auftraggeber abhängig sind.¹⁶ Grundsätzlich sind die privaten Datenanbieter auch nicht den Regularien des europäischen „Code of Practice“ verpflichtet und ihre Unabhängigkeit ist ebenfalls nicht gesetzlich geregelt.

5.2 Qualitätssicherung

Die fachliche Spezialisierung in den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder hat für sich genommen schon einen positiven Effekt auf die Qualität der Erhebungen. Darüber hinaus wird in den Qualitätsberichten und durch regelmäßige Überprüfungen durch die Europäische Kommission die Qualität für Dritte transparent und nachprüfbar dargestellt. Diesen Zwängen unterliegen Geschäftsstatistiken nicht.

Sofern es keine genaueren gesetzlichen Vorgaben gibt, definiert die erstellende Behörde beziehungsweise der Auftraggeber (bei übertragenen Geschäftsstatistiken) die Vorgaben für die Erstellung einer Geschäftsstatistik.

5 So schließt derzeit die Deutsche Bundesbank die Datenlücken im Bereich der Preisindizes für Wirtschaftsimmobilien durch Daten von privaten Drittanbietern, weist aber darauf hin, dass selbst bei hoher Qualität der Daten diese langfristig ein amtliches Angebot nicht ersetzen können. Denn Analysen, auf deren Basis gegebenenfalls regulatorische Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen erfolgen, müssen aus Sicht der Bundesbank auf amtlichen Daten beruhen (Melzer/Dotzler, 2021, hier: Seite 85).

6 So kam beispielsweise eine von einem Süßwarenhersteller finanzierte Studie zum Ergebnis, dass Schokolade eine gesundheitsfördernde Wirkung hat (Miebach, 2019)

Dadurch gewinnen Geschäftsstatistiken grundsätzlich an Flexibilität, denn Änderungen müssen eben nicht zwingend ein Gesetzgebungsverfahren durchlaufen und entsprechende Abstimmungen sind schnell und jederzeit möglich. Diesen Vorteil besitzen auch die privaten Datenanbieter. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die zweckdienliche Flexibilität auf der einen Seite zugleich erhebliche Qualitätsdefizite auf der anderen Seite birgt. Für die Qualität einer Statistik ist es entscheidend, dass sie nach einheitlichen Methoden erstellt wird und eine Ausrichtung an standardisierten statistischen Qualitätskriterien erfolgt. Während Bundesstatistiken sich am Verhaltenskodex für europäische Statistiken sowie den [Qualitätsstandards der amtlichen Statistik](#) orientieren, sind für Geschäftsstatistiken – soweit gesetzlich nicht anders geregelt – allein die Vorgaben der Behörden maßgeblich.

Private Datenanbieter sind ebenfalls nicht den Qualitätskriterien der amtlichen Statistik unterworfen. Sie können sich daran orientieren, sind dazu aber nicht verpflichtet. Das Bemühen um mehr Transparenz bei der Entstehung der Daten ist vor dem Hintergrund von Open-Data-Initiativen insbesondere bei Forschungsinstituten zwar gegeben, aber nicht garantiert. Die fehlende gesetzliche Grundlage birgt für private Anbieter darüber hinaus das Problem, dass sie keine Erhebungen mit Auskunftspflicht durchführen können. Dieses „Privileg“ bleibt unter strengen Rahmenbedingungen – insbesondere bezüglich der Belastung der Auskunftgebenden¹⁷ – der amtlichen Statistik vorbehalten. In Zeiten einer rückläufigen Bereitschaft, an Erhebungen teilzunehmen (Krüger, 2019), ist dies ein systematischer Nachteil für die Qualität der Statistiken von privaten Anbietern.

