

Johann Hahlen*

Zur Rolle der amtlichen Statistik für eine evidenzbasierte Wirtschaftsforschung und -politik

The role of official statistics in evidence-based economic research and policy

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hat eindringlich gezeigt, wie sehr die nationalen Volkswirtschaften bereits untereinander vernetzt sind. Bei der Lösung der entstandenen wirtschaftlichen Probleme dürfen Aspekte wie Generationengerechtigkeit und Umweltverträglichkeit nicht außer Acht bleiben.

Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik stehen damit zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor großen Herausforderungen. Neben der Frage eines zukunftsfähigen und nachhaltigen Wirtschaftens in Zeiten der Globalisierung ist die Frage der sozialen Gerechtigkeit, auch mit Blick auf die demografische Entwicklung in Deutschland, ein weiteres Hauptanliegen. Dabei geht es nicht nur darum, mögliche Kausalketten aufzuzeigen, sondern auch Dynamik, Richtung und Geschwindigkeit der Entwicklungen zu untersuchen. Daten der amtlichen Statistik sind hierbei ein wichtiges Hilfsmittel, wie im folgenden Beitrag einleitend festgestellt wird.

Der Autor diese Beitrags, Staatssekretär i. R. Johann Hahlen, hat in seiner Amtszeit als Präsident des Statistischen Bundesamtes den Ausbau der informationellen Informationsstruktur in Deutschland, insbesondere auch für Wissenschaft und Forschung, intensiv gefördert.

Nach einer Schilderung der Rahmenbedingungen, unter denen die amtliche Statistik in Deutschland derzeit arbeitet, geht der Autor auf neue Entwicklungen im statistischen Programm und bei der Datengewinnung ein. Das folgende Kapitel beschreibt, welche Erfolge die amtliche Statistik seit

Mitte der 1990er-Jahre bei der benutzergerechten Bereitstellung statistischer Daten und Ergebnisse erzielt hat und welche Aufgaben sich ihr hier künftig stellen.

Der punktuell aktualisierte Beitrag ist einer 2009 im Schäffer-Poeschel-Verlag erschienenen, Prof. Dr. Ullrich Heilemann zum 65. Geburtstag gewidmeten Festschrift entnommen. Herausgegeben von Prof. Dr. Adolf Wagner sind in dieser Festschrift mit dem Titel „Empirische Wirtschaftsforschung heute“ rund 30 Fachaufsätze namhafter Autoren aus unterschiedlichen Bereichen enthalten, die das weitgefächerte Themenspektrum dieses Forschungsgebietes aufzeigen. Wir danken dem Schäffer-Poeschel-Verlag, Stuttgart, für die freundliche Genehmigung zum Nachdruck.

1 Neue Fragestellungen in der Wirtschaftsforschung

Amtliche Statistik und Wirtschaftsforschung/-politik brauchen einander. Die amtliche Statistik benötigt die Wirtschaftsforschung und -politik, um ihr Datenangebot an den jeweils aktuellen Bedarfen auszurichten. Umgekehrt bleiben Wirtschaftsforschung und -politik ohne die Daten der amtlichen Statistik beliebig, gewissermaßen Glasperlen-spiele. Die amtliche Statistik ist wiederum ein „Kind“ der Wirtschaftspolitik, stammen doch etwa wichtige Anfänge der Statistik aus dem Merkantilismus der absolutistischen Könige und Fürsten. Auch die aktuelle neoklassische Wirt-

* Staatssekretär i. R. Johann Hahlen war von Oktober 1995 bis Oktober 2006 Präsident des Statistischen Bundesamtes und von Oktober 2006 bis zu seinem Ruhestand Ende 2007 Staatssekretär im Bundesministerium des Innern.

Frau Dr. Susanne Schnorr-Bäcker aus dem Statistischen Bundesamt/Wiesbaden danke ich ganz herzlich für die Zusammenarbeit bei diesem Aufsatz.

schaftstheorie kommt ohne Informationen aus der amtlichen Statistik nicht aus, wie wohl sich das Bild des homo oeconomicus als einem voll informierten, rational handelnden Wirtschaftssubjekt als theoretisches Konstrukt erwiesen hat.¹⁾ Auch wenn immer stärker asymmetrische Konstellationen und Unsicherheiten eine Rolle bei der Erklärung und Vorhersage wirtschaftlichen Handelns spielen, kann unverändert – mit der Bundeskanzlerin Merkel – gesagt werden: Jede Politik beginnt bei den Fakten.

So waren und sind die Daten der amtlichen Statistik Bausteine, aus denen Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker ihre Analysen, Prognosen und Handlungsempfehlungen ableiten. Der Bedarf an statistischen Daten wächst und unterliegt zugleich einem immer rascheren Wandel. Im Zeitalter der Globalisierung werden die jeweiligen nationalen statistischen Daten von der Wirtschaftspolitik über das Internet nachgefragt und zu länderübergreifenden Vergleichen genutzt. Zugleich wächst infolge zunehmend individueller Fragestellungen die Nachfrage der Wirtschaftsforschung nach Mikrodaten aus der amtlichen Statistik.

Wirtschaftsforschung und -politik stehen zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor großen Herausforderungen. Neue Formen des Zusammenlebens, des Arbeitens und Produzierens haben sich herausgebildet. Die Weltwirtschaft ist seit Anfang der 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts, u. a. in Reaktion auf den Untergang der Sowjetunion, die Öffnung der Grenzen Osteuropas und das stürmische Wachsen der Europäischen Union (EU), im Umbruch. Anfang 2008 zählte die EU nahezu 500 Millionen Einwohner und ist damit zum größten Wirtschaftspartner in der westlichen Welt geworden. Der Euro hat sich seit seiner Einführung – zum 1. Januar 1999 in zunächst 11 Mitgliedstaaten und seit Anfang 2008 in 15 Mitgliedstaaten der EU (am 1. Januar 2009 trat die Slowakei als 16. Mitgliedstaat der EU der Eurozone bei – Anmerkung der Redaktion) – zu einer stabilen Währung entwickelt und ist neben dem Dollar weltweit zu einer sogenannten Ankerwährung geworden. Der Aufstieg von Schwellenländern, wie China und Indien, in die Liga der sogenannten Global Players hat die wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse mit weitreichenden Folgen insbesondere für die Grundstoffindustrien verschoben. Neue Wertschöpfungsketten sind in der globalisierten Wirtschaft entstanden. Die jähe Ressourcenverknappung seit Anfang des 21. Jahrhunderts, vor allem von Öl, Gas, vielen Rohstoffen und Grundnahrungsmitteln, treibt die Entwicklung alternativer Vorprodukte und regenerativer Technologien voran. Nachhaltige Entwicklung und soziale Gerechtigkeit sind – jedenfalls in Deutschland und mit Blick auf den demografischen Wandel – Hauptanliegen von Wirtschaftsforschung und -politik geworden.

