

Dipl.-Volkswirtin Pia Brugger

Empfehlungen des Statistischen Beirats zur Novellierung des Bundesstatistikgesetzes

Der Statistische Beirat – das zur Beratung des Statistischen Bundesamtes berufene Gremium der Nutzer, Befragten und Produzenten der Bundesstatistik – beschloss auf seiner 50. Tagung am 17. Juni 2003 der Bundesregierung Empfehlungen zur Novellierung des Bundesstatistikgesetzes vorzulegen. Mit diesen Vorschlägen zur Änderung des rechtlichen Rahmens der Bundesstatistik verfolgt der Statistische Beirat die Intentionen, die Programmplanung und Prioritätensetzung zu verbessern, die Anpassung des statistischen Programms an den aktuellen Datenbedarf zu erleichtern, die Verwendung von Verwaltungsdaten durch die Bundesstatistik zu vereinfachen und die Nutzung der in der amtlichen Statistik vorhandenen Daten zu intensivieren.

1 Einführung

Amtliche Statistik stellt in einem demokratischen Staat ein öffentliches Gut dar, da sie neben Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung vor allem auch Bürgerinnen und Bürger sowie die Medien mit allgemein zugänglichen, objektiven und verlässlichen Informationen versorgt. Amtliche Statistik ist in Deutschland überwiegend Bundesstatistik, die von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder auf der Basis des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) vom 22. Januar 1987 durchgeführt wird.¹⁾

Aufgabe der Bundesstatistik ist es, laufend Daten über Massenerscheinungen zu erheben, zu sammeln, aufzubereiten, darzustellen und zu analysieren.²⁾ Bundesstatistiken liefern die Grundlage für rationale Zielsetzungen und optimale Entscheidungen in allen Politikbereichen. Entsprechend dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983, ist die Statistik von erheblicher Bedeutung für eine den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtete Politik. „Wenn die ökonomische und soziale Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hingenommen, sondern als permanente Aufgabe verstanden werden soll, bedarf es einer umfassenden, kontinuierlichen, sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge. Erst die Kenntnis der relevanten Daten (...) schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage.“³⁾

Die Bundesstatistik ist entsprechend dem föderalen Aufbau Deutschlands organisiert. Erhebungen der Bundesstatistik werden in Deutschland mit Zustimmung des Bundesrates gesetzlich angeordnet. Gemäß Art. 83 des Grundgesetzes⁴⁾ führen die Länder die Bundesgesetze auf eigene Kosten und in eigener Verantwortung aus. Die 16 Statistischen Ämter der Länder, die bei der Mehrzahl der Bundesstatistiken mit Erhebung und Aufbereitung der Daten betraut sind, liefern die Landesergebnisse an das Statistische Bundes-

1) BGBl. I (1987) S. 462, 565, zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3322).

2) Siehe § 1 BStatG.

3) Siehe BVerfGE 65, 1, S. 47.

4) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1945 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2863).

amt, das die Ergebnisse für Deutschland berechnet und verbreitet. Außerdem gehört es zu den Aufgaben des Statistischen Bundesamtes, die Bundesstatistik methodisch und technisch vorzubereiten und weiterzuentwickeln. Statistiken dürfen nur dann zentral vom Statistischen Bundesamt durchgeführt werden, wenn dies in der gesetzlichen Grundlage so vorgesehen ist. Beispiele für zentral durchgeführte Statistiken sind die Außenhandelsstatistik, die Kostenstrukturstatistiken oder die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

2 Zur Entstehung der Empfehlungen des Statistischen Beirats

Der Statistische Beirat – das durch § 4 BStatG⁵⁾ zur Beratung des Statistischen Bundesamtes berufene Gremium der Nutzer, Befragten und Produzenten der Bundesstatistik – fördert aktiv die Weiterentwicklung der Bundesstatistik. Bei der Meinungsbildung im Statistischen Beirat sind die Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaftsverbände, der Tarifparteien, der Wissenschaft und der Kommunen stimmberechtigt. Die Bundesressorts, die Deutsche Bundesbank, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Statistischen Ämter von Bund und Ländern haben bei Beschlüssen des Statistischen Beirats nur beratende Stimme. Durch die Diskussionen im Statistischen Beirat fließen Wissen und Erfahrungen externer Sachverständiger in die Entwicklung der Bundesstatistik ein. Auch an der Diskussion über die Novellierung des rechtlichen Rahmens der Bundesstatistik haben sowohl Nutzer und Befragte als auch Produzenten der Bundesstatistik teilgenommen.

Der Statistische Beirat beschäftigt sich seit Jahren mit der Modernisierung des rechtlichen Rahmens der Bundesstatistik. Bereits 1996 regte er an, zu prüfen, ob „das Ausmaß der Verrechtlichung und damit die Vorgaben für fachstatistisch zu lösende Fragen zurückgenommen werden könnten“ und sprach sich dafür aus, „parallel dazu (...) die Entscheidungs- und Handlungskompetenz der Ämter“ zu stärken.⁶⁾ In seinem Bericht an die Bundesregierung stellte der Statistische Beirat im Juni 2002 fest, dass „auch die Anforderungen an die Flexibilität des statistischen Programms in den letzten Jahren zugenommen haben. Verglichen mit anderen modernen Volkswirtschaften sind die Rahmenbedingungen für eine flexible Anpassung des statistischen Programms in Deutschland zu starr. Amtliche Statistiken müssen in Deutschland – im Gegensatz zu sehr vielen anderen Staaten – grundsätzlich durch förmliches Gesetz angeordnet werden. Da Programmanpassungen den Gesetzgebungspro-

zess durchlaufen müssen, gestalten sie sich relativ zeitraubend“⁷⁾. Deshalb empfahl er, „die amtliche Statistik durch geeignete Änderungen des institutionellen Rahmens in die Lage zu versetzen, ihr Datenangebot aktuell und zuverlässig an die sich ändernden sozialen und wirtschaftlichen Informationsanforderungen anzupassen“.

Um das Thema der Flexibilisierung der amtlichen Statistik umfassend zu diskutieren, veranstaltete der Statistische Beirat am 24. und 25. Februar 2003 einen Workshop im Haus der Deutschen Wirtschaft in Berlin, an dem zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, öffentlicher Verwaltung und Statistik teilnahmen. In Referaten und Diskussionen wurde eine Fülle von Vorschlägen zur Fortentwicklung der amtlichen Statistik in Deutschland vorgetragen⁸⁾.