Wird die Durchführung einer Geschäftsstatistik an das Statistische Bundesamt übertragen, können Abweichungen von etablierten Qualitätsgrundsätzen unterschiedliche Gründe haben. Die im Lauf des Produktionsprozesses der Statistik auftretenden methodischen Defizite sind bisweilen schon dem Gesetzgebungsprozess geschuldet. Sie sind insbesondere dann zu befürchten, wenn die Anordnung zur Erstellung einer Geschäftsstatistik in einem nicht statistischen Gesetz erfolgen soll. Die Gefahr, dass das Statistische Bundesamt – an das letztendlich die gesetzliche Verpflichtung zur Statis-

7 Zur Diskussion um die Belastung durch amtliche Statistik siehe Vorgrimler und andere (2011).

tikerstellung gerichtet ist – mit seinen fachlichen Kenntnissen nicht (ausreichend) eingebunden wird, ist in diesem Fall besonders hoch. Der genaue Arbeitsauftrag wird in der Folge häufig zu allgemein gehalten und weist mitunter Unklarheiten auf (beispielsweise, weil die Verpflichtung zur Datenlieferung unbestimmt formuliert ist).

Ein weiteres Problem ist die Vergleichbarkeit der Daten. Für eine Bundesstatistik ist es essenziell, dass Daten verschiedener Bezugszeiträume miteinander vergleichbar sind. Zum Aufbau von Zeitreihen sind Änderungen oder Ergänzungen daher möglichst gering zu halten. Kommt es bei einer Geschäftsstatistik zu häufigen Änderungen in den Produktionsvorgaben und soll diese Geschäftsstatistik dennoch über einen längeren Zeitraum hinweg regelmäßig erstellt werden, leidet die Vergleichbarkeit der Berichtszeiträume erheblich. Bei privaten Datenanbietern ist die Vergleichbarkeit der Daten differenziert zu betrachten. Gerade Wirtschaftsforschungsinstitute bieten etablierte Produkte an, deren Mehrwert oft gerade in der zeitlichen Vergleichbarkeit liegt.¹⁸

5.3 Fachliche Konzentration

Der Grundsatz der fachlichen Konzentration ist keine Besonderheit der amtlichen Statistik, sondern ein Grundsatz für das gesamte Verwaltungshandeln, um Spezialisierungsvorteile in den einzelnen Verwaltungsbereichen zu erzielen. Nach diesem Grundsatz sollen statistische Aufgaben gebündelt durch die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder erfüllt werden. Hierdurch ist es innerhalb der amtlichen Statistik möglich, sowohl qualitative als auch quantitative Ressourcen zu bündeln und die Kompetenz in der statistischen Darstellung zu steigern.

Aufgrund dieser Konzentration sind die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder nahezu ausschließlich mit der Aufgabe der Statistikerstellung betraut. Für andere Behörden dagegen ist die Statistikerstellung nicht der originäre Zweck ihrer Tätigkeit, sondern lediglich ein Nebenprodukt. In diesen Behörden steht damit die Statistikerstellung in der Regel in Konkurrenz zu den originären Aufgaben des jeweiligen Amtes. Dies kann sowohl quantitativ als auch qualitativ negative Effekte für die eigentlich benötigte Ressourcenausstattung der

Statistikerstellung haben, da den originären Aufgaben in den Behörden eine höhere Bedeutung beigemessen wird als sekundären Aufgaben. Nach dem Kriterium der fachlichen Konzentration ist die Durchführung von Statistiken durch andere Behörden somit weniger effizient als bei einer Durchführung durch die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

Die oben vorgenommene Unterteilung in private Anbieter, deren Hauptzweck es ist, Daten zu erheben und Statistiken zu veröffentlichen, und solchen Anbietern, bei denen Statistik nur ein Nebenzweck ist, führt in diesem Punkt zu einer analogen Betrachtung. Die fachliche Konzentration fördert die Effizienz und die Qualität der Statistik. Bei Anbietern, deren Hauptzweck nicht die Statistik ist, ist dies nicht garantiert.