So stellen sich der Wirtschaftspolitik und der empirischen Wirtschaftsforschung in Deutschland zahlreiche neue Fra-

gen, wie zum Beispiel: Ist der Wohlfahrtsstaat in seiner herkömmlichen Form noch finanzierbar? Wie lassen sich regionale Disparitäten beheben? Welche Konsequenzen hat eine alternde Gesellschaft für Wirtschaft und Gesellschaft? Bei diesen Fragen geht es nicht nur um mögliche Kausalketten, sondern auch um deren Dynamik, Richtung und Geschwindigkeit. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und der damit verbundene Finanzierungsbedarf sind in Deutschland – verstärkt nach der deutschen Vereinigung und der Öffnung Europas nach Osten – zu zentralen Themen geworden. Für die Wirtschaftspolitik gilt es, regionale und soziale Disparitäten und damit verbundene sozioökonomische und demografische Fehlentwicklungen möglichst früh zu antizipieren, um bereits im Entstehungsstadium gegenzusteuern. Produktion und Finanzierung weit über die nationalen Grenzen hinweg schaffen Interdependenzen, die auf die Arbeitsmarktbedingungen und das Wirtschaftswachstum in Deutschland zurückwirken. Wenn Deutschland häufig als „Exportweltmeister“ bezeichnet wird, übersieht man leicht, dass diese Spitzenposition vielfach auf „gebrochenen“ Wertschöpfungsketten beruht, weil beträchtliche Teile davon in anderen Ländern oder Kontinenten erbracht werden, sodass die im Export liegende wirtschaftliche Leistung nicht mehr allein Deutschland zugerechnet werden kann.²⁾ Die weltweite Verflechtung der Finanzwelt und das Streben nach schnellen und hohen Renditen schaffen eine eigene Dynamik mit all ihren positiven und negativen Konsequenzen für Wirtschaft und Gesellschaft.

Die deutsche amtliche Statistik hält wesentliche Daten für diese Fragestellungen bereit. Professor Dr. Heilemann hat in seinem umfangreichen wirtschaftswissenschaftlichen Werk³⁾ vielfach gezeigt, wie mit den Ergebnissen der amtlichen Statistik Wirtschaftsforschung erfolgreich betrieben und Politikberatung gelingen kann.

2 Herausforderungen für die amtliche Statistik

2.1 Die amtliche Statistik als Informationsanbieter

Qualitativ hochwertige statistische Daten sind ein öffentliches Gut. Ihre Zugänglichkeit für die breite Öffentlichkeit – und nicht nur für Regierung und Verwaltung – ist für eine Demokratie lebenswichtig. Der Produzent dieser Daten, die amtliche Statistik, gehört deshalb für ein demokratisches Gemeinwesen zu den unverzichtbaren Infrastrukturen. Die amtliche Statistik will Wirtschaft und Gesellschaft eines Landes in all ihren Teilen und Aktivitäten zeitnah und objektiv widerspiegeln. Wenn Wirtschaftsforschung und -politik statistische Daten als Grundlagen für rationale Willensbil-

1) Zu neueren Ansätzen siehe zum Beispiel die Arbeiten von Selten, R./Wooders, M./Cartwright, E.: „Social Conformity in Games with Many Players“, Warwick Economic Research Papers, August 2003, no. 682 (<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/papers/twerp682.pdf>) oder Bolton, G. E./Ockenfels, A.: „The Behavioral Tradeoff between Efficiency and Equity when a Majority Rules“ in papers on strategic actions (<https://papers.econ.mpg.de/esi/discussionpapers/2003-12.pdf>).

2) Siehe dazu auch die Diskussion zum Themenkreis „Pathologischer Exportboom“ u. a. von Sinn, H.-W.: „Der pathologische Exportboom“ in ifo Schnelldienst 1/2006, S. 3 f.; Hahlen, J.: „Zum makroökonomischen Umfeld des deutschen Exportbooms – empirische Befunde der amtlichen Statistik“ in ifo Schnelldienst 1/2006, S. 26 ff.

3) Siehe dazu beispielhaft einige neuere Veröffentlichungen wie Heilemann, U./Lehmann, H./Ragnitz, J.: „Länder-Rankings – Komplexitätsreduktion oder Zahlenalchemie?“ in Wirtschaftsdienst, Heft 7, Juli 2007, S. 480 ff.; Heilemann, U.: „Besser geht's nicht – Genauigkeitsgrenzen von Konjunkturprognosen“ in Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 224, Stuttgart 2004, S. 51 ff.; Heilemann, U.: „Ostdeutschland – ein ‚Mezzogiorno-Fall‘?“ in Wirtschaftsdienst, Heft 8, 2005, S. 505 ff.; Heilemann, U./Schnorr-Bäcker, S.: „Globalisierung – Möglichkeiten und Grenzen ihrer Erfassung in der amtlichen Statistik“ in WiSta 10/2003, S. 900 ff.

dungen in der Zivilgesellschaft nutzen, sollten sie sich der wesentlichen Rahmenbedingungen für die amtliche Statistik in Deutschland bewusst sein.

2.1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Bundesstatistikgesetz (BStatG) sowie in Art. 285 des EU-Vertrages, der von den Gemeinschaftsstatistiken handelt, sind die grundlegenden Arbeitsprinzipien der amtlichen Statistik, nämlich Neutralität, Objektivität und wissenschaftliche Unabhängigkeit,⁴⁾ festgeschrieben. Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983⁵⁾ hat – davon ausgehend – den Auftrag der amtlichen Statistik in prägnanter Weise beschrieben: Die Statistik liefert umfassend zuverlässige Informationen – aktuell und vielseitig kombinierbar – als unentbehrliche Entscheidungsgrundlage für eine am Sozialstaat orientierte Politik. Weil an diesem Auftrag der Statistik ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, können die mit der Erhebung von personenbezogenen Daten verbundenen Eingriffe in das grundrechtlich geschützte informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger gerechtfertigt sein. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht zugleich den Gesetzgeber verpflichtet, für alle statistischen Arbeiten, die zu Beeinträchtigungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Bürger führen können, eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage zu schaffen; er darf dies nur tun, wenn das öffentliche Interesse an der jeweiligen Statistik etwa damit verbundene Einschränkungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts rechtfertigt. Außerdem hat das Gericht der amtlichen Statistik aufgegeben, ständig auf eine Modernisierung ihrer Methoden bedacht zu sein, um Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger zu minimieren.

Die amtliche Statistik in Deutschland hat diese Vorgaben sehr ernst genommen. Es kam in den 80er- und 90er-Jahren des vorigen Jahrhunderts zu einer Vielzahl sehr detaillierter Statistikgesetze mit hoher Regeldichte.

2.1.2 Tatsächliche Rahmenbedingungen

Nach dem föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland fällt die Erhebung und Aufbereitung von statistischen Daten überwiegend in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Deshalb vollzog sich bislang der Produktionsprozess für die meisten Statistiken in jedem der 16 und – nach Zusammenschluss der Ämter von Hamburg und Schleswig-Holstein sowie von Berlin und Brandenburg – heute 14 Statistischen Landesämtern. Damit verbunden sind jeweils hohe Aufwände, die je nach den personellen und informationstechnischen Möglichkeiten der einzelnen Landesämter mitunter zum Beispiel die Aktualität der Daten beeinträchtigt haben und die sich nach dem Prinzip „einer oder einige für alle“ deutlich verringern lassen.

Heute machen neue Technologien und fortentwickelte Methoden andere Formen der Datengewinnung und der Zusammenarbeit zwischen den Statistischen Ämtern des

Bundes und der Länder möglich, auf die nachstehend eingegangen wird.

Drei weitere Faktoren beeinflussten die statistische Arbeit der letzten Jahrzehnte nicht wenig: Im Zusammenhang mit immer neuen Entbürokratisierungsanstrengungen in Bund und Ländern sah und sieht sich die amtliche Statistik der beständigen Forderung nach Abschaffung von Statistiken, jedenfalls nach Einschränkung von Erhebungen, gegenüber, um fühlbare Entlastungen bei den auskunftgebenden Bürgern und Unternehmen zu erreichen.

Gleichzeitig und ungeachtet des Aufgabenzuwachses muss die amtliche Statistik – zum Teil überproportional, weil etwa die Behörden der inneren Sicherheit oder des Bildungssektors höhere Priorität genießen – ihren Beitrag zur Konsolidierung der Staatsfinanzen auf Bundes- und Landesebene leisten, sprich Sachmittel und vor allem Personal einsparen.