Die intensive Auseinandersetzung des Statistischen Beirats mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der amtlichen Statistik fand im Kontext der „Initiative Bürokratieabbau“ der Bundesregierung und der Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und einiger Bundesländer zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens statt. In dem Sofortprogramm zur „Initiative Bürokratieabbau“ beschloss das Bundeskabinett am 26. Februar 2003 u. a., das bestehende Statistikrecht mit dem Ziel einer Vereinfachung zu überprüfen.⁹⁾ Am 9. Juli 2003 verabschiedete die Bundesregierung ihr Strategiekonzept zur „Initiative Bürokratieabbau“, in dem mehr als 50 konkrete Projekte zum Bürokratieabbau vorgelegt werden.¹⁰⁾ Im Bereich der Bundesstatistik wurden der Ausbau von Online-Meldungen, eine effizientere Nutzung von Verwaltungsdaten und die drastische Reduzierung der Eisen- und Stahlstatistiken sowie die Streichung der Nichteisenmetallstatistik beschlossen.

Bereits im November 2002 veröffentlichten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder ihre Empfehlungen zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland, in denen sie zu dem Ergebnis kommen, dass sich der Aufwand in den statistischen Ämtern erheblich senken ließe und das Statistikwesen nachhaltig verbessert werden könnte, wenn Bund und Länder zu gemeinsamen Lösungen und arbeitsteiligen Einrichtungen fänden.¹¹⁾ Der von den Leitern der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder als Reaktion auf die Empfehlungen der Rechnungshöfe im Februar dieses Jahres beschlossene „Masterplan zur Reform der amtlichen Statistik in Deutschland“ zielt darauf ab, die Qualität der statistischen Produkte und Dienstleistungen durch erhebliche und nachhaltige Verbesserung der Effizienz der Produktionsprozesse zukunftssicher zu machen. Kernpunkte des Masterplans sind eine intensi-

5) Siehe Fußnote 1.

6) „Neuordnung der amtlichen Statistik – Vorschläge des Statistischen Beirats für ein Rahmenkonzept“ in WiSta 4/1996, S. 220 ff., S. 222.

7) Statistischer Beirat: „Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik – Bericht des Statistischen Beirats an die Bundesregierung zur 14. und 15. Legislaturperiode“, Wiesbaden 2002, S. 5.

8) Die Vorträge und die Podiumsdiskussion des Workshops sind in Band 40 „Flexibilisierung der amtlichen Statistik“ der Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, dokumentiert (erscheint in Kürze).

9) Siehe Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern „Bundesregierung will Bürger und Wirtschaft von Bürokratie entlasten“, veröffentlicht am 26. Februar 2003 auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern (<http://www.bmi.de>) unter der Rubrik „Presse“, „Pressemitteilungen“.

10) Siehe Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern „Bundeskabinett beschließt Gesamtkonzept zum Bürokratieabbau“, veröffentlicht am 9. Juli 2003 auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern unter der Rubrik „Presse“, „Pressemitteilungen“.

11) Siehe Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: „Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland“, November 2002, S. 4.

vere Arbeitsteilung zwischen den statistischen Ämtern, eine stärkere Ausschöpfung der Einsatzmöglichkeiten moderner Informationstechnik bei der Datenerhebung, -auswertung und -veröffentlichung, die Entlastung der Befragten und die möglichst weitgehende Nutzung vorhandener Daten aus den Verwaltungen und dem betrieblichen Rechnungswesen. Für die Umsetzung des Masterplans zur Reform der amtlichen Statistik sind neben organisatorischen und DV-technischen Maßnahmen auch Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich.

Sowohl für Nutzer als auch Produzenten der Bundesstatistik gilt es, bei den anstehenden Reformen das zentrale Problem zu lösen, Kosten und Belastung durch die amtliche Statistik zu reduzieren, ohne die Qualität der amtlichen Statistik zu verschlechtern, da sonst die in einem demokratischen Staat und einer sozialen Marktwirtschaft unentbehrliche informationelle Infrastruktur gefährdet werden würde. Im Umfeld dieser Initiativen zur Entlastung der Befragten und Senkung der Kosten der amtlichen Statistik beschloss der Statistische Beirat deshalb auf seiner 50. Tagung am 17. Juni 2003, der Bundesregierung zu empfehlen, die Überarbeitung des deutschen Statistikrechts und insbesondere des Bundesstatistikgesetzes in der 15. Wahlperiode einzuleiten. Die hierzu vom Statistischen Beirat vorgelegten Vorschläge sind in einer Übersicht im Einzelnen dargestellt.

3 Inhalt der Empfehlungen des Statistischen Beirats

Im Folgenden werden die Empfehlungen des Statistischen Beirats zur Novellierung des Bundesstatistikgesetzes thematisch gruppiert, ihr institutioneller und rechtlicher Kontext erläutert, die mit ihnen verfolgten Zielsetzungen beschrieben und alternative Vorgehensweisen vorgestellt.

3.1 Programmplanung und Prioritätensetzung

Anders als auf Ebene der Europäischen Union (EU) existiert in Deutschland keine institutionalisierte Programmplanung für die Bundesstatistik. Grundlage der mittelfristigen statistischen Arbeitsplanung im Europäischen Statistischen System (ESS) ist das Europäische Statistische Mehrjahresprogramm, in dem die Leitlinien und Prioritäten der Arbeiten in den kommenden fünf Jahren festgelegt werden. Aufgestellt wird das Mehrjahresprogramm von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission. Nach eingehender Prüfung durch die Leiter der Statistischen Ämter der Mitgliedstaaten wird das Mehrjahresprogramm dem Rat der Europäischen Union und seit 2003 auch dem Europäischen Parlament zur formellen Billigung vorgelegt und in Form einer Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates verabschiedet. Konkretisiert wird das Mehrjahresprogramm im

Statistischen Jahresprogramm der Kommission, das Eurostat in enger Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten im Rahmen eines mehrstufigen Programmplanungsverfahrens erstellt. Das Statistische Jahresprogramm ist kein Rechtsakt, sondern ein Dokument der Kommission. Deshalb ist es auch nur in dem Maße bindend, wie die in ihm vorgesehenen Erhebungen in Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen festgelegt werden.

Auf EU-Ebene wird derzeit darüber diskutiert, wie die Programmplanung durch eine verbesserte Prioritätensetzung effizienter gestaltet und die Nutzer und Befragten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft intensiver in die Programmplanung einbezogen werden könnten. Beabsichtigt ist auch eine stärkere Verknüpfung der statistischen Jahres- und Mehrjahresprogramme mit den statistischen Programmen der Mitgliedstaaten. Die Möglichkeiten der statistischen Programmplanung auf nationaler Ebene sind allerdings dadurch erheblich eingeschränkt, dass zum Beispiel in Deutschland 60 bis 70% der Erhebungen durch EU-Rechtsvorschriften angeordnet sind.