6

Fazit und Ausblick

Das Ziel der Statistik ist, ein objektives Bild der Auswirkungen politischen und gesellschaftlichen Handelns zu zeichnen – gerade auch während der derzeitigen Corona-Pandemie. Als Bundesstatistik durchgeführte Statistiken verfolgen dieses Ziel. Werden Statistiken dagegen als Geschäftsstatistiken durchgeführt, können folgende Probleme auftreten:

- › Neutralität und Objektivität leiden, wenn die Geschäftsstatistik das eigene Handeln darstellt.
- › Die Informationen aus einer Geschäftsstatistik dienen primär der auftraggebenden Verwaltungsstelle und nicht der Darstellung gesellschaftlicher Phänomene.
- › Gegenüber einer Bundesstatistik fehlen manche rechtlichen Möglichkeiten (zum Beispiel für die Zusammenführung von Daten).
- › Die Einhaltung der Qualitätsgrundsätze wird erschwert durch mangelnde Transparenz und fehlende Kontrollen.
- › Nicht statistische Behörden verfügen über geringere Fachkenntnisse.
- › Intransparente Änderungen von Vorgaben führen zu geringerer Vergleichbarkeit der Datensätze im Zeitablauf.

⁸ Ein Beispiel dafür ist die Zeitreihe des [Ifo-Geschäftsklimaindex](#).

- › Die Geschäftsstatistiken leiden unter zu geringer Ressourcenausstattung und zu geringer Spezialisierung in den entsprechenden Behörden.
- › Es gibt keine Pflicht zur Veröffentlichung der Daten im Sinne des Bundesstatistikgesetzes.

Folglich sollte zur Wahrung der Neutralität, Objektivität und fachlichen Unabhängigkeit im politischen Prozess grundsätzlich darauf hingewirkt werden, Statistiken als Bundesstatistiken zu führen. Der Einsatz von Geschäftsstatistiken sollte restriktiv gehandhabt werden. Ist die Erstellung als Bundesstatistik nicht möglich, sollten die für die Gesellschaft wesentlichen Statistiken als Geschäftsstatistiken dem Statistischen Bundesamt übertragen werden. Von einer Geschäftsstatistik sollte daher nur an den Stellen Gebrauch gemacht werden, wo dies zur Aufgabenerledigung der jeweiligen Verwaltungsstelle unbedingt notwendig ist. Im politischen Prozess sollte ferner darauf hingewirkt werden, dass bei der gesetzlichen Anordnung einer Geschäftsstatistik fachliche Minimalanforderungen aufgenommen werden (Produktionsvorgaben). Die nähere Ausgestaltung sollte durch eine Verwaltungsvereinbarung beziehungsweise Leistungsbeschreibung erfolgen.

Zur Beurteilung von politischen Entscheidungen und gesellschaftlichen Phänomenen sollten Bundesstatistiken grundsätzlich die erste Adresse sein. Dies entspricht auch dem Geist, der bei der Etablierung der amtlichen Statistik in Deutschland und in Europa zugrunde lag. Nur so ist gewährleistet, dass politische Entscheidungen auf Basis qualitativ hochwertiger Statistiken beurteilt werden können, die aufgrund ihrer Unabhängigkeit, Neutralität und Professionalität das Vertrauen der Gesellschaft genießen.

Es ist ein wesentliches Merkmal unserer Gesellschaftsform, dass auch das Angebot an Daten nicht durch den Staat monopolisiert wird. Daher kann die Forderung, wichtige Geschäftsstatistiken der amtlichen Statistik zu übertragen, nicht auf die privaten Datenanbieter ausgeweitet werden. Die Schwierigkeit liegt auch nicht am Angebot an Daten an sich – dies ist eher zu begrüßen –, sondern an der Intransparenz des Datenökosystems, die durch das Eintreten vieler neuer Datenanbieter in den „Markt“ der Daten entstanden ist. An diesem Problem setzt die Idee einer Datentransparenzstelle im Statistischen Bundesamt an, deren Umsetzung Eingang in die Datenstrategie der Bundesregierung gefunden hat