Schließlich ist das statistische Programm fortlaufend auf die Bedarfe und zunehmenden Anforderungen der EU auszurichten.

2.1.3 Von der Input- zur Output-Orientierung

Die dargestellten rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen führten in den 80er- und bis zur Mitte der 90er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts zu einer – von daher verständlichen – Inputorientierung der amtlichen Statistik: Der eigene Beritt musste geordnet und gewissermaßen verteidigt werden. Ende der 1990er-Jahre setzte ein Umdenkensprozess ein, zu mehr Kundenorientierung, zur Zusammenarbeit mit der Sozial- und Wirtschaftsforschung, kurz zu der für eine amtliche Statistik eigentlich selbstverständlichen Outputorientierung.

Begünstigt und vorangetrieben wurde diese Entwicklung durch zwei wesentliche Fortschritte, nämlich die sich rasant verbessernden Möglichkeiten der Informationstechnik sowie die Nutzung von Verwaltungsdaten.

Neue, elektronische Informations- und Kommunikationsmittel und deren rasche Verbreitung haben einen Paradigmenwechsel in der amtlichen Statistik und eine Abkehr von der traditionellen Arbeitsweise hin zur Outputorientierung begünstigt. So sind erst seit einigen Jahren Server mit der Fähigkeit, riesige Datenmengen zu speichern und getrennt zu verwalten, verfügbar. Insbesondere das Internet hat in den letzten 15 Jahren die Kommunikationsmöglichkeiten geradezu revolutioniert. Die amtliche Statistik nutzt das neue Medium bei praktisch allen Prozessen, sei es bei der Datenerhebung, der Datenverarbeitung oder bei der Datenverbreitung. Informationen jeglicher Art – gedruckt, gesprochen oder in Form von Bildern – sind ubiquitär geworden. Das sogenannte Web 2.0 ermöglicht heute sogar einen interaktiven Informationsaustausch.

So hat moderne Informationstechnik (IT) ein neues, zukunftsweisendes Organisationsmodell für die statistische Zusammenarbeit im föderalen System ermöglicht, nämlich das der

4) Siehe § 1 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) vom 22. Januar 1987 (BGBl. I S. 462, 565), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246).

5) BVerfGE 65, 1.

zentralen Produktion und Datenhaltung (ZPD). Seit Anfang 2006 wird zur Produktion von Bundesstatistiken im sogenannten Verbund der statistischen Ämter erstmals eine zentrale Datenhaltung praktiziert. Mitte 2008 werden bereits mehr als die Hälfte der 62 für die ZPD ausgewählten Statistiken zentral und bundesweit einheitlich gehostet; weitere elf Statistiken sind weitgehend und die übrigen zumindest partiell umgestellt. Voraussetzung dafür war, dass die heterogenen IT-Landschaften in den Statistischen Ämtern von Bund und Ländern standardisiert wurden. Nach dieser ersten Phase sollen weitere Statistiken nicht mehr parallel in allen Statistischen Landesämtern, sondern nur noch von einem Amt für die anderen produziert werden. Gleichzeitig sollen das Antwortzeitverhalten bei Dialogfunktionen, die Verarbeitung von großen Datenmengen beim Datenimport und -export sowie die fachlichen Funktionalitäten optimiert werden. Dafür müssen allerdings sämtliche Teilprozesse der Statistikproduktion in ämterübergreifender Kommunikation noch stärker standardisiert werden.

Der zweite Paradigmenwechsel in der amtlichen Statistik besteht in der zunehmenden Nutzung von Verwaltungsdaten. Aus dem Verwaltungsvollzug ist eine Fülle von Einzeldaten verfügbar, die von der amtlichen Statistik unter Wahrung der oben beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen immer stärker genutzt werden. Damit können ohne zusätzliche Auskunftslasten für Bürger oder Unternehmen rasch neue Datenbedarfe erfüllt werden.

So wird Deutschland bei dem für 2011 anstehenden europaweiten Zensus wesentlich auf vorhandene Verwaltungsdaten zurückgreifen. Die deutsche „Volkszählung“ wird im Wesentlichen registergestützt erfolgen und die gesamte Bevölkerung wird nicht mehr – wie in der Vergangenheit – durch Interviewerinnen und Interviewer befragt. Die zu erfassenden Zensusvariablen, zum Beispiel zur Bevölkerungszahl, zur Erwerbsbeteiligung, zu Haushalten und Wohnungen, werden soweit wie möglich aus bestehenden Registern gewonnen. Nur die Variablen, für die es keine anderen Datenquellen gibt, sowie die Korrektur von Unter- und Übererfassungen in den Melderegistern werden noch primärstatistisch mit Stichproben erhoben bzw. bereinigt. Der Zensus wird sich also aus verschiedenen Modulen, nämlich Registerauswertungen, einer postalischen Befragung von Wohnungseigentümern und ergänzenden Stichprobenerhebungen zusammensetzen. Dass ein derartiges „Mixmodell“ machbar und relativ belastungsarm und kostengünstig ist, haben entsprechende Tests in den Jahren 2001 bis 2004 gezeigt.

2.2 Zum statistischen Programm

Das Programm der amtlichen Statistik, das heißt welche Daten sie erhebt und welche Daten sie in welcher Form

anbietet, ist Ausdruck der jeweiligen Zeit. So prägen inzwischen die EU und der Prozess der europäischen Integration das Gesicht der deutschen amtlichen Statistik:

Die europäische Ausrichtung der deutschen amtlichen Statistik hat sich kontinuierlich, mitunter auch sprunghaft vollzogen, von ihren Anfängen im Rahmen der Montanunion [vom 18. April 1951⁶⁾] über die Vollendung des europäischen Binnenmarktes durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA vom 28. Februar 1986) und vor allem mit dem Vertrag von Maastricht⁷⁾ (vom 7. Februar 1992) zur Schaffung der Europäischen Union mit Einführung des Europäischen Währungssystems und des Euro.⁸⁾ Mehr als 60 % aller bundesstatistischen Erhebungen in Deutschland werden inzwischen durch Regelungen der EU vorgeschrieben. Das sind u. a. Statistiken zu Themen wie wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in der EU, gemeinsame Wissenschafts- und Technologiepolitik, Konvergenzkriterien im Europäischen Währungssystem und zur Agrarpolitik der EU. Lange Jahrzehnte konzentrierte sich die EU auf die Schaffung einer gemeinschaftsweiten statistischen Infrastruktur, etwa mit einheitlichen Klassifikationen, und auf neue Gemeinschaftsstatistiken, wie zum Beispiel die Intrahandelsstatistik. In jüngerer Zeit richtet sich das Augenmerk der EU besonders auf die Beachtung einheitlicher Qualitätsmaßstäbe in den 27 EU-Mitgliedstaaten bei der Produktion der nationalen, aber für die EU wichtigen Statistiken.

Das jüngste, vom Ministerrat und Europäischen Parlament beschlossene gemeinschaftsweite statistische Mehrjahresprogramm 2008 – 2012⁹⁾ hat eine Reihe von Schwerpunkten gesetzt:

In den Bereichen *Bevölkerung und Soziales* sind – neben dem EU-weiten Zensus – die demografischen Entwicklungen, der Zugang zum Arbeitsmarkt und die Arbeitsplatzbedingungen (auch für ausgewählte Bevölkerungsgruppen wie Migranten oder Behinderte), die Bildungssituation und die persönliche Sicherheit prioritär.

Im Bereich *Wirtschaft* stehen eine verbesserte Erfassung der Globalisierung und Wettbewerbsfähigkeit sowie ein verbessertes Datenangebot über neue Verfahren und Technologien zur Energiegewinnung und -versorgung sowie über die elektronischen Informations- und Kommunikationstechnologien im Mittelpunkt.

2007 konnten die mehr als fünf Jahre dauernden Arbeiten zur Revision der aus den 1980er-Jahren stammenden Europäischen Wirtschaftszweigklassifikation [nunmehr NACE Rev. 2¹⁰⁾] abgeschlossen werden. Diese grundlegende Überarbeitung war notwendig geworden, weil sich die Wirtschaftsstrukturen in den letzten Jahrzehnten, vor allem was die Dienstleistungen anbetrifft, massiv geändert haben. Die

6) Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951, in Kraft getreten am 24. Juli 1952 und ausgelaufen am 23. Juli 2002.

7) Amtsbl. der EG Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 1; BGBl. II (1992), S. 1253.

8) Mit dem Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 [Amtsbl. der EG Nr. C 340 vom 10. November 1997, S. 1; BGBl. II (1998), S. 387] wurde die Durchführung von Gemeinschaftsstatistiken als Artikel 285 in den EG-Vertrag aufgenommen. Die aktuelle Version des EG-Vertrages ist der Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2001 [Amtsbl. der EG Nr. C 80 vom 10. März 2001, S. 1; BGBl. II (2003), S. 1666].

9) Beschluss Nr. 1578/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 über das Statistische Programm der Gemeinschaft 2008 bis 2012 (Amtsbl. der EU Nr. L 344 vom 28. Dezember 2007, S. 15).

10) Verordnung (EG) Nr. 1893/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Aufstellung der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige NACE Revision 2 und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates sowie einiger Verordnungen der EG über bestimmte Bereiche der Statistik (Amtsbl. der EU Nr. L 393 vom 30. Dezember 2006, S. 1).

für Deutschland aus der NACE abgeleitete nationale Wirtschaftszweigklassifikation (WZ 2008) musste entsprechend angepasst und für die bereichsspezifischen Wirtschaftsstatistiken umgesetzt werden. Diese Umstellungen sind mit außerordentlichem Arbeitsaufwand verbunden und erfassen den gesamten Erhebungsprozess von der Datensammlung bis zur Präsentation. Sie erfolgen stufenweise ab 2008. Die Umstellung auf eine neue Klassifikation bringt zwar Daten, welche die aktuellen Wirtschaftsstrukturen besser abbilden, allerdings auch nachteilige Brüche bei Zeitreihen mit sich, die mit aufwendigen Rückrechnungen minimiert werden müssen.

Auch die Revisionen der Gütersystematiken, der CPA (Statistical Classification of Products by Activity) der Europäischen Union und der CPC (Central Product Classification) der Vereinten Nationen, sind endgültig¹¹⁾ bzw. weitgehend abgeschlossen. Damit werden nicht nur die amtlichen Statistiken der EU-Mitgliedstaaten miteinander verzahnt, sondern es werden auch weltweite Vergleiche im Rahmen der Vereinten Nationen oder innerhalb der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – die Redaktion) möglich.

Die gemeinschaftsweiten *Umweltstatistiken* sollen ausgebaut und in ein Gesamtsystem integriert werden, um die Nachhaltigkeit von Maßnahmen der EU statistisch besser verfolgen und gegebenenfalls faktenbasiert modifizieren zu können.

Die Entwicklung von statistischen Gesamtsystemen, wie zum Beispiel den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, war und ist eine große Herausforderung für das europäische Statistiksystem. Vor dem Hintergrund der Weiterentwicklungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Rahmen der Vereinten Nationen wird auch das derzeitige Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (das „European System of Accounts“ – ESA) von 1995, zum Beispiel was die Verbuchung von Pensionslasten und von Forschungs- und Entwicklungsausgaben angeht, zu revidieren sein.

Neben der Realisierung des Fünf-Jahresprogramms haben die Leiterinnen und Leiter der Statistischen Ämter der EU auf ihrer DGINS-Konferenz 2006 in Krakau Eurostat, das Statistische Amt der EU, im „Krakauer Aktionsplan“ beauftragt, das Funktionieren des Europäischen Statistischen Systems, das heißt insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Eurostat und den inzwischen 27 nationalen statistischen Ämtern, zu verbessern.

Diese europäischen Entwicklungen und Zielsetzungen bestimmen in erheblichem Umfang die Arbeit der amtlichen Statistik in Deutschland.

Zugleich stehen auch auf deutscher Ebene Verbesserungen im Datenangebot an. So sind zurzeit – neben der Vorberei-

tung des Zensus 2011 – eine Reform der Unternehmensstatistiken, die Neukonzeption der Haushaltsstatistiken und der Ausbau der Sozialstatistiken in Arbeit. Bei den Unternehmensstatistiken geht es u. a. um die seit langem diskutierte Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer sowie die verstärkte Nutzung von Verwaltungsregistern für die Handwerks- und die Dienstleistungsstatistiken. Mit der Neukonzeption der Haushaltsstatistiken für die Zeit nach 2013, hier vor allem des Mikrozensus und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), wurde vor kurzem begonnen.

In den letzten zehn Jahren hat die Bundesstatistik vor allem an der Schließung gravierender Lücken in den Wirtschaftsstatistiken, zum Beispiel durch Einführung der Dienstleistungsstatistiken, sowie am Ausbau der Sozial- und Gesundheitsstatistiken gearbeitet. So ist angesichts der alternden Gesellschaft in Deutschland und der ständig steigenden Ausgaben für die Gesundheit im Mai 1999 ein besonderes Informationssystem zur *Gesundheitsberichterstattung* (GBE) unter maßgeblicher Mitwirkung des Statistischen Bundesamtes eingerichtet worden. Die GBE-Online-Datenbank enthält inzwischen mehr als eine Milliarde Zahlen und tabellarische Kennziffern aus über 100 verschiedenen Quellen. Dabei ist es erstmals gelungen, Datenquellen amtlicher, halböffentlicher und privater Stellen stimmig zu kombinieren.

Nach Einführung der Pflegeversicherung wird seit Dezember 1999 auch eine regelmäßige Pflegestatistik durchgeführt.

Bei den Wirtschaftsstatistiken hat – nach langjährigen politischen Auseinandersetzungen wegen der befürchteten zusätzlichen Belastung der Unternehmen – das *Dienstleistungsgesetz*¹²⁾ ab dem 1. Januar 2001 nun auch in Deutschland statistische Angaben für die wichtigsten tertiären Schlüsselbereiche, wie zum Beispiel das Versicherungsgewerbe, die Datenverarbeitung sowie andere unternehmensbezogene Dienstleistungen, jährlich und unterjährig¹³⁾ verfügbar gemacht. Bei diesen Dienstleistungs-Konjunkturstatistiken ist das Statistische Bundesamt methodisch neue Wege gegangen, um die Daten möglichst belastungsarm zu gewinnen. Für das 3.–4. Vierteljahr 2007 wurde erstmals statt einer Stichprobenhebung bei 40 000 Unternehmen eine Kombination aus Primär- und Verwaltungsdaten (Mixmodell) genutzt, indem nur große Unternehmen mit mindestens 15 Millionen Euro Jahresumsatz oder mindestens 250 Beschäftigten mit Fragebogen oder online von den Statistischen Ämtern der Länder befragt wurden. Für alle anderen Unternehmen wurden die Umsatzzahlen aus den Mehrwertsteueranmeldungen bei den Steuerbehörden sowie die Beschäftigtendaten der Bundesagentur für Arbeit genutzt.

Nach einer rund zehnjährigen Planungs- und Vorbereitungsphase – bereits 1992 hatte eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaft[s]forschung e.V. (DIW Berlin) – Anmerkung der Redaktion] im Auftrag des Bundesministeriums für

11) Verordnung (EG) Nr. 451/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Schaffung einer neuen statistischen Güterklassifikation in Verbindung mit den Wirtschaftszweigen (CPA) und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3696/93 des Rates (Amtsbl. der EU Nr. L 145 vom 4. Juni 2008, S. 65).

12) Dienstleistungsgesetz vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1765), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 399).

13) Nach Erlass der Konjunkturstatistikverordnung vom 22. August 2002 (BGBl. I S. 3427) werden seit Mitte 2003 auch vierteljährliche Daten für die Bereiche „Verkehr und Nachrichtenübermittlung“, „Datenverarbeitung und Datenbanken“ sowie „Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen“ vom Statistischen Bundesamt bereitgestellt.

Wirtschaft und Technologie festgestellt, dass „angesichts des in vielen energierelevanten Bereichen konstatierten erheblichen Informationsdefizits ein Handlungsbedarf zur Verbesserung der Datenbasis offenkundig ist“¹⁴⁾ – wurden 2002 die Energiestatistiken durch ein neues Energiestatistikgesetz entsprechend ihrer gewachsenen Bedeutung für eine umweltverträgliche Sicherung der Energieversorgung reformiert.¹⁵⁾

Von methodischem Interesse ist die Einführung der *hedonischen Methode* in die deutschen Preisstatistiken. Seit Ende der 1990er-Jahre wurde weltweit und – wegen der Auswirkungen auf die Berechnung des realen Wirtschaftswachstums – kontrovers diskutiert, wie bei Produkten mit relativ konstanten Verkaufspreisen, aber beträchtlichen Qualitätsverbesserungen (z. B. bei Computern) die Qualitätseffekte am besten bei der Preisentwicklung berücksichtigt werden können. Die sich dafür anbietende sogenannte hedonische Methode erfordert allerdings sehr gute Produktkenntnisse beim Statistiker sowie einen komplizierten Rechenalgorithmus. Das Statistische Bundesamt hat nach intensiven Prüfungen erstmals für den Juni 2002 den Teilindex des Verbraucherpreisindex für Personalcomputer hedonisch berechnet und in den folgenden Jahren die hedonische Methode auf die Preisentwicklung bei Gebrauchtwagen und Neuwagen (2003) sowie 2004 auf EDV-Investitionsgüter, Waschmaschinen und Fernsehgeräte sowie selbstgenutztes Wohneigentum erfolgreich angewandt.

Seit 2002 wurden die von den deutschen statistischen Ämtern schon seit längerer Zeit ermittelten Daten zu den neuen elektronischen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) um zwei primärstatistische Erhebungen erweitert. Mit freiwilligen Stichprobenerhebungen werden jährlich Haushalte und Einzelpersonen sowie Unternehmen zu Besitz, Ausstattung mit IKT und deren Nutzung befragt; die Ergebnisse dieser Erhebungen sind europaweit vergleichbar.

Zu neuen sogenannten Zukunftstechnologien, wie der Biotechnologie, hat das Statistische Bundesamt Erhebungen in enger Anlehnung an ein Projekt der OECD durchgeführt und dafür die rechtlichen Möglichkeiten des § 7 Abs. 2 BStatG genutzt. Mit der dritten Erhebung 2004 waren dann die Möglichkeiten für solche Erhebungen ohne gesetzliche Grundlage erschöpft. Für die Nanotechnologie ist eine Beteiligung an einem ähnlichen Projekt der OECD geplant, zunächst beschränkt auf die Auswertung vorhandener Informationen. Diese beiden Beispiele belegen, dass die Bundesstatistik initiativ auf neue Entwicklungen eingeht, um ihr Datenangebot aktuell zu halten. Zugleich machen sie den begrenzten Handlungsspielraum der amtlichen Statistik deutlich, die für neue Statistiken in der Regel eine deutsche oder europäische Rechtsgrundlage in Form eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung benötigt. Allerdings ist einzuräumen, dass bei solchen Neuentwicklungen deren anfänglich noch

geringe Verbreitung in Wirtschaft und Gesellschaft zunächst nur zu kleinen statistischen Aggregaten mit begrenztem Informationspotenzial führt.

2.3 Zum Prozess der Datengewinnung

Das statistische Programm wird – sowohl für die Bundesstatistik als auch im Europäischen Statistischen System – in enger Zusammenarbeit mit den Nutzern entwickelt. Im jährlich mindestens einmal tagenden Statistischen Beirat für die Bundesstatistik beraten – neben den nicht stimmberechtigten Leiterinnen und Leitern der statistischen Ämter – die Vertreter der Hauptnutzerguppen aus Wirtschaft, Wissenschaft sowie Verbänden das Programm und aktuelle Fragen der Bundesstatistik. In der EU gab es von 1991 bis Mai 2008 den sogenannten Europäischen Beratenden Ausschuss für die Statistik (CEIES), in den jeder Mitgliedstaat zwei Vertreter aus den o. g. Nutzergruppen entsandte und dem weiter die Amtsleiterinnen und -leiter der nationalen statistischen Ämter sowie der Generaldirektor von Eurostat, zuletzt über 80 Mitglieder, angehörten.¹⁶⁾ Deutschland hat für einige Zeit mit Professor Dr. Heilemann dessen – aus der Mitte des CEIES gewählten – Vizepräsidenten gestellt, der in dieser Funktion wichtige Impulse zur Fortentwicklung des Europäischen Statistischen Systems geben konnte. Nach den letzten EU-Erweiterungen war der CEIES jedoch so groß geworden, dass eine effiziente Aufgabenerfüllung gefährdet war. Die EU hat deshalb ihr statistisches Beratungsorgan reformiert und als Nachfolger des CEIES – mit erweiterten Kompetenzen, aber in sehr viel kleinerer Zusammensetzung – einen Europäischen Beratenden Ausschuss für die Gemeinschaftspolitik im Bereich der statistischen Information¹⁷⁾ gebildet, der im Jahr 2009 seine Arbeiten aufgenommen hat.

Hauptanliegen dieser beratenden Ausschüsse sind die Weiterentwicklung der statistischen Programme in inhaltlicher und technisch-methodischer Hinsicht, etwa durch Vorschläge zur Schließung wichtiger Lücken im Datenangebot, zu neuen Formen der Datengewinnung sowie zur Entlastung der von statistischen Erhebungen Betroffenen.

In Deutschland konnten in den letzten Jahren mit den sogenannten Mittelstandsentlastungsgesetzen, dem Ersten Mittelstandsentlastungsgesetz vom 29. Juni 2006, dem Zweiten Mittelstandsentlastungsgesetz vom 13. Juli 2007 und dem Mittelstandsentlastungsgesetz vom 17. März 2009 beträchtliche Entlastungen der Unternehmen erzielt werden. Entlastet wurden zum Beispiel Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes mit weniger als 50 tätigen Personen, weil sie nicht mehr zum „Monatsbericht im Verarbeitenden Gewerbe“ und zur „monatlichen Produktionserhebung“ melden müssen. Mit dem 2. Mittelstandsentlastungsgesetz wurden die Konjunkturstatistiken im Dienstleistungsbe- reich durch verstärkte Nutzung von Verwaltungsangaben

14) Messer, R./Ziesing, H.-J.: „Aktueller und längerfristiger Bedarf an energiestatistischen Basisdaten“, Gutachten des DIW, Berlin 1992, S. 74.

15) Gesetz zur Neuregelung der Energiestatistik und zur Änderung des Statistikregistergesetzes und des Umsatzsteuergesetzes vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2867).

16) Beschluss 91/116/EWG des Rates vom 25. Februar 1991 zur Einsetzung des Europäischen Beratenden Ausschusses für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (Amtsbl. der EG Nr. L 59 vom 6. März 1991, S. 21).

17) Beschluss Nr. 234/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Einsetzung des Europäischen Beratenden Ausschusses für Statistik und zur Aufhebung des Beschlusses 91/116/EWG des Rates (Amtsbl. der EU Nr. L 73 vom 15. März 2008, S. 13).

– wie unter 2.2 bereits beschrieben – belastungsärmer ausgestaltet.

Eine durchgehende Umstellung der primärstatistischen Erhebungen auf Nutzung von Verwaltungsdaten ist jedoch vor allem aus zwei Gründen nicht möglich: Zum einen liegen nicht für alle auf nationaler oder EU-Ebene rechtlich geforderten Erhebungsmerkmale Verwaltungsdaten vor. Zum anderen genügen die vorhandenen Verwaltungsdaten häufig nicht den statistischen Anforderungen zur Abgrenzung der Merkmale, zur Aktualität und zur Genauigkeit.

Andere Entlastungsmaßnahmen, wie zum Beispiel die Anhebung von Meldeschwellen bei der Umsatzgröße in der Intrahandelsstatistik, können gerade in einer – wie in Deutschland – mittelständisch strukturierten Wirtschaft zu beträchtlichen Informationsverlusten auch in regionaler Hinsicht führen.

Zur Belastung der Wirtschaft durch statistische Meldepflichten hat eine vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft mit den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder erarbeitete und 2006 veröffentlichte Studie¹⁸⁾ gezeigt: Die Belastungen der Unternehmen durch Meldungen zur amtlichen Statistik sind – empirisch gemessen am Zeitaufwand für statistische Meldungen – bei weitem nicht so hoch, wie es häufig beklagt wird. Auch waren 2004 von rund 3,5 Millionen Unternehmen in Deutschland lediglich 15 % von Erhebungen der amtlichen Statistik betroffen und 10,8 % mussten nur zu einer Erhebung und weitere 2,2 % zu zwei Erhebungen melden. Trotz dieser objektiv gesehen relativ geringen Belastung der Unternehmen durch Meldungen zur Bundesstatistik bleiben bei vielen Vertretern der Wirtschaft die „gefühlten Belastungen“ durch Statistik groß und die entsprechenden „Klagelieder“ lautstark.

Im Rahmen des Regierungsprogramms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ für die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages ist die Messung von Bürokratielasten zu einem Arbeitsschwerpunkt des Statistischen Bundesamtes geworden. Als neutraler und objektiver Informationsdienstleister hat das Statistische Bundesamt 2006 zentrale Funktionen bei der Durchführung des von der Bundesregierung¹⁹⁾ dafür nach niederländischem Vorbild beschlossenen Standardkosten-Modells (SKM) zur systematischen Ermittlung der Bürokratielasten in Deutschland übernommen. Nach dem Erlass des Bundesministeriums des Innern vom 5. Juli 2006 ist das Statistische Bundesamt für die praktische Umsetzung des SKM zuständig, berät alle beteiligten Stellen, stellt eine gemeinsame Datenbank bereit und misst vor allem den Aufwand für bürokratische Informationspflichten.

Die amtliche Statistik hat in Deutschland in den letzten Jahren auch Statistikern intensiv an der Verbesserung der Effizienz ihrer Arbeitsabläufe gearbeitet. Die Leiterinnen und Leiter der Statistischen Ämter des Bundes und der Län-

der haben im Frühjahr 2003 einen sogenannten Masterplan beschlossen, der umfangreiche Reformprozesse eingeleitet hat, die zu weiten Teilen bereits umgesetzt wurden, so die Standardisierung der Geschäftsprozesse, Verfahren und Methoden von der Datengewinnung bis hin zur Darbietung unter Einsatz modernster Informationstechniken. Neue Formen der Arbeitsteilung, wie die unter 2.1.3 erwähnte ZPD, wurden entwickelt. Die Datenerhebung wird außerdem soweit wie möglich mittels Internet vorgenommen. Heute können bereits bei rund 35 % aller zentralen Erhebungen die Auskunftspflichtigen ihre Meldungen den statistischen Ämtern online abgeben. Bei den Außenhandelsstatistiken nutzen bereits drei Viertel der Meldepflichtigen diesen Übermittlungsweg. Eine zentrale Dateneingangsstelle für die Meldung von Daten unmittelbar aus dem betrieblichen Rechnungswesen von Unternehmen steht zur Verfügung und wird kontinuierlich ausgebaut. Die Gestaltung von Fragebögen der statistischen Ämter wurde vereinheitlicht, ihr Internetauftritt verbessert.

Im Statistischen Bundesamt selbst wurden Arbeitsabläufe und Mitarbeiterführung modernisiert. Nach einer umfassenden Aufgabenkritik in Form von Prozessanalysen in allen Abteilungen, nach sogenannten 360-Grad-Beurteilungsrunden unter Einbezug der Vorgesetzten, nach Einführung eines Qualitätsmanagements und einer Mitarbeiterbefragung, findet seit 2005 regelmäßig eine jährliche Programm- und Ressourcenplanung zur strategischen Ausrichtung des Amtes statt, in die weitestmöglich alle Nutzer und Datenlieferanten sowie die Mitarbeiter eingebunden werden. Dabei werden die Arbeitsschwerpunkte aus dem deutschen und europäischen Programm mit den Abteilungen verhandelt und dann als konkret ausdifferenzierte Jahresarbeitsplanung mit internen Zielvereinbarungen verbindlich festgelegt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind aktiv in diese Planungsprozesse einbezogen und werden ständig über deren Ergebnisse und etwaige Veränderungen unterrichtet. Durch Qualifizierungsmaßnahmen, die Einführung leistungsbezogener Entgeltbestandteile und verbesserte Aufstiegsmöglichkeiten werden die haushaltsbedingten Personaleinsparungen weitgehend aufgefangen.

3 Fortentwicklung der Datenangebote der amtlichen Statistik

3.1 Neue Nutzungsmöglichkeiten

Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien haben neue und vielfältige Möglichkeiten eröffnet, um die statistischen Daten und Ergebnisse benutzergerecht bereitzustellen.

Seit Mitte der 1990er-Jahre nutzt das Statistische Bundesamt das Internet. Es gehörte zu den ersten Bundesbehörden, welche die faszinierenden Fähigkeiten dieses neuen Mediums für seine Aufgabenerfüllung einsetzten. Seither

18) Siehe dazu auch Stäglin, R./Pfeiffer, I./Stephan, A.: „Die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken“, Dienstleistungsvorhaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Projekt Nr. 29/03, Berlin, 2006, S. 29 ff. Siehe hierzu auch Stäglin, R./Pfeiffer, I.: „Die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken – Ergebnisse der DIW-Studie“ in WiSta 11/2006, S. 1193 ff. (Anmerkung der Redaktion).

19) Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006.

hat das Amt das Internet zu seiner maßgeblichen Veröffentlichungsplattform ausgebaut. Heute kann das gesamte Datenangebot der Bundesstatistik über die Webseiten des Amtes 24 Stunden pro Tag an 365 Tagen im Jahr abgerufen werden und dies weitgehend kostenfrei. Das Internet hat zugleich die Aktualität der Daten verbessert: Zeitgleich mit den Pressemitteilungen über neue Daten können letztere via Internet abgerufen werden.

Für individuelle Fragestellungen können die Nutzer in der Datenbank GENESIS-Online des Statistischen Bundesamtes recherchieren und aus dem dort gespeicherten umfangreichen und tief gegliederten Datenangebot der amtlichen Statistik gezielt die jeweils benötigten Daten abrufen. Das „Statistik-Portal“ im Internet bietet der Öffentlichkeit einen einheitlichen Zugang zu den Daten der Statistischen Landesämter. Gewünschte statistische Informationen bis hin zur Kreisebene können so u. a. aus der Datenbank „Statistik regional“ abgerufen werden.

Die Visualisierung von statistischen Ergebnissen durch Grafiken und Schaubilder bietet GENESIS-Online für ausgewählte Statistiken, zum Beispiel für wichtige Konjunkturindikatoren oder statistische Reihen, an. Das Statistische Bundesamt hat daneben eine Reihe interaktiver Darstellungen für Statistikergebnisse entwickelt. So kann der Nutzer mit dem „Persönlichen Inflationsrechner“ oder den „Bevölkerungspyramiden“ Preisstatistiken bzw. demografische Daten für den jeweiligen persönlichen Bedarf auswählen. Regionalisierbare statistische Daten werden mehr und mehr kartografisch dargestellt, etwa mit dem Regionalatlas für Deutschland, der – ebenfalls interaktiv – umfassende statistische Informationen für kleinräumige Gebietseinheiten bis auf Kreisebene bietet. Kartografische Darstellungen lassen zum Beispiel die Globalisierung im Außenhandel oder im Luftverkehr Deutschlands relativ einfach nachvollziehen.

Einen beträchtlichen Fortschritt stellen die sogenannten Forschungsdatenzentren (FDZ) der Statistischen Ämter von Bund und Ländern dar. Mit diesen FDZ werden erstmals in Deutschland die Datenbestände der amtlichen Statistik sowie Verwaltungsdaten auf Einzeldatenbasis – aber unter Wahrung des Statistikgeheimnisses – für die Wissenschaft zugänglich. Die Einrichtung der FDZ geht auf eine Empfehlung der Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (KVI) von 2001 zurück. Auf Empfehlung des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten gibt es zurzeit in Deutschland vier FDZ mit dezentralem Zugang. Die FDZ stellen faktisch anonymisierte Mikrodatenfiles bereit, ermöglichen Wissenschaftlern eine kontrollierte Datenfernverarbeitung und stellen Gastwissenschaftlern Arbeitsplätze in ihren Räumen zur Verfügung.²⁰⁾

Als erstes wurde 2001 das FDZ des Statistischen Bundesamtes gegründet und im Sommer 2004 positiv evaluiert. Danach folgten das FDZ der Statistischen Ämter der Länder (gegründet 2002 und 2006 positiv evaluiert), das FDZ der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie das FDZ der Rentenversicherung

(beide 2004 gegründet). Damit wurden der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung neue Arbeits- und Erkenntnismöglichkeiten geschaffen, die mittlerweile von einem großen Kreis in- und ausländischer Wissenschaftler für Forschung und Lehre genutzt werden. Die Zugangsregelungen sind transparent und standardisiert.

Die FDZ stimmen sich in grundsätzlichen Fragen ab und arbeiten eng zusammen, um das Datenangebot und die Zugangswege weiterzuentwickeln. Das Datenangebot aus der Bundesstatistik umfasst zurzeit rund 60 Statistiken aus den Bereichen Soziales, Wirtschaft, Agrikultur, Umwelt, Rechtspflege und Steuern. Gegenwärtig wird geprüft, ob und wie statistische Angaben aus dem Unternehmensregister der Bundesstatistik mit Wirtschafts- und Umweltdaten der statistischen Ämter auf Mikrodatenebene unter Wahrung des Statistikgeheimnisses zusammengeführt und in den FDZ zur wissenschaftlichen Nutzung bereitgehalten werden können. Damit die Bundesstatistik diese Dienstleistung für Forschung und Lehre fortführen kann, muss für die Projektfinanzierung, die für das FDZ des Statistischen Bundesamtes 2007 ausgelaufen ist und für das FDZ der Statistischen Landesämter 2009 auslaufen wird, eine Nachfolgeregelung gefunden werden.

3.2 Von Einzelstatistiken zu Indikatorensystemen

Die amtliche Statistik muss den gesellschaftlichen Veränderungen, zum Beispiel der Entwicklung von der Konsumgesellschaft hin zu einer ökologisch orientierten Wissensgesellschaft und der globalisierten Wirtschaft mit ihren Energie- und Umweltproblemen folgen, um sie mit objektiven Daten abzubilden. Das erfordert entsprechende statistische Informationen und deren zeitgemäße, die Möglichkeiten der Informationstechnik nutzende Verbreitung. Die zunehmende Komplexität der Lebenssachverhalte, wo alles mit allem zusammenhängt, lässt die bisher gewohnte Produktion von Einzelstatistiken vielfach als nicht mehr ausreichend erscheinen. Immer häufiger werden umfassende statistische Informationen zu übergreifenden Themenkreisen gefordert. Die klassische Trennung und bislang weitgehend „isolierte“ statistische Erfassung der verschiedenen Bereiche von Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt vermag die Realitäten nicht mehr hinreichend zu erfassen. Die Statistik ist deshalb zum Beispiel gefordert, Daten für Modelle – im- oder explizit – bereitzustellen, mit denen Kausalketten bzw. Ursache-Wirkungsmechanismen postuliert oder überprüft werden können. So gewinnen – als recht einfache Form solcher Modelle – Indikatorensysteme für die amtliche Statistik zunehmend an Bedeutung.

Nun sind Indikatoren für die amtliche Statistik an und für sich nichts Neues. Doch sind ihre zunehmende Verwendung sowie vor allem ihre vielfältige Kombination und nicht zuletzt die Bedeutung, welche die nationale und europäische Politik ihnen beimisst, verbunden mit den Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung zur Kombination

20) Zu Einzelheiten siehe www.forschungsdatenzentrum.de sowie den Beitrag von Bender, S./Himmelreicher, R./Zühlke, S./Zwick, M.: „ForschungsDatenZentren – Eine informationelle Infrastruktur mit erfreulichem Datenzugang“, S. 1 ff., in Engel, G./Zwick, M./Wagner G. G. (Hrsg.): „Fortschritte der informationellen Infrastruktur in Deutschland“, Festschrift zum 65. Geburtstag von Johann Hahlen sowie zum 75. Geburtstag von Prof. Hans-Jürgen Krupp, Wiesbaden 2008.

und Aggregation solcher Indikatoren, echte Herausforderungen für die Statistik.

Die ersten Einzelstatistiken übergreifenden Indikatorensysteme in der Bundesstatistik betreffen ökonomische Entwicklungen und gehen auf Initiativen der EU zurück. Im Zusammenhang mit der sogenannten Lissabon-Strategie der EU wurden um 2000 zwei unterschiedlich umfangreiche Sets von Strukturindikatoren für die angestrebte Fortentwicklung der EU zur produktivsten und wirtschaftlich stärksten Weltregion entwickelt. Mithilfe dieser – überwiegend von der amtlichen Statistik in der EU ermittelten – Indikatoren werden seit 2001 jährlich die Fortschritte in der EU, zum Beispiel bei Beschäftigung und Wachstum, gemessen, evaluiert und in einem Synthesebericht dokumentiert. Daneben werden mit kurzfristigen europäischen Wirtschaftsindikatoren „Principle European Economic Indicators“ (PEEI) die vierteljährlichen Wirtschaftsentwicklungen in der EU beobachtet und analysiert. Die deutsche amtliche Statistik hat sich bei der Ermittlung dieser kurzfristigen Wirtschaftsindikatoren, was den Abdeckungsgrad der Datenlieferung, die Schnelligkeit und die Qualität der Daten angeht, etwa beim Harmonisierten Verbraucherpreisindex oder beim Bruttoinlandsprodukt, eine Spitzenposition unter den Mitgliedstaaten erarbeitet.

Auch auf nationaler Ebene arbeiten die Statistischen Ämter von Bund und Ländern an einer beträchtlichen Anzahl von Indikatorensystemen maßgeblich mit, um komplexe Sachverhalte entweder ganzheitlich oder auf einzelne Aspekte begrenzt abzubilden, wie bei den Armuts- und Reichtumsberichten²¹⁾ oder dem periodischen Sicherheitsbericht²²⁾. In diesen Zusammenhang gehören auch die sogenannten Nachhaltigkeitsindikatoren, welche u. a. den Kern der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bilden. Zu den vier Themenschwerpunkten: I. Generationengerechtigkeit, II. Lebensqualität, III. Sozialer Zusammenhalt und IV. Internationale Verantwortung werden mit Einzelindikatoren nicht nur deren aktueller Stand bzw. Entwicklung gemessen, sondern auch der jeweilige Zielerreichungsgrad gegenüber politisch vorgegebenen, quantifizierten und terminierten Zielen aufgezeigt. Nach einem ersten Forschungsbericht im Jahr 2004 hat das Statistische Bundesamt 2006 im Auftrag der Bundesregierung den Indikatorenbericht „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ vorgelegt.²³⁾ Er soll nun alle zwei Jahre fortgeschrieben werden. Die Daten für die einzelnen Indikatoren können kostenfrei in der oben erwähnten Datenbank des Statistischen Bundesamtes GENESIS-Online abgerufen, individuell kombiniert und grafisch veranschaulicht werden.

Derzeit im Aufbau befindet sich ein Indikatorensystem zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern²⁴⁾ und zum Wandel von Rollenleitbildern²⁵⁾. Außerdem hat die Bundesregierung auf dem 2. Integrationsgipfel am 12. Juli 2007 in

Berlin einen Nationalen Integrationsplan²⁶⁾ vorgestellt, der u. a. ein regelmäßiges Monitoring der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund anhand eines Indikatorensets vorsieht.

Für die amtliche Statistik stellen sich bei den Indikatorensystemen jetzt im Schwerpunkt mehrere Aufgaben: Zunächst ihr Ausbau hin zu umfassenden Informationssystemen über Unternehmen, zu Human Resources und zur Nachhaltigkeit. Weiter wird nutzerorientiert eine angemessene Verdichtung der damit verbundenen Informationsfülle angestrebt. In den oben genannten Beispielen stehen die verschiedenen Indikatoren eines jeden Systems noch gleichgewichtig nebeneinander, ohne Rücksicht auf eventuell zwischen ihnen bestehende Interdependenzen. Je größer und komplexer aber Indikatorensysteme sind, umso größer sind die Schwierigkeiten ihrer Interpretation bzw. die Suche nach vermeintlichen oder tatsächlichen Wechselwirkungen. Es gibt allerdings bereits Ansätze in der empirischen Forschung zur Verdichtung derartiger Informationsbündel zu sogenannten „composite indicators“, wie der vor längerer Zeit entwickelte und weitgehend anerkannte „Human Development Index“ der Vereinten Nationen.²⁷⁾ Hier wird sich für die amtliche Statistik, wenn die entsprechenden Methoden und Verfahren hinreichend evaluiert sind, ein wichtiges Betätigungsfeld auftun, geht es doch nicht zuletzt um eine angemessene Dokumentation der verwendeten Methoden sowie der zugrunde liegenden statistischen Daten.

Unbeschadet dieser Probleme schaffen Indikatorensysteme zu komplexen Sachverhalten Transparenz und können zur Objektivierung politischer Diskussionen beitragen.

Die elektronische Datenverarbeitung ermöglicht heute immer komplexere Modelle. Komplexe (makro-)ökonomische Verfahren zur Vorhersage und Analyse auch mittelfristiger Wirtschaftsentwicklungen mittels Simulationen finden immer häufiger Anwendung, wie zum Beispiel von der Deutschen Bundesbank beschrieben.²⁸⁾

Alle diese Modelle können jedoch nur so gut sein, wie die ihnen zugrunde liegenden Daten. Deshalb muss die amtliche Statistik – noch mehr als bisher – Datenmodule unter Ausschöpfung sämtlicher Datenquellen, möglicherweise auch des Internets, entwickeln, die aktuell, qualitativ hochwertig und vielfältig einsetzbar sind. Die organisatorischen, ablauf- und kommunikationstechnischen Grundlagen hat die amtliche Statistik dafür bereits geschaffen.

Durch Feedback-Maßnahmen, zum Beispiel über das Internet oder im politischen Prozess selbst, sind hier „lernende“ Systeme im Entstehen. Die Betroffenen, vor allem Bürger und Unternehmen, sind heute mit dem Internet in der Lage,

21) Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): „Lebenslagen in Deutschland – Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“, Bonn, Juli 2008.

22) Siehe Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): „Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht der Bundesregierung“, Berlin 2006.

23) Siehe Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“, Indikatorenbericht 2006, Wiesbaden 2007.

24) Gemäß Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode vom 11. November 2005.

25) Dieses Indikatorensystem steht u. a. in enger Verbindung zu einem unter finnischer Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2006 erarbeiteten Fahrplan der EU-Kommission zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern 2006 – 2010 mit dem Ziel der Überwindung von Rollenstereotypen.

26) Siehe [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/Anlage/2007-10-18-nationalerintegrationsplan, property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/Anlage/2007-10-18-nationalerintegrationsplan_property=publicationFile.pdf).

27) Siehe dazu auch <http://hdr.undp.org/en/humandev/>.

28) Siehe dazu z. B. die Ausführungen zum Bundesbankmodell und Weltmodell NiGEM (National Institute Global Econometric Model) des National Institute of Economic and Social Research (NIESR) aus dem Vereinigten Königreich; in Deutsche Bundesbank (Hrsg.): „Finanzstabilitätsbericht 2007“, Frankfurt, November 2007, S. 64 ff.

anhand statistischer Daten ihre persönliche oder unternehmerische Situation, etwa zu den Lebens- und/oder Arbeitsbedingungen, selbst zu evaluieren. Bei für sie nachteiligen Abweichungen oder Entwicklungen, so haben Erfahrungen in Kanada²⁹⁾ gezeigt, können sie durch geeignete Maßnahmen, wie etwa Eingaben an die politisch Verantwortlichen, unerwünschten Entwicklungen entgegenwirken. Die amtliche Statistik sollte immer stärker für derartige Prozesse genutzt werden, damit die statistischen Ergebnisse und Daten von Wirtschaftsforschung und -politik in präsentem Wissen der Akteure und damit in faktenbasierte Entscheidungen umgesetzt werden. [LI](#)

29) Siehe Hollett A./May, D./Giles, C.: "The Newfoundland and Labrador System of Community Accounts", Beitrag für den Zweiten OECD Weltgipfel "Statistics, Knowledge and Policy", 27.–30. Juni 2007 in Istanbul.

Auszug aus Wirtschaft und Statistik

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2009

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.

Herausgeber: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Schriftleitung: Roderich Egeler
Präsident des Statistischen Bundesamtes
Verantwortlich für den Inhalt:
Brigitte Reimann,
65180 Wiesbaden

- Telefon: +49 (0) 6 11/75 2086
- 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