Auch in vielen Mitgliedstaaten der EU, wie zum Beispiel Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Spanien, findet eine institutionalisierte Programmplanung statt. Häufig müssen die Jahres- und/oder Mehrjahresprogramme einem Statistischen Rat vorgelegt oder sogar von ihm gebilligt werden. Während in einigen Ländern wie Frankreich, Italien und Spanien das statistische Jahresarbeitsprogramm einen rechtlich bindenden Charakter hat,¹²⁾ steht in anderen Ländern wie zum Beispiel den Niederlanden das statistische Amt gegenüber dem Statistischen Rat, der das Programm genehmigt hat, in der Pflicht.¹³⁾

Einer der Hauptkritikpunkte am derzeitigen System der Bundesstatistik ist die unzureichende Programmgestaltung und Prioritätensetzung. Die Fachverantwortung für Entstehen und Ausgestaltung von Bundesstatistiken und die Finanzverantwortung für das Durchführen von Bundesstatistiken fallen im Allgemeinen auseinander. Für den nationalen Informationsbedarf ist der Gesetzgeber (Bundestag und Bundesrat) wegen des in Abschnitt 3.2 näher erläuterten Legalitätsprinzips der Bundesstatistik der formale Programmgestalter. Die Initiative für die Formulierung von statistischem Datenbedarf geht in der Regel von der Bundesregierung, vertreten durch die Bundesressorts, aus. Wie bereits erwähnt, ordnet Art. 73 GG dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Statistik für Bundeszwecke zu. Für den europäischen Informationsbedarf handeln im Falle von EG-Verordnungen die Europäische Kommission als Initiator und der Europäische Rat sowie das Europäische Parlament als Gesetzgeber. Der nationale Gesetzgeber ist bei EG-Entscheidungen, die im Abstimmungsverfahren im Rat beschlossen werden und dann für Deutschland bindend sind, nur indirekt beteiligt. Im Falle von EG-Richtlinien ist der deutsche Gesetzgeber lediglich für die Umsetzung in deutsches Statistikrecht zuständig.

12) Siehe Als, G.: „Organisation der Statistik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft“, Luxemburg, 1993, S. 201 ff.

13) Siehe van Noort, R.: „Neuere Entwicklungen im Zentralamt für Statistik der Niederlande“ in WiSta 9/2003, S. 866 ff.

Unabhängig davon, ob es sich um durch nationale oder europäische Rechtsgrundlagen angeordnete Erhebungen handelt, wird die Statistik immer aus den öffentlichen Haushalten des Bundes und der Länder finanziert. Der Haushalt des Statistischen Bundesamtes ist Bestandteil des Haushaltes des Bundesministeriums des Innern. Die Statistischen Ämter der Länder werden überwiegend auch in den Haushalten der Innenministerien, zum Teil in denen der Finanzministerien oder Staatskanzleien ihrer Sitzländer veranschlagt.

Zur Lösung der von vielen Seiten erkannten Strukturprobleme, die sich aus der unzureichenden Programmgestaltung und Prioritätensetzung ergeben, wird von den Rechnungshöfen des Bundes und einiger Länder die Ressortetatisierung empfohlen. Fach- und Finanzverantwortung sollen dadurch zusammengeführt werden, dass das für die jeweilige Statistik zuständige Fachressort mit den Kosten der Statistik belastet wird. Damit die Ressorts bereits im Vorfeld der Gesetzgebungsverfahren zu einer verstärk-

ten Gesetzesfolgenabschätzung auch im Hinblick auf ihre Haushalte gezwungen werden, soll dies auch für EU-Statistiken gelten.

Da die Bundesstatistik ein System einer Vielzahl in sich greifender und aufeinander abgestimmter Statistiken ist, bestehen erhebliche Zweifel, ob eine Ressortetatisierung, die das statistische Gesamtsystem aufspalten würde, das geeignete Instrument ist, um die Programmplanung zu verbessern. Der Systemansatz zeigt sich auch darin, dass in Deutschland die Bundesstatistik – wie auch in vielen anderen Ländern – organisatorisch konzentriert durchgeführt wird. Das Prinzip der fachlichen Konzentration hat viele Vorteile. Durch die Trennung von politischem Auftrag/Verwaltungsvollzug und Statistik wird die Wahrung von Objektivität und Neutralität der Statistik erleichtert. Außerdem ermöglicht die fachliche Konzentration der statistischen Aufgaben die Koordination aller Statistiken in einem sich ergänzenden System und damit die Erstellung eines statistischen Gesamtbildes über die gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation.

Empfehlungen des Statistischen Beirats vom 17. Juni 2003 zur Novellierung des Bundesstatistikgesetzes

Der Statistische Beirat empfiehlt ...

1. eine umfassende Programmplanung für die Bundesstatistik unter Berücksichtigung anderer öffentlicher und gesellschaftlicher Informationsgrundlagen. Die Programmplanung sollte mehrjährig – etwa für eine Legislaturperiode – sowie konkretisierend für jedes Jahr erfolgen.
2. den Statistischen Beirat mit der Aufgabe der Programmplanung zu betrauen. Die Befugnisse und Zusammensetzung des Statistischen Beirats sind entsprechend anzupassen.
3. die Programmplanung mit einer Abschätzung der bei den statistischen Ämtern erforderlichen Ressourcen und bei den Befragten anfallenden Belastungen zu verbinden.
4. das statistische Mehrjahresprogramm den gesetzgeberischen Körperschaften des Bundes zur Kenntnis vorzulegen.
5. im Bundesstatistikgesetz (BStatG) unter Wahrung des Statistikgeheimnisses
 - die Bereitstellung von Mikrodaten als einer Form der Ergebnisbereitstellung zu verankern,
 - die zentrale Speicherung von Mikrodaten sowie deren Nutzung insbesondere durch die Wissenschaft zu erlauben und
 - die Arbeit von Gastwissenschaftlern in den Forschungsdatenzentren der statistischen Ämter zu regeln.
6. anstelle eines rechtlich nicht realisierbaren allgemeinen Zugangsrechts – wo immer möglich – der amtlichen Statistik bereichsspezifische Zugangs- und Verwendungsrechte zu Verwaltungsdaten zu geben.
7. die Erfordernisse der amtlichen Statistik bei allen relevanten Verwaltungsregistern zu berücksichtigen.
8. der amtlichen Statistik im Bereich der Wirtschaftsstatistik die Rückmeldung von als fehlerhaft erkannten Verwaltungsdaten – soweit verfassungsmäßig zulässig – zu gestatten.
9. in den §§ 13 und 13 a BStatG den gesetzlichen Rahmen für die Datenverknüpfung im Bereich der amtlichen Statistik auszuweiten.
10. der amtlichen Statistik zu prüfen, ob unter Kosten- und Nutzen-Gesichtspunkten der Aufbau einer Unternehmensdatenbank über das aufzubauende Unternehmensregister hinaus sinnvoll und unter Gesichtspunkten des Datenschutzes zulässig ist.
11. ein Informationsmanagement zur Vermeidung von Doppelbefragungen im öffentlichen Sektor durch das Statistische Bundesamt aufzubauen und zu führen.
12. die Möglichkeiten nach § 5 Abs. 2 BStatG, Erhebungen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates anzuordnen, auszudehnen.
13. die Möglichkeiten, Erhebungen ohne Auskunftspflicht durchzuführen, auszudehnen, indem bei Erhebungen nach § 7 Abs. 1 BStatG auch private und nationale öffentliche Stellen und supra- und internationale Organisationen Auftraggeber sein können, wobei die Statistikaufträge öffentlich auszu-schreiben sind. Bei allen Erhebungen nach § 7 BStatG sollten die Höchstgrenze der Befragten sowie die zeitliche Beschränkung von Wiederholungsbefragungen gestrichen oder deutlich angehoben werden.
14. den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder ein hinreichend ausgestattetes jährliches Budget für Erhebungen zur Klärung methodischer Fragestellungen nach § 7 Abs. 2 BStatG zur Verfügung zu stellen.
15. die verstärkte Schaffung von Verordnungsermächtigungen in einzelstatistischen Gesetzen.
16. die Regelungsdichte in einzelstatistischen Gesetzen auf den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestumfang zu beschränken und – soweit als möglich – von Verordnungsermächtigungen zur Flexibilisierung von Regelungen Gebrauch zu machen.
17. im öffentlichen Bereich Datenlieferungen an die statistischen Ämter soweit irgend möglich elektronisch vorzunehmen und die Voraussetzungen hierzu zu schaffen.
18. im Bundesstatistikgesetz die Eigenschaft der Bundesstatistik als öffentliches Gut herauszustellen und ihre Ergebnisse in geeigneter Form unter Wahrung des Statistikgeheimnisses zur Verfügung zu stellen.
19. die Aufbewahrung von statistischen Daten in der amtlichen Statistik sowie in Archiven unter Berücksichtigung der Informationsinteressen der Öffentlichkeit sowie der Wissenschaft zu regeln.
20. die Weitergabe faktisch anonymisierter Daten an Wissenschaftler außerhalb Deutschlands auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu ermöglichen.
21. die in § 16 Abs. 8 BStatG festgelegte Projektbindung bei der Übermittlung von faktisch anonymisierten Einzeldaten an die Wissenschaft mit dem Ziel, der Wissenschaft eine flexiblere Nutzung zu ermöglichen, zu überprüfen.

Der Statistische Beirat beschließt, seine Vorschläge zur Flexibilisierung der amtlichen Statistik der Bundesregierung vorzulegen und die Bundesregierung zu bitten, eine entsprechende Überarbeitung des deutschen Statistikrechts insbesondere des Bundesstatistikgesetzes in der 15. Wahlperiode einzuleiten.

Durch die fachliche Konzentration werden Doppelarbeiten bei den statistischen Ämtern und Mehrfachbelastungen bei den Befragten vermieden.

Der Statistische Beirat empfahl auf seiner Tagung am 17. Juni 2003 eine institutionalisierte Programmplanung einzuführen, die so gestaltet sein soll, dass sie andere öffentliche und gesellschaftliche Informationsgrundlagen berücksichtigt und mit einer Abschätzung der bei den statistischen Ämtern erforderlichen Ressourcen und bei den Befragten anfallenden Belastungen verbunden ist (siehe Übersicht, Empfehlungen 1 bis 4). Die Programmplanung soll mehrjährig – etwa für eine Legislaturperiode – sowie konkretisierend für jedes Jahr erfolgen. Der Statistische Beirat regte an, ihn mit der Aufgabe der Programmplanung zu betrauen und seine Befugnisse und Zusammensetzung entsprechend anzupassen. Das statistische Mehrjahresprogramm soll Bundestag und Bundesrat zur Kenntnis vorgelegt werden. Des Weiteren sprach sich der Statistische Beirat dafür aus, dass das Statistische Bundesamt ein Informationsmanagement zur Vermeidung von Doppelbefragungen im öffentlichen Sektor einrichtet und führt (siehe Übersicht, Empfehlung 11).

Im Vergleich zur Situation auf EU-Ebene oder in anderen Mitgliedstaaten der EU gibt der Beirat damit in seinen Empfehlungen dem statistischen Programm ein relativ geringes Gewicht. Anstatt das Programm Bundesrat und Bundestag nur vorzulegen, würde die Genehmigung oder der Beschluss des statistischen Programms durch die parlamentarischen Gremien seine Bedeutung erhöhen.

Dem Vorschlag, von vornherein festzulegen, dass das statistische Programm ergebnisorientiert zu erstellen ist, konnte sich der Statistische Beirat nicht anschließen. Bei einem ergebnisorientierten Programm würden die zu liefernden Produkte und die vereinbarte Qualität der Produkte sowie die hierfür den statistischen Ämtern zur Verfügung gestellten Ressourcen festgelegt. Somit würden nicht mehr, wie bisher, die Erhebungen und teilweise auch ihre Ausgestaltung den statistischen Ämtern im Einzelnen vorgegeben, sondern die geforderten Ergebnisse präzise bestimmt werden. Entsprechend dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) für die öffentliche Verwaltung könnte das „Was“ genau fixiert, das „Wie“ hingegen den statistischen Ämtern überlassen werden.¹⁴⁾ Der Übergang von der Input- zur Outputorientierung könnte dadurch erreicht werden, dass anstelle des Erhebungsprogramms das Lieferprogramm bestimmt wird. Beispiele hierfür sind die Struktur- und Konjunkturverordnungen der EU, in denen festgelegt wird, welche Merkmale in welcher Qualität zu liefern sind, die Art und Weise, wie die Ergebnisse ermittelt werden, aber den Mitgliedstaaten überlassen bleibt.¹⁵⁾

Statistische Programmplanung entsprechend der vom Statistischen Beirat empfohlenen Konzeption wäre trotz der oben genannten Einschränkungen kein „zahnloser Tiger“,

sondern könnte die Grundlage für eine Aufgabenkritik liefern, die sich nicht in Diskussionsbeiträgen um die Streichung oder Beibehaltung von einzelnen Merkmalen erschöpft. Die vom Statistischen Beirat vorgeschlagene Programmplanung ist durchaus dazu geeignet, aufbauend auf einem Überblick über den Ist-Zustand die inhaltliche Weiterentwicklung der Bundesstatistik zu koordinieren.

3.2 Anpassung des statistischen Programms an den aktuellen Datenbedarf

Für die Bundesstatistik von grundlegender Bedeutung ist das Prinzip der Legalisierung. Es bedeutet vereinfacht, dass keine Bundesstatistik ohne Rechtsgrundlage durchgeführt werden darf. Nun gibt es in vielen Ländern ein Statistikgesetz, das die Aufgaben und Kompetenzen des statistischen Amtes definiert und somit die Rechtsgrundlage für die amtliche Statistik bildet. Mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches existiert in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten ein nationales Rahmengesetz für die amtliche Statistik. Die im Bundesstatistikgesetz getroffenen Regelungen zur Realisierung des Legalitätsprinzips gehen allerdings weit über die Existenz eines allgemeinen Statistikgesetzes hinaus. Denn sie fordern erstens, dass jede Statistik grundsätzlich einer einzelstatistischen Rechtsgrundlage bedarf, die im Regelfall als Bundesgesetz vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates erlassen wird. Zweitens muss das einzelstatistische Gesetz alle wesentlichen Parameter der statistischen Erhebung, wie Erhebungsmerkmale, Kreis der Befragten, Periodizität und Auskunftspflicht regeln (siehe § 10 BStatG).

Die Vorteile des Legalitätsprinzips liegen darin, dass es ein transparentes Verfahren schafft, alle Beteiligten ihre Position in die Beratung des Gesetzentwurfs einbringen können und es zu klaren Rechtsverhältnissen führt. Allerdings gestaltet sich die Einführung neuer Statistiken durch das Legalitätsprinzip kompliziert und zeitaufwändig, da ein entsprechendes Gesetz in die parlamentarischen Beratungen eingebracht, erörtert und verabschiedet werden muss. Die dadurch bestehende Gefahr der „Erstarrung“ des Erhebungsprogramms der Bundesstatistik – soweit es auf nationalen Anforderungen beruht – hat das „Omnibusprinzip“, das seit Mitte der 1990er-Jahre praktiziert wird, um die Kosten der Bundesstatistik zu begrenzen, verstärkt. Nach dem „Omnibusprinzip“ darf eine neue Erhebung erst dann eingeführt werden, wenn eine andere Erhebung gestrichen wird. Gravierendste Folge der Anwendung dieser Prinzipien war die um mindestens ein Jahrzehnt verspätete Einführung einer Dienstleistungsstatistik in Deutschland.

Die Einführung neuer und die Änderung bestehender Erhebungen zu beschleunigen und so statistische Daten für neue Informationsbedürfnisse bereitzustellen, ist eines der zentralen Anliegen des Statistischen Beirats (siehe Kapitel 2). Deshalb empfiehlt er zum einen, die Regelungsdichte in

14) Siehe Radermacher, W., Beitrag zur Podiumsdiskussion „Wie soll es weitergehen?“, Band 40 der Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“, S. 87 ff. (siehe Fußnote 8).

15) Siehe Art. 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1165/98 des Rates vom 19. Mai 1998 über Konjunkturstatistiken (Amtsbl. der EG Nr. L 162, S. 1) sowie Art. 4 und 6 der VO (EG, Euratom) Nr. 58/97 des Rates vom 20. Dezember 1996 über die strukturelle Unternehmensstatistik (Amtsbl. der EG Nr. L 14, S. 1).

einzelstatistischen Gesetzen zu verringern (siehe Übersicht, Empfehlung 16). Zum anderen schlägt der Statistische Beirat die Ausweitung und verstärkte Anwendung bestehender rechtlicher Instrumente vor (siehe Übersicht, Empfehlungen 12 bis 15).

Die Empfehlung, die Regelungsdichte in einzelstatistischen Gesetzen auf den verfassungsrechtlich gebotenen Mindestumfang zu beschränken, wurde erstmals von der Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik in ihrem im März 2001 veröffentlichten Gutachten vorgelegt.¹⁶⁾ Der Statistische Beirat empfiehlt ergänzend, soweit wie möglich Regelungen durch die Aufnahme von Verordnungsermächtigungen zu flexibilisieren.

Die verstärkte Verwendung von Verordnungsermächtigungen in einzelstatistischen Gesetzen wurde bereits bei der Novellierung des Agrarstatistikgesetzes umgesetzt. In § 94 a des Agrarstatistikgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 2002¹⁷⁾ wird das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates ohne zeitliche Befristung Erhebungen zu streichen oder einzuschränken, Merkmale unter Beibehaltung des Erhebungsumfangs für einen Zeitraum von höchstens vier Jahren auszutauschen und kurzfristig Merkmale zur Umsetzung von EG-Rechtsakten aufzunehmen. Dieses Beispiel zeigt, dass die Flexibilisierung der amtlichen Statistik nicht, wie von einigen befürchtet, zwangsläufig zur Ausdehnung von Erhebungen führt, sondern auch zur Reduzierung der Erhebungen auf den aktuell benötigten Datenbedarf genutzt werden kann.

Mit der im BStatG bereits bestehenden Regelung des § 5 Abs. 4, nach der die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung bis zu einem Zeitraum von vier Jahren eine Bundesstatistik auszusetzen oder einzuschränken, hat sich der Statistische Beirat nicht beschäftigt. Dieses Instrument könnte im Zuge der Diskussion zum Bürokratieabbau an Bedeutung gewinnen.

Die weiteren Empfehlungen des Statistischen Beirats zur Anpassung des statistischen Programms an den aktuellen Datenbedarf zielen darauf ab, den Anwendungsbereich von Flexibilisierungsinstrumenten, die im Bundesstatistikgesetz bereits enthalten sind, zu vergrößern. So empfiehlt der Statistische Beirat, die Möglichkeiten nach § 5 Abs. 2 BStatG¹⁸⁾, Erhebungen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates anzuordnen, auszudehnen. Bereits heute gestattet § 5 Abs. 2 BStatG der Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Wirtschafts- und Umweltstatistiken mit Auskunftspflicht sowie sonstige Statistiken ohne Auskunftspflicht für eine Geltungsdauer bis zu drei Jahren anzuordnen, sofern die

Kosten 2 Mill. Euro pro Jahr nicht übersteigen. Eine Ausdehnung der Handlungsoptionen nach § 5 Abs. 2 BStatG könnte insbesondere darin bestehen, die Kostengrenze, die bei Erhebungen, die regional und fachlich gegliederte Ergebnisse liefern sollen, schnell überschritten wird, zu erhöhen oder die Geltungsdauer zu verlängern. Erhebungen nach § 5 Abs. 2 BStatG könnten und werden nämlich dazu benutzt, aktuellen Datenbedarf kurzfristig zu befriedigen. Sollte sich herausstellen, dass der Datenbedarf mittel- oder langfristig vorhanden ist, so kann die Erhebung anschließend auf der Basis eines einzelstatistischen Gesetzes fortgeführt werden. Zurzeit werden zum Beispiel die konjunkturstatistischen Erhebungen in bestimmten Dienstleistungsbereichen auf der Basis der Konjunkturstatistikverordnung vom 22. August 2002¹⁹⁾, die eine Rechtsverordnung gemäß § 5 Abs. 2 BStatG darstellt, erhoben. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass die Geltungsdauer von drei Jahren aufgrund der Verzögerungen bei der Verabschiedung des Verwaltungsdatenverwendungsgesetzes zu Terminproblemen führen könnte.

Schließlich empfahl der Statistische Beirat, die Möglichkeiten, Erhebungen ohne Auskunftspflicht durchzuführen, auszudehnen, indem bei Erhebungen nach § 7 Abs. 1 BStatG²⁰⁾ auch private und nationale öffentliche Stellen und supra- und internationale Organisationen Auftraggeber sein können. Der Statistische Beirat spricht sich dafür aus, Statistikaufträge öffentlich auszuschreiben. Bei allen Erhebungen nach § 7 BStatG sollten die Höchstgrenze der Befragten sowie die zeitliche Beschränkung von Wiederholungsbefragungen gestrichen oder deutlich angehoben werden.

In jüngster Vergangenheit haben Erhebungen nach § 7 BStatG wieder an Bedeutung gewonnen. In den Jahren 2001 und 2002 wurden neun Erhebungen nach § 7 BStatG durchgeführt, darunter so bedeutende wie die Zeitbudgeterhebung, die Biotechnologieerhebung oder die Pilotstudie zur Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien.²¹⁾ Die Zunahme der Erhebungen nach § 7 BStatG ist insbesondere auf die steigende Beteiligung an Pilot- und Testerhebungen für europäische Statistikvorhaben zurückzuführen. Dennoch gab es eine Reihe von Erhebungen, die die Bundesstatistik nicht durchführen konnte, weil insbesondere der nach § 7 BStatG erlaubte Stichprobenumfang zu klein war, um verlässliche Daten zu liefern.

Die Empfehlung des Statistischen Beirats, auch private Auftraggeber für Erhebungen nach § 7 BStatG zuzulassen, könnte aus wettbewerbsrechtlichen Gründen problematisch sein, da unter Umständen öffentliche Institutionen mit privaten Anbietern um Aufträge konkurrieren würden. Auch die vom Statistischen Beirat empfohlene Einschränkung, dass alle Erhebungen nach § 7 BStatG öffentlich auszuschreiben sind, wirft praktische Probleme auf. Derzeit werden zum Beispiel Piloterhebungen von Eurostat im Allgemeinen nicht öffentlich ausgeschrieben. Falls – entsprechend der Emp-

16) Siehe Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (Hrsg.): „Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur“, Baden-Baden, 2001, S. 252.

17) BGBl. I (2002) S. 3118.

18) Siehe Fußnote 1.

19) BGBl. I (2002) S. 3427.

20) Siehe Fußnote 1.

21) Siehe Bundestagsdrucksache 15/864, S. 2 f.

fehlung des Statistischen Beirats – die Bundesstatistik Erhebungen nach § 7 BStatG nur dann durchführen dürfte, wenn sie öffentlich ausgeschrieben worden sind, könnte die Bundesstatistik kaum mehr Piloterhebungen im Auftrag von Eurostat durchführen.

3.3 Stärkere Verwendung von Verwaltungsdaten

Die amtliche Statistik hat vor allem in den Bevölkerungs-, Sozial- und Steuerstatistiken schon immer Verwaltungsdaten in erheblichem Umfang genutzt.²²⁾ Im Zuge der Initiative „Bürokratieabbau“ gewinnt die Nutzung von Verwaltungsdaten durch die amtliche Statistik zur Entlastung der Befragten noch mehr an Bedeutung. Im Einzelnen hat sich die Bundesregierung dafür ausgesprochen zu prüfen, ob sich die bei den Finanzbehörden und der Bundesanstalt für Arbeit vorhandenen Daten zur Erstellung von Konjunkturstatistiken eignen und ob die Handwerkszählung durch eine Auswertung des Unternehmensregisters ersetzt werden kann.²³⁾

Um die für eine stärkere Nutzung von Verwaltungsdaten erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, gibt der Statistische Beirat eine Reihe von Anregungen (siehe Übersicht, Empfehlung 6 bis 8, 17). Anstelle eines rechtlich nicht realisierbaren allgemeinen Zugangsrechts sollen – wo immer möglich – der amtlichen Statistik bereichsspezifische Zugangs- und Verwendungsrechte zu Verwaltungsdaten gegeben werden. Für die Bundesstatistik wäre es die komfortabelste Lösung, ein allgemeines Zugangsrecht zu Verwaltungsdaten zu erhalten, denn das würde bedeuten, dass sie alle in der öffentlichen Verwaltung vorhandenen Daten, wo und von wem auch immer sie gespeichert werden, für statistische Auswertungen nutzen dürfte. Diese Option schätzt jedoch der Statistische Beirat als unrealistisch ein, da sie einerseits im Widerspruch zum informationellen Selbstbestimmungsrecht zu stehen scheint, entsprechend dem es in der Befugnis des oder der Einzelnen liegt, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wem und innerhalb welcher Grenzen er oder sie persönliche Lebenssachverhalte offenbart²⁴⁾. Gängige Rechtsauffassung ist es, das informationelle Selbstbestimmungsrecht auch in der Unternehmensstatistik anzuwenden, sodass auch für Wirtschaftsstatistiken der Gesetzesvorbehalt für Eingriffsmaßnahmen unverändert gilt. Andererseits würde ein allgemeines Zugangsrecht der Bundesstatistik zu Verwaltungsdaten in der Praxis immer dann zu Konflikten führen, wenn öffentliche Verwaltungen nicht bereit sind, den statistischen Ämtern ohne spezielle, sie eindeutig verpflichtende Regelungen Zugriff zu „ihren“ Daten zu gewähren.

Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Verwendung von Verwaltungsdaten in der Bundesstatistik empfiehlt der Statistische Beirat, die Erfordernisse der amtli-

chen Statistik bei allen relevanten Verwaltungsregistern zu berücksichtigen. Konkret heißt das, dass die inhaltliche Struktur und der DV-technische Aufbau von Verwaltungsregistern so gestaltet werden sollte, dass statistische Auswertungen erleichtert werden. Da die Bundesstatistik häufig auch auf Verwaltungsregister der Länder und Kommunen (z. B. Einwohnermelderegister, Gewerbearteien oder -register) zurückgreifen muss, die aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands unterschiedlich gestaltet sind, streben die statistischen Ämter einheitliche Lösungen an, die dennoch die Belange der Länder und Kommunen berücksichtigen.

In Empfehlung 8 spricht sich der Statistische Beirat dafür aus, der amtlichen Statistik im Bereich der Wirtschaftsstatistik die Rückmeldung von als fehlerhaft erkannten Verwaltungsdaten an die Lieferanten der Verwaltungsdaten – soweit verfassungsmäßig zulässig – zu gestatten. Hintergrund hierfür ist, dass die statistischen Ämter, wenn sie Verwaltungsdaten auf ihre Plausibilität kontrollieren, insbesondere aufgrund der in den statistischen Ämtern vorhandenen Zusatzinformationen bisweilen Fehler in den Verwaltungsdaten entdecken. Da es aufgrund der statistischen Geheimhaltung den statistischen Ämtern grundsätzlich nicht erlaubt ist, Einzeldaten weiterzugeben, ergibt sich der kuriose Sachverhalt, dass die statistischen Ämter bei periodischen Lieferungen von Verwaltungsdaten immer wieder dieselben fehlerhaften Meldungen erhalten und korrigieren.

Empfehlung 17 befürwortet, Datenlieferungen an die statistischen Ämter aus dem öffentlichen Bereich soweit irgend möglich elektronisch vorzunehmen und die Voraussetzungen hierzu zu schaffen. Damit greift der Statistische Beirat die Empfehlung der Rechnungshöfe, den öffentlichen Bereich zu elektronischen Datenlieferungen an die Statistik zu verpflichten, in abgeschwächter Form auf. Während der Statistische Beirat damit die Vorbehalte der öffentlichen Verwaltung gegen eine verbindliche Regelung berücksichtigt, hat sich die Bayerische Staatsregierung für ein konsequentes Vorgehen entschieden, indem sie auf der Ministerratsitzung vom 7. Juli 2003 beschloss, ihre Behörden zu verpflichten, die vom Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung angebotenen Möglichkeiten zu nutzen, statistische Daten elektronisch zu übermitteln.²⁵⁾

3.4 Intensivere Nutzung der in der amtlichen Statistik vorhandenen Daten

Um die Fülle von Daten, die in den statistischen Ämtern vorliegen, optimal zu verwerten, muss ihre Nutzung immer wieder der technischen Entwicklung und den aktuellen Nutzerwünschen angepasst werden. Der Statistische Beirat strebt mit seinen Vorschlägen (siehe Übersicht, Empfehlungen 5, 9, 10 sowie 18 bis 21) zu diesem Themenbereich an, den allgemeinen Nutzen der in den statistischen Ämtern vorliegenden Daten zu erhöhen. Insbesondere der Zugang der Wis-

22) Siehe Loreth, H.: „Die Aufgaben eines regionalen statistischen Amtes in Deutschland, aufgezeigt am Beispiel des Statistischen Landesamtes“ in Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Heft 3/2002, S. 107 ff. Nach dieser Analyse stammen 90% der Datensätze, die im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg im Bereich Bevölkerungs-, Sozial- und Steuerstatistiken verarbeitet werden, aus anderen Verwaltungen.

23) Siehe Fußnote 10.

24) Siehe Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1), S. 43 f.

25) Siehe Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 22. Juli 2003, Aktenzeichen IA4-1061.1-28.

senschaft zu statistischen Daten soll verbessert werden. Da Einzeldaten im vergangenen Jahrzehnt auch im Hinblick auf strategische Politikplanung und Evaluation politischer Maßnahmen zunehmend an Bedeutung gewannen, forderte die Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik mit großem Nachdruck einen weitergehenden und nutzerfreundlicheren Zugang für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu den Einzeldaten der amtlichen Statistik.²⁶⁾ Für die Bundesstatistik gilt es, diese Forderung zu erfüllen und gleichzeitig die statistische Geheimhaltung, die nicht nur gesetzlich vorgeschrieben ist, sondern auch im ureigensten Interesse der statistischen Ämter liegt, da sie eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass die Befragten korrekte Auskünfte erteilen, zu wahren. Um beiden Anforderungen gerecht zu werden, wurden die Forschungsdatenzentren des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Ämter der Länder eingerichtet. Im Februar 2003 wurde ein Kooperationsvertrag als gemeinsame Arbeitsgrundlage unterzeichnet.

Im Bereich der Forschungsdatenzentren gibt es einige offene rechtliche Fragen, deren Klärung der Statistische Beirat durch Empfehlung 5 herbeiführen möchte. Der Statistische Beirat regt an, im Bundesstatistikgesetz die Bereitstellung von Mikrodaten unter Wahrung des Statistikgeheimnisses als eine Form der Ergebnisbereitstellung zu verankern, die zentrale Speicherung von Mikrodaten sowie deren Nutzung insbesondere durch die Wissenschaft zu erlauben und die Arbeit von Gastwissenschaftlern in den Forschungsdatenzentren der statistischen Ämter zu regeln.

Aufgabe der Bundesstatistik ist es, Daten über Massenerscheinungen zu erheben, zu sammeln, aufzubereiten, darzustellen und zu analysieren.²⁷⁾ Bislang erfüllen die statistischen Ämter diese Aufgabe überwiegend durch die Bereitstellung von aggregierten Daten. Um eventuelle Unsicherheiten auszuräumen, sollte im Bundesstatistikgesetz klargestellt werden, dass es auch zu den Aufgaben der Bundesstatistik gehört, Mikrodaten zur Verfügung zu stellen.

Das bisher dominierende Verfahren, Mikrodaten nur in den statistischen Ämtern, die sie erhoben haben, zu speichern, führte in der Vergangenheit immer wieder zu erheblichen Verzögerungen sowohl bei der Datenlieferung an die Wissenschaft als auch bei Sonderauswertungen. Um Mikrodaten in einem akzeptablen Zeitraum zu Verfügung stellen zu können, ist es erforderlich, Mikrodaten zentral in einem der statistischen Ämter zu speichern. Der Einsatz von zentralen Servern erlaubt es, dass trotzdem sämtliche statistische Ämter auf ihre Daten zugreifen können.

Die in Zusammenhang mit der Arbeit von Gastwissenschaftlern in den Forschungsdatenzentren zu klärenden rechtlichen Fragen betreffen Forschungsfragestellungen, die mit faktisch anonymisierten Daten nicht beantwortet werden können. Als Lösung bieten die Forschungsdatenzentren so

genannte Gastwissenschaftlerarbeitsplätze an, bei denen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an abgeschotteten PCs in den Forschungsdatenzentren Zugang zu Mikrodaten erhalten. Dadurch, dass die Möglichkeiten, in den Forschungsdatenzentren einen Deanonimisierungsversuch durchzuführen, stark eingeschränkt sind, können den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern On-Site Scientific Use Files zur Verfügung gestellt werden, die schwächer anonymisiert sind als Scientific Use Files, die zur externen wissenschaftlichen Arbeit weitergegeben werden.

Um weitere Nutzungsmöglichkeiten von Einzeldaten durch die Wissenschaft zu eröffnen, empfahl der Statistische Beirat, die Aufbewahrung von statistischen Daten in der amtlichen Statistik sowie in Archiven unter Berücksichtigung der Informationsinteressen der Öffentlichkeit sowie der Wissenschaft zu regeln, die Weitergabe von faktisch anonymisierten Daten an Wissenschaftler außerhalb Deutschlands auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu ermöglichen und die in § 16 Abs. 8 BStatG festgelegte Projektbindung bei der Übermittlung von faktisch anonymisierten Einzeldaten an die Wissenschaft mit dem Ziel, der Wissenschaft eine flexiblere Nutzung zu gestatten, zu überprüfen.²⁸⁾

Der Statistische Beirat empfahl ferner, im Bundesstatistikgesetz die Eigenschaft der Bundesstatistik als öffentliches Gut herauszustellen und ihre Ergebnisse in geeigneter Form unter Wahrung des Statistikgeheimnisses zur Verfügung zu stellen. Zwar stellt das geltende Bundesstatistikgesetz in § 1 BStatG fest, dass „durch die Ergebnisse der Bundesstatistik ... gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Zusammenhänge für Bund, Länder einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände, Gesellschaft, Wissenschaft und Forschung aufgeschlüsselt“ werden²⁹⁾ und definiert damit die Bundesstatistik als öffentliches Gut, jedoch erschien es dem Statistischen Beirat gerade auch im Zuge der Entlastungsdiskussion ratsam, im Bundesstatistikgesetz einerseits den Nutzen der Bundesstatistik für die gesamte Gesellschaft zu betonen und andererseits die Bundesstatistik auch explizit darauf zu verpflichten, diese Dienstleistungsfunktion für die gesamte Gesellschaft zu erfüllen.

Zusätzliche Informationen können ohne zusätzlichen Erhebungsaufwand dadurch gewonnen werden, dass Ergebnisse aus verschiedenen Erhebungen miteinander verknüpft werden. Entsprechend Empfehlung 9 soll der gesetzliche Rahmen für die Datenverknüpfung im Bereich der amtlichen Statistik ausgeweitet werden. § 13 a BStatG regelt in Verbindung mit § 13 BStatG³⁰⁾, der Aufbau und Führung von Adressdateien regelt, die Zusammenführung von Datensätzen aus verschiedenen Wirtschafts- und Umweltstatistiken. Das nach § 13 a BStatG vorgeschriebene Verfahren ist allerdings mit so erheblichem Organisations- und Arbeitsaufwand verbunden, dass es in der Praxis kaum angewandt wird. Im Berichtszeitraum 2001/2002 sind nur in zwei Fäl-

26) Siehe Fußnote 16, S. 18 f.

27) Siehe Fußnote 2.

28) Siehe Müller, W., Referat zum Thema: „Nutzung vorhandener statistischer Daten“, Band 40 der Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“, S. 60 ff. (siehe Fußnote 8).

29) Siehe Fußnote 1.

30) Siehe Fußnote 1.

len Datensätze aus verschiedenen Bundesstatistiken nach § 13 a BStatG zusammengeführt worden.³¹⁾

Der Statistische Beirat bittet in Empfehlung 10 die Bundesstatistik, zu prüfen, ob unter Kosten- und Nutzen-Gesichtspunkten der Aufbau einer Unternehmensdatenbank über das aufzubauende Unternehmensregister hinaus sinnvoll und unter Gesichtspunkten des Datenschutzes zulässig ist. Kern des Konzepts der Unternehmensdatenbank ist, das Unternehmensregister zu nutzen, um allen Einheiten des Unternehmensregisters alle für sie vorhandenen Daten aus Erhebungen und Verwaltungsdaten zuzuordnen und diese Angaben zu speichern.³²⁾ Damit könnte die Unternehmensdatenbank die Vorteile der Nutzung vorhandener Daten maximieren. Voraussetzung für die Unternehmensdatenbank ist allerdings, dass die rechtlichen Bedingungen für die Datenverknüpfung im Bereich der Bundesstatistik, wie in Empfehlung 9 vorgeschlagen, gelockert werden. Ihr volles Potenzial kann die Unternehmensdatenbank erst dann entfalten, wenn die Bundesstatistik in erheblichem Umfang auf Verwaltungsdaten zugreifen kann und eine einheitliche Unternehmensnummer in Deutschland eingeführt worden ist.

4 Fazit

Die Weiterentwicklung der Bundesstatistik ist zwar eine Daueraufgabe, jedoch erscheint dem Statistischen Beirat in der gegenwärtigen Situation eine grundlegende Reform des rechtlichen Rahmens der Bundesstatistik geboten. Deshalb unterbreitet der Statistische Beirat der Bundesregierung mit seinen Empfehlungen zur Novellierung des Bundesstatistikgesetzes Vorschläge für eine Modernisierung des Bundesstatistikgesetzes. Es liegt nun in der Verantwortung der Bundesregierung, diese Empfehlungen aufzugreifen und für die Gestaltung des rechtlichen Rahmens der Bundesstatistik so zu nutzen, dass die Bundesstatistik den Anforderungen an ein leistungsfähiges und belastungsarmes statistisches System auch in Zukunft gerecht werden kann. [u](#)

31) Siehe Fußnote 21, S. 3.

32) Siehe Lützel, H., Referat zum Thema: „Verwaltungsdatenverwendung“, Band 40 der Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“, S. 27 (siehe Fußnote 8).

Auszug aus Wirtschaft und Statistik

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2003

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.

Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Schriftleitung: N. N.
Verantwortlich für den Inhalt:
Brigitte Reimann,
65180 Wiesbaden

- Telefon: +49 (0) 6 11/75 20 86
- E-Mail: wirtschaft-und-statistik@destatis.de

Vertriebspartner: SFG Servicecenter Fachverlage
Part of the Elsevier Group
Postfach 43 43
72774 Reutlingen
Telefon: +49 (0) 70 71/93 53 50
Telefax: +49 (0) 70 71/93 53 35
E-Mail: destatis@s-f-g.com

Erscheinungsfolge: monatlich



Allgemeine Informationen über das Statistische Bundesamt und sein Datenangebot erhalten Sie:

- im Internet: www.destatis.de

oder bei unserem Informationsservice
65180 Wiesbaden

- Telefon: +49 (0) 6 11/75 24 05
- Telefax: +49 (0) 6 11/75 33 30
- www.destatis.de/kontakt