(Bundesregierung, 2021, hier: Seite 99). Diese Stelle soll sowohl für Transparenz hinsichtlich des Datenangebots privater Anbieter sorgen, als auch eine qualitative Beurteilung der Angebote nach Maßstäben der amtlichen Statistik durchführen. Wer Daten für ein Thema sucht, soll künftig mithilfe der Transparenzstelle fündig werden. So leistet die Transparenzstelle einen wichtigen Beitrag, die Datenwüste in Deutschland zu beleben und zugleich Zusatzbelastungen durch Mehrfachbefragungen zu vermeiden. [u](#)

LITERATURVERZEICHNIS

Bundesregierung (Herausgeber). *Datenstrategie der Bundesregierung*. Fassung vom 27. Januar 2021. [Zugriff am 6. Mai 2021]. Verfügbar unter www.bundesregierung.de

Central Statistics Office Ireland. *How national statistical systems adhere to the core values of official statistics?* Diskussionspapier im Rahmen der 69. Sitzung der Konferenz der Europäischen Statistiker. Juni 2021. [Zugriff am 11. Juni 2021]. Verfügbar unter: <https://unece.org>

Decentralised Information Asset (DIA). *Globale Studie: Digitale Finanzdatenanbieter – Ein Bericht über die neue Ära der Finanzdatenanbieter*. 2020. [Zugriff am 7. Mai 2021]. Verfügbar unter: <https://diadata.org>

Europäische Kommission. *Verhaltenskodex für europäische Statistiken*. 2017. [Zugriff am 7. Mai 2021]. Verfügbar unter: ec.europa.eu

Handelsblatt. *Datenwüste Deutschland: Wie die Krisenpolitik wirkt, kann niemand so genau sagen*. 30. Oktober 2020. [Zugriff am 6. Mai 2021]. Verfügbar unter: www.handelsblatt.com/

Krüger, Nelli. *Maßnahmen zur Steigerung der Teilnahmebereitschaft an Haushalts-erhebungen der amtlichen Statistik*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 4/2019, Seite 56 ff.

Lowrey, Wilson/Broussard, Ryan/Sherrill, Lindsey A. *Data journalism and black-boxed data sets*. In: Newspaper Research Journal. Jahrgang 40. Ausgabe 1/2019, Seite 69 ff.

Melzer, Marcus/Dotzler, Maren. *Digitale Abwicklung von Immobilienkaufverträgen*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 2/2021, Seite 83 ff.

Miebach, Elisa. *Wissenschaft zwischen Unabhängigkeit, Interesse und Geld*. In: Deutsche Welle (DW). [Zugriff am 7. Mai 2021]. Verfügbar unter: www.dw.com

Radermacher, Walter J. *Governance der amtlichen Statistik*. In: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv. Jahrgang 11. Ausgabe 2/2017, Seite 65 ff.

Vorgrimler, Daniel/Spengler, Florian/Schüßler, Simone. *Konzeption und erste Ergebnisse des Belastungsbarometers für Wirtschaftsstatistiken*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/2011, Seite 528 ff.

Zifonun-Kopp, Natalie. *Weiterentwicklung der Gewerbesteuerstatistik*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 8/2012, Seite 664 ff.

RECHTSGRUNDLAGEN

Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016 (BGBl. I Seite 2394), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Februar 2021 (BGBl. I Seite 266) geändert worden ist.

Gesetz über Steuerstatistiken vom 11. Oktober 1995 (BGBl. I Seite 1250, 1409), das zuletzt durch Artikel 35 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I Seite 3096) geändert worden ist.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I Seite 2048) geändert worden ist.

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

Herausgeber
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung
Dr. Daniel Vorgrimler
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im Juni 2021
Ältere Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de sowie in der [Statistischen Bibliothek](#).

Artikelnummer: 1010200-21003-4, ISSN 1619-2907

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2021
